

UNIVERSITÉ PARIS DESCARTES
ÉCOLE DOCTORALE ED262

Les collectivités territoriales et leurs musées :
Recherches sur le développement et les modalités de gestion
et de gouvernance d'un service public local

Thèse pour l'obtention du titre de
DOCTEUR EN DROIT PUBLIC

Présentée et soutenue publiquement par
Claire BOSSEBOEUF

Le 1^{er} décembre 2012

Composition du jury

- Madame Marie CORNU, Directrice de recherche au CNRS, rapporteur
- Monsieur Jean-Marie PONTIER, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III, rapporteur
- Monsieur Michel DEGOTTE, Professeur à l'Université Paris Descartes
- Monsieur Arnaud HAQUET, Professeur à l'Université de Rouen
- Monsieur Xavier CABANNES, Professeur à l'Université Picardie Jules Verne, directeur de thèse

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans la présente thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je souhaite remercier sincèrement Monsieur le Professeur Xavier Cabannes, mon directeur de thèse, pour ses conseils et sa disponibilité à mon égard. Si un directeur de thèse ne dirige pas qu'un seul doctorant, j'ai toujours eu l'impression, pour ma part, d'être la seule, et je suis fière d'avoir accompli ce travail sous sa direction.

De même, je suis honorée que Madame Marie Cornu et Messieurs les Professeurs Jean-Marie Pontier, Arnaud Haquet et Michel Degoffe aient accepté de consacrer du temps à la lecture de mon travail.

Je remercie également Frédéric Poulard, Fabrice Thuriot, Anne Hertzog, Jean-Michel Tobelem et les autres membres du groupe de recherche sur les musées et le patrimoine qui m'ont accueillie avec bienveillance et qui ont été les premiers auditeurs de la présentation de mon travail.

Cette étude a été menée dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche, et je souhaite exprimer ma reconnaissance à toutes les personnes qui ont, au sein de la ville de Paris, contribué à la mise en œuvre de ce projet. Ma gratitude s'adresse particulièrement à Bénédicte Dussert, chef du bureau des musées, qui m'a accueillie dans son service et m'a permis d'utiliser les musées de la ville de Paris comme terrain de recherches et d'expertises pour cette étude, et Delphine Levy, chef de la mission de préfiguration de l'établissement public des musées de la ville de Paris. Je tiens à remercier également l'ensemble de mes collègues de la ville de Paris qui ont participé, de près ou de loin, à la rédaction de ce travail. Ils ont bien voulu me faire partager leur expérience des affaires juridiques et du monde des musées, et me donner accès à leurs informations et à leur documentation : je pense notamment à Yves Picot à la direction des affaires juridiques et à Jean-Baptiste Grassi, responsable de la sécurité des musées de la ville. Merci à Valérie Kozlowski et à Marie Monfort, conservatrices au bureau des musées, pour la finesse de leurs observations, que j'espère ne pas avoir dénaturées dans mon étude.

Ma gratitude s'adresse aussi à toutes les personnes que j'ai eu le plaisir de rencontrer dans le cadre de mes recherches. Ainsi, au ministère de la Culture et de la Communication, je remercie Messieurs Charles Clément, Laurent Manœuvre, Bertrand Galey, Charles Personnaz, Bruno Saunier d'avoir bien voulu me consacrer un peu de leur temps. Je remercie également Marie-France Cocheteux, secrétaire générale du musée national du Moyen-Âge, Brice Quentin, directeur des affaires juridiques du Centre des monuments nationaux, Sylvie Müller, conservatrice à la direction régionale des affaires culturelles d'Île-de-France, Bertrand Lapeyre, vice-président de la Fondation Calvet, Annick Notter, directrice des musées de La Rochelle, Stéphane Leng à la conservation départementale du Jura, Philippe Matthieu, directeur de la citadelle de Besançon, Stéphanie Demangeon-Massé, adjointe au directeur du développement culturel du département des Vosges, et Nicole Gourmand, à la direction des affaires culturelles de la ville de Lyon.

Enfin, merci à ceux qui m'ont accompagnée durant ces quatre années de recherche, et qui ont pris du temps pour m'aider et lire, relire et mettre en forme ce travail : mon père, ma mère et ma sœur, Pauline Rivalan, Julia Moreira, Coline Polverel, Fanny Salane, Cécile Aupetit. Merci à Joël Girod et Fred Louisy d'avoir bien voulu répondre à mes questions parfois intempestives ;

à Frédéric Souterelle, qui a sacrifié son été pour une ultime relecture, et à Vanessa Barbé, qui m'accompagnée jusqu'au bout de ce travail.

Merci à toi Jean-Noël, dont la présence et le soutien se passent de tout commentaire.

Sommaire

INTRODUCTION

PARTIE I. LES MUSÉES TERRITORIAUX, EXPRESSION DE LA DÉCENTRALISATION CULTURELLE

Titre I. Les relations entre les collectivités territoriales et l'État en matière de musées

Chapitre I. Les collectivités territoriales, principaux acteurs du développement des musées de France

Chapitre II. L'État et les musées territoriaux

Titre II. Les musées territoriaux : illustration des politiques de développement des territoires

Chapitre I. Les musées territoriaux, vitrines des collectivités territoriales

Chapitre II. Les musées territoriaux dans le contexte de la réforme des institutions locales

PARTIE II. LES MUSÉES TERRITORIAUX, EXPRESSION DE LA DIVERSITÉ DES MODES DE GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Titre I. Modalités de gestion des musées territoriaux : défaillance des méthodes traditionnelles ?

Chapitre I. La régie directe : un mode de gestion simple, stable et pérenne

Chapitre II. L'application de la régie directe aux musées territoriaux

Titre II. Quelles perspectives au-delà de la régie directe ?

Chapitre I. Les solutions développées par l'État pour améliorer le fonctionnement de ses musées en régie directe

Chapitre II. L'évolution possible vers la constitution d'une structure *ad hoc*

CONCLUSION

Table des abréviations

AGCCPF	Association générale des conservateurs des collections publiques de France
AJDA	<i>Actualité juridique du droit administratif</i>
ATR	Administration territoriale de la République (loi relative à)
BMO	<i>Bulletin municipal officiel</i>
BO	<i>Bulletin officiel</i>
BOCP	<i>Bulletin officiel de la comptabilité publique</i>
BOI	<i>Bulletin officiel des impôts</i>
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DEPS	Département des études, de la prospective et des statistiques
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DMF	Direction des musées de France
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DSP	Délégation de service public
EDCE	Études et documents du Conseil d'État
ENA	École nationale d'administration
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
INSEE	Institut national de la statistique et du développement économique
J.	Jurisprudence
JCP A	<i>La semaine juridique administration et collectivités territoriales</i>
JCP G	<i>La semaine juridique édition générale</i>
JORF	<i>Journal officiel de la République française</i>
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCIM	Offices de coopération et d'informations muséales
OPC	Observatoire des politiques culturelles
RDP	<i>Revue du droit public</i>
Rec.	<i>Recueil des décisions</i>
RFDA	<i>Revue française de droit administratif</i>
RGPP	Réforme générale des politiques publiques
RMN	Réunion des musées nationaux
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture

MUSÉE, s. m. (Gram.) : lieu de la ville d’Alexandrie en Égypte, où l’on entretenoit aux dépens du public, un certain nombre de gens de lettres distingués par leur mérite, comme l’on entretenoit à Athènes dans le Prytane les personnes qui avoient rendu des services importants à la république. Le nom des Muses, déesses et protectrices des beaux Arts, étoit incontestablement la source de celui du musée.

(...) Le mot de musée a reçu depuis un sens plus étendu, et on l’applique aujourd’hui à tout endroit où sont renfermées des choses qui ont un rapport immédiat aux arts et aux muses. Voyez Cabinet.

Diderot et d’Alembert, *Encyclopédie*

Introduction

1. « Est considéré comme musée (...), toute collection permanente composée de biens dont la conservation et la préservation revêtent un intérêt public et organisée en vue de la connaissance, de l’éducation et du plaisir du public ». Par ces dispositions, l’article 1^{er} de la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*¹ consacre la vocation de service public de l’institution. De fait, ce caractère avait déjà été admis par la doctrine².

La loi du 4 janvier 2002 pose un fondement législatif à ce principe, en consacrant officiellement l’entrée du musée dans la catégorie des services publics culturels (I). À ce titre il se présente comme un outil de l’intervention culturelle des collectivités territoriales (II).

¹Article 1^{er} de la loi 2002-5 du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*, JORF du 5 janvier 2002, p. 305, codifié à l’article L. 410-1 du code du patrimoine.

² FATÔME Étienne, « Les musées et l’idée de service public », in BONNEFOUS Édouard, PEUCHOT Éric,

² FATÔME Étienne, « Les musées et l’idée de service public », in BONNEFOUS Édouard, PEUCHOT Éric, RICHER Laurent (dir.), *Droit au musée, droits des musées*, Dalloz, 1994, pp.15-42.

I. Le musée et la notion de service public culturel

2. « *Raison d'être de l'administration* »³, le service public consiste en une activité « *assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public* »⁴. L'existence d'un service public suppose donc la satisfaction d'un critère organique (le rattachement à une personne publique, ce rattachement pouvant être direct ou indirect) et d'un critère fonctionnel, la satisfaction d'un intérêt général⁵. La notion de service public est donc subjective, car elle dépend de l'intention de l'autorité chargée de gérer le service. Dans ce sens, Gaston Jèze a pu affirmer que le service public découlait du pouvoir et du devoir des gouvernants « *d'édicter des règles en vue de donner le plus complètement possible satisfaction aux besoins d'intérêt général ressentis à un moment donné, dans un pays donné* »⁶.

Donc « *affirmer le caractère de service public d'une activité, c'est d'abord adopter une position de principe : c'est reconnaître que cette activité présente un intérêt général, que la puissance publique ne peut s'en désintéresser, que cette qualification entraîne nécessairement une certaine dépendance à l'égard de la personne publique (...)* »⁷. Ainsi l'existence du service public culturel émane-t-elle de la reconnaissance, par les personnes publiques, de la nécessité et de l'intérêt général de certaines activités à caractère culturel (A). Malgré la consécration tardive de sa vocation de service public, le musée illustre parfaitement cette théorie (B).

A. La notion de service public culturel

3. L'existence d'un service public culturel suppose de présenter une définition de la culture. Mais l'opération est délicate car « *lorsqu'on parle des affaires culturelles, la coutume veut que l'on s'abstienne d'entrée de jeu de définir ce que l'on entend par culture* »⁸.

On assiste en effet aujourd'hui, et depuis la seconde moitié du XX^{ème} siècle, à une surabondance de l'emploi de la notion de culture, à tel point qu'il n'y a pas d'unanimité sur ce

³ CHAPUS René, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrétien, 15^{ème} éd., 2001, p. 573.

⁴ *Ibidem*, p. 579.

⁵ *Ibidem*, p. 582-591.

⁶ JÈZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, tome 1, 3^{ème} éd., Marcel Giard/ LGDJ, 1926, p. 5.

⁷ PONTIER Jean-Marie, RICCI Jean-Claude, BOURDON Jacques, *Droit de la culture*, Dalloz, 1996, p. 61.

⁸ MOULINIER Pierre, *Politique culturelle et décentralisation*, L'Harmattan, 2002, p. 17.

qu'elle est, ni sur les limites du champ culturel⁹ (1). Inscrite cependant dans le Préambule de la Constitution de 1946, la culture, ou plus précisément la reconnaissance d'un droit à la culture, permet notamment la mise en œuvre d'activités culturelles, tardivement érigées en services publics par la jurisprudence (2).

1. Définition de la culture

4. De manière générale, la culture peut être appréhendée dans un sens large, voir extensif, ou dans un sens plus restreint.

5. Le sens large englobe la culture au sens anthropologique du terme. Il s'oppose à tout ce qui relève de la nature, et consiste en un dérivé direct de la « culture » au sens propre, à savoir la référence au travail de la terre. C'est cette conception large de la culture qu'a adopté l'UNESCO dans sa déclaration de Mexico sur les politiques culturelles¹⁰ : « *Dans son sens le plus large, la culture peut aujourd'hui être considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances. (...) la culture donne à l'homme la capacité de réflexion sur lui-même. C'est elle qui fait de nous des êtres spécifiquement humains, rationnels, critiques et éthiquement engagés. C'est par elle que nous discernons des valeurs et effectuons des choix. C'est par elle que l'homme s'exprime, prend conscience de lui-même, se reconnaît comme un projet inachevé, remet en question ses propres réalisations, recherche inlassablement de nouvelles significations et crée des œuvres qui le transcendent* ».

Cette définition s'explique par la préoccupation essentielle de l'UNESCO, qui vise notamment « *le rapprochement des peuples et (...) une meilleure compréhension des hommes* », ainsi que la préservation de l'identité culturelle des peuples autochtones.

6. Prise dans une acceptation aussi large, la culture peut intégrer de nombreuses pratiques sociales, telles que le sport par exemple. Par conséquent, « *il n'y a pas de raison péremptoire,*

⁹ PONTIER Jean-Marie, RICCI Jean-Claude, BOURDON Jacques, *Droit de la culture*, précité, pp. 5-6.

¹⁰ Déclaration adoptée à l'issue de la conférence mondiale sur les politiques culturelles tenue à Mexico du 26 juillet au 6 août 1982.

dans cette perspective, de ne pas y faire entrer également des activités telles que le bricolage ou les pratiques culinaires, qui n'expriment pas seulement le besoin de se nourrir (...). L'inconvénient d'une telle approche est qu'à la limite tout est absorbé par le « culturel », tout peut être considéré, peu ou prou, comme culturel, et cet aspect totalisant fait perdre alors toute valeur opératoire à la notion de culture »¹¹.

Dans son sens restreint, la culture se limiterait à la seule création artistique ou intellectuelle. Outre que cela impliquerait alors de poser une définition de l'art et de la création, il conviendrait d'opérer une distinction entre la culture « léguée », la culture « agie », et la culture « active » : la première vise la gestion des œuvres du patrimoine. La deuxième concerne l'éducation et la démocratisation culturelle, et la troisième, les pratiques amateurs, la créativité individuelle et la création artistique¹². Cette distinction peut également se résumer à différencier les biens culturels et l'acte de se cultiver.

7. Ces deux définitions de la culture restent dépendantes l'une de l'autre : *« Le problème est d'une part, que le champ culturel au sens normatif du terme ne fait l'objet d'aucun consensus entre ceux qui le définissent et est éminemment mouvant et complexe et, par ailleurs, qu'il n'y a pas de cloison étanche entre les deux sens du mot culture, mais interaction : la culture anthropologique modèle et imprègne la culture cultivée ou légitimée, comme disent les sociologues, la culture façonne la culture »¹³.*

8. Ainsi, *« la qualification de « culturelle » accolée par un texte à une intervention, une compétence, une attribution, une politique, ne correspond à rien de précis dans l'esprit de l'auteur du texte, elle implique ou sous-entend seulement une reconnaissance de légitimité de l'intervention des personnes publiques dans un domaine dont on sait qu'il existe, à défaut de*

¹¹ PONTIER Jean-Marie, RICCI Jean-Claude, BOURDON Jacques, *Droit de la culture*, précité, p. 6. Cependant, l'UNESCO a adopté, à l'issue de la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture qui s'est tenue à Paris du 29 septembre au 17 octobre 2003, une *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel*. Elle définit le patrimoine immatériel comme « les pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire - ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés - que les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel. Ce patrimoine culturel immatériel, transmis de génération en génération, est recréé en permanence par les communautés et groupes en fonction de leur milieu, de leur interaction avec la nature et de leur histoire, et leur procure un sentiment d'identité et de continuité, contribuant ainsi à promouvoir le respect de la diversité culturelle et la créativité humaine » (article 2 de la convention). Dans ce cadre, le repas gastronomique français et l'équitation de tradition française ont récemment fait l'objet d'une inscription sur la liste du patrimoine immatériel (inscription en 2010 et 2011 à l'occasion des 5^{ème} et 6^{ème} sessions du Comité intergouvernemental pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel réuni à Nairobi - Kenya- du 15 au 19 novembre 2010 et à Bali - Indonésie - du 22 au 29 novembre 2011).

¹² MAYOL Pierre, « L'enjeu culturel », *Inter-Régions*, n° 54, septembre 1992, p. 21, cité par MOULINIER Pierre, *Politique culturelle et décentralisation*, précité, p. 23.

¹³ MOULINIER Pierre, *Politique culturelle et décentralisation*, précité, p. 23.

pouvoir le délimiter précisément, le domaine culturel »¹⁴. Cette légitimité d'intervention des personnes publiques dans le domaine culturel a été reconnue par le constituant de 1946 : l'alinéa 13 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose en effet que « la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture (...) ».

La reconnaissance, en 1946, d'un droit à la culture est en fait moins symbolique et moins politique qu'elle ne paraît, dès lors que les travaux préparatoires démontrent une forte implication du constituant en faveur de l'éducation, dont la culture se présente comme le prolongement¹⁵. Mais ces motivations sont finalement sans grande importance au regard de la façon dont la formule constitutionnelle a pu être interprétée par la suite. Sur ce point, l'alinéa 13 du Préambule de la Constitution de 1946 se pose comme le fondement de l'intervention culturelle des personnes publiques et du développement des politiques culturelles ; l'objectif étant, avant tout, la démocratisation culturelle, c'est-à-dire l'accès à la culture au plus grand nombre. Cette ambition apparaît notamment dans la création, en 1959, d'un ministère dédié à la culture¹⁶. Le décret du 24 juillet 1959 définit les missions de ce ministère, chargé « *de rendre accessible les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de français ; d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel et de favoriser la création des œuvres d'art et de l'esprit qui l'enrichissent* »¹⁷.

Le décret du 10 mai 1982 *relatif à l'organisation du ministère de la Culture* est un peu plus complet et précise que « *le ministère chargé de la culture a pour mission : de permettre à tous les français de cultiver leur capacité d'inventer et de créer, d'exprimer librement leurs talents et de recevoir la formation artistique de leur choix, de préserver le patrimoine culturel national, régional ou des divers groupes sociaux pour le profit commun de la collectivité toute entière ; de favoriser la création des œuvres de l'art français dans le libre dialogue des cultures du monde* »¹⁸. Par la suite, les décrets d'attributions des ministres de la Culture successifs, et jusqu'au décret du 24 mai 2012 *relatif aux attributions du ministre de la Culture et de la Communication*¹⁹, poursuivent les mêmes objectifs. Ceux-ci mettent en avant quatre grands

¹⁴ PONTIER Jean-Marie, « Les interventions culturelles des collectivités territoriales », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2009, fasc. n° 4170, §1.

¹⁵ PONTIER Jean-Marie, « Entre le local, le national et le supranational : les droits culturels », *AJDA* 2000, p. 50 ; et PONTIER Jean-Marie, RICCI Jean-Claude, BOURDON Jacques, *Droit de la culture*, précité, pp. 41-42.

¹⁶ Décret 59-212 du 3 février 1959 *relatif aux attributions d'un ministre d'État*, *JORF* du 4 février 1956, p. 1556.

¹⁷ Article 1^{er} du décret 59-889 du 24 juillet 1959 *portant organisation du ministère chargé des affaires culturelles*, *JORF* du 26 juillet 1959, p. 7413

¹⁸ Article 1^{er} du décret 82-394 du 10 mai 1982 *relatif à l'organisation du ministère de la culture*, *JORF* du 11 mai 1982, p. 1346.

¹⁹ Décret 2012-776 du 24 mai 2012 *relatif aux attributions du ministre de la Culture et de la Communication*, *JORF* du 25 mai 2012, p. 9266.

aspects de la politique culturelle menée par le ministère : le développement des pratiques culturelles des citoyens français, la conservation et la mise en valeur du patrimoine, l'aide à la création contemporaine et sa diffusion, et enfin l'action internationale de la France²⁰. La mise en œuvre de ces missions nécessite en partie la constitution et la gestion de services publics culturels.

2. La reconnaissance de la notion de service public culturel

9. Consacrée par la décision du Tribunal des conflits du 9 février 1873, *Blanco*, à propos de l'exploitation d'une manufacture de tabac exploitée en régie par l'État²¹, la notion de service public a progressivement été étendue à d'autres types d'activités. Mais la culture n'a pas immédiatement été considérée comme tel : dans une décision du 7 avril 1916 relative à l'inexécution d'une promesse de concession d'un terrain situé sur les Champs-Élysées pour la construction d'un théâtre philharmonique, le Conseil d'État s'est déclaré incompétent au motif que le théâtre ne constituait pas une activité de service public : « Si, à raison de l'emplacement que devait occuper le Palais projeté, le conseil municipal a inséré dans sa délibération du 12 juillet 1906 certaines prescriptions relatives aux dimensions de cet immeuble et à ses aménagements et si cet immeuble devait en fin de concession, dans le cas où celle-ci serait réalisée, devenir la propriété de la ville de Paris, le Palais dont s'agit n'était pas destiné à assurer un service public ni à pourvoir à un objet d'utilité publique »²². Le Conseil de préfecture, statuant en premier ressort, avait pourtant avancé que l'édification du « Palais philharmonique » avait lieu dans un but d'intérêt général artistique²³.

Maurice Hauriou, dans une note approuvée devenue célèbre, avait jugé que les services publics devaient être des entreprises « *complètement bonnes et utiles pour la vie sociale, à moins qu'elles ne soient tellement nécessaires que cette nécessité même fasse passer par-dessus leurs inconvénients* ». Selon lui, le théâtre, qui présentait la particularité « *d'exalter l'imagination, d'habituer les esprits à une vie factice et fictive, au détriment de la vie sérieuse, et d'exciter les passions de l'amour, lesquelles sont aussi dangereuses que celles du jeu et de l'intempérance* » ne présentait pas « *cette nécessité publique qui forcerait de passer par-dessus*

²⁰ MOULINIER Pierre, *Politique culturelle et décentralisation*, précité, p. 24.

²¹ Tribunal des conflits, 9 février 1873, *Blanco*, Rec., p. 61.

²² Conseil d'État, 7 avril 1916, *Astruc et Société du théâtre des Champs-Élysées c/ Ville de Paris*, Rec., p. 164.

²³ CORNEILLE, Conclusions sur Conseil d'État 7 avril 1916, *Astruc et Société du théâtre des Champs-Élysées c/ Ville de Paris*, Sirey 1916, p. 51.

les inconvénients »²⁴. Par conséquent, il ne paraissait pas pertinent, selon lui, de l'ériger en service public, ni même de le subventionner.

10. Mais sur ce point, la jurisprudence administrative a rapidement évolué. Sans utiliser explicitement le terme de service public culturel, le Conseil d'État a considéré, dans une décision du 7 juillet 1923, *Sieur Gheusi*, que le contrat conclu entre l'État et les personnes dirigeantes de l'Opéra comique présentait « le caractère d'une concession de service public »²⁵. Dans cet arrêt, le Conseil d'État a énuméré les dispositions du contrat qui l'ont conduit à conclure sur sa compétence (la concession gratuite des locaux appartenant à l'État et promesse d'une subvention annuelle ; les dispositions précises et détaillées relatives aux engagements, aux programmes des spectacles, au nombre des représentations ; la fixation d'un tarif maximum des places et l'existence d'attribution à l'administration des Beaux-Arts de droits spéciaux tant en ce qui touche le contrôle de la gestion par l'intermédiaire d'un commissaire du gouvernement qu'en ce qui concerne, le retrait de l'« autorisation »). Il a déduit de l'ensemble de ces dispositions et stipulations qu'elles étaient destinées « à assurer dans un intérêt général, la qualité artistique et la continuité de l'exploitation ».

Le juge administratif est resté prudent sur la définition du service public, et n'a pas employé directement la notion de service public culturel. Pour autant, cette décision s'est posée comme un véritable revirement de la jurisprudence *Astruc*, prise seulement sept ans plus tôt. Plusieurs arguments peuvent être avancés pour expliquer cette évolution²⁶. D'une part, les circonstances de guerre de l'époque peuvent expliquer la vocation « moralisatrice » de la décision de 1916. Par ailleurs, la décision de 1923 est représentative de la subjectivité de la notion de service public, qui évolue en même temps que les pratiques sociales et l'idéologie des gouvernants : « Ce ne sont pas, culturellement si l'on peut dire, sept années qui séparent *Astruc* de *Gheusi*, mais un siècle, parce que le vingtième siècle ne commence pas au 1er janvier 1901, comme la chronologie l'indique, mais quelque part dans cette guerre dans laquelle l'Europe s'abîma. En 1923, le monde n'était plus ce qu'il avait été en 1916, ce qui paraissait choquant alors devenait acceptable après la guerre, les conceptions avaient changé »²⁷. De même, la décision de 1923 concernait un service public national et non pas local comme en 1916 : la reconnaissance d'un service public culturel de l'État pouvait apparaître plus légitime que la reconnaissance d'un

²⁴ HAURIOU Maurice, note sous Conseil d'État, 7 avril 1916, *Astruc et Société du théâtre des Champs-Élysées c/ Ville de Paris*, Sirey 1916, III, p. 50.

²⁵ Conseil d'État, 27 juillet 1923, *Sieur Gheusi*, Rec., p. 138.

²⁶ PONTIER Jean-Marie, « Les interventions culturelles des collectivités territoriales », précité, §20.

²⁷ *Ibidem*, §20.

service public culturel local. Enfin, si les nombreux indices de droit public relevés par le Conseil d'État pouvaient difficilement conduire à une autre solution, la vocation de service public de l'activité en cause peut être interprétée de manière restrictive, car l'Opéra comique reste une institution unique en son genre : « *Il ne faut pas oublier que, de la part du juge, reconnaître qu'une activité est, dans des conditions données, à un moment donné, un service public, n'implique pas de reconnaître toute activité de même nature comme service public* »²⁸.

11. Aussi l'assimilation de certaines activités culturelles à la notion de service public s'est-elle faite au cas par cas, le juge administratif ayant eu plus de facilité à l'adopter dans le cadre d'activités « classiques ». Néanmoins, il est longtemps resté réticent à employer directement et littéralement le terme même de « service public culturel », et a plutôt choisi d'explorer d'autres voies.

Il a ainsi pu faire une application rigoureuse de sa jurisprudence du 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, pour admettre la gestion de certaines activités à vocation éducative (ou culturelle) par des personnes publiques : dans une décision du 16 février 1940 relative à la mise à disposition gratuite d'une salle de cinéma par une commune à une association en vue de la projection de films, le Conseil d'État a considéré que le conseil municipal avait entendu « *affecter la salle (...) à des représentations de caractère éducatif, que cet objet correspond à un intérêt public local auquel il n'était pas satisfait par l'initiative privée* »²⁹. Cependant, un tel rapprochement avec le droit de concurrence ne semblait pas pertinent, car relier la culture et l'éducation à une activité économique peut paraître réducteur.

Dans une décision de 1947, le Conseil d'État a estimé que l'Institut des Hautes Etudes Cinématographiques, pour lequel un immeuble avait été réquisitionné, devait être regardé, « *en raison tant de l'objet de son activité que des règles de son organisation et de son fonctionnement, et notamment de l'étendue de la participation des agents de l'État à son administration et au contrôle de ses opérations, comme un établissement chargé de la gestion d'un service assimilable à un service public* »³⁰.

Dans deux décisions de 1944 et de 1948, il s'est référé au caractère artistique des activités théâtrales en cause. Ainsi, en 1948, à propos de la convention entre la société exploitante du théâtre de la Gaîté Lyrique et de la ville de Paris, le juge a déclaré que « *eu égard aux clauses qu'elle contient, et qui sont notamment destinées à assurer, dans l'intérêt général, la qualité*

²⁸ PONTIER Jean-Marie, « Le service public existe-t-il ? » *AJDA* 2000, p. 18.

²⁹ Conseil d'État, 16 février 1940, *Sieur Capelle et Union syndicale des directeurs de spectacles de Lyon et de la région du sud-est*, *Rec.*, p. 61.

³⁰ Conseil d'État, 21 novembre 1947, *Consorts de Castex*, *Rec.*, p. 433.

artistique de l'exploitation, [cette convention] doit être regardée comme un contrat de concession de service public municipal »³¹. Mais « cette voie – justifier le service public culturel local par la qualité artistique de l'exploitation – ne pouvait être qu'une impasse parce que cette notion ne peut permettre, aujourd'hui, de définir le théâtre et, plus généralement, ce qui est artistique ou/et culturel »³².

12. C'est finalement avec l'arrêt *Dauphin* du 11 mai 1959 que le Conseil d'État emploie pour la première fois la notion de service public culturel. Cette décision visait l'aménagement en promenade touristique de l'Allée des Alycamps, située dans la ville d'Arles. L'entrée de cette allée avait été fermée par une chaîne pour assurer sa protection en tant que site classé : implantée sur une ancienne nécropole, l'allée des Alycamps a servi de modèles aux peintres du XIX^{ème} siècle, et notamment à Van Gogh, Gauguin et aux peintres nabis. Cette installation portait préjudice au Sieur Dauphin, qui a demandé réparation devant le conseil interdépartemental de préfecture. Celui-ci s'est estimé incompétent et le Sieur Dauphin a porté sa demande d'indemnisation devant le juge administratif.

Après avoir admis l'existence d'une servitude de passage au profit du requérant, le Conseil d'État s'est également estimé incompétent pour statuer sur cette demande de réparation, et il a renvoyé l'affaire devant le juge judiciaire. Toutefois, il a considéré, en suivant les conclusions de son commissaire de Gouvernement³³, que l'allée des Alycamps avait été incorporée au domaine public communal en raison de son affectation « à un service public de caractère culturel et touristique » et des aménagements spéciaux dont elle a fait l'objet en vue de cet usage. Si cette décision est importante du point de vue de la détermination du domaine public, elle est également considérée comme « consacrant de façon explicite et définitive la notion de service public culturel »³⁴, et ouvre le champ culturel à de nombreuses activités publiques.

13. Par la suite, le juge administratif a admis régulièrement l'existence de service public à caractère culturel³⁵, parfois même sans véritable justification : en 1988 par exemple, à propos

³¹ Conseil d'État, 19 mars 1948, *Société « Les amis de l'opérette »*, *Rec.*, p. 142. Voir également Conseil d'État, 21 janvier 1944, *Léoni*, *Rec.*, p. 26.

³² PONTIER Jean-Marie, « Les interventions culturelles des collectivités territoriales », précité, §25.

³³ MAYRAS, conclusions sur Conseil d'État, 11 mai 1959, *Dauphin*, *Dalloz* 1959, J., pp. 315-317 : « Les Alycamps sont affectés, en effet, à un service public : celui de l'Éducation nationale au sens le plus large et peut-être aussi le plus complet de cette expression. Si vous déniez le caractère de service public à l'organisation des loisirs, au simple divertissement public, vous l'admettez lorsqu'en y pourvoyant une collectivité publique poursuit un but culturel et touristique » (p. 317).

³⁴ PONTIER Jean-Marie, RICCI Jean-Claude, BOURDON Jacques, *Droit de la culture*, précité, p. 63.

³⁵ Conseil d'État, 18 mai 1979, *Association Urbanisme judaïque Saint-Seurin*, *Rec.* p. 218, à propos du fonctionnement d'un théâtre à Bordeaux ; Conseil d'État, 25 mars 1988, *Commune d'Hyères*, *Rec.*, p. 668, à

de la qualification de l'exploitation du Palais des festivals de la ville de Cannes, le Tribunal des conflits a avancé que, en assurant la gestion de cet établissement, « *la ville de Cannes* [assurait] *une mission de service public* »³⁶. On notera toutefois que les décisions mentionnant expressément et exclusivement le terme de service public culturel sont rares³⁷, le juge préférant associer le service public culturel à d'autres services publics, tels que l'éducation ou le tourisme³⁸. L'existence d'un service public culturel, qui participe à la mise en œuvre du droit à la culture, n'est cependant plus contestable aujourd'hui.

14. « *Expression de la légitimité de l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine culturel* »³⁹, le service public culturel n'est pas exclusif de toute autre intervention publique en matière culturelle : il en est ainsi, par exemple, du classement des immeubles sur la liste des monuments historiques. Le classement ne constitue pas lui-même un service public culturel, mais celui-ci pourra naître, éventuellement de l'exploitation du monument historique⁴⁰.

Il ne présente pas non plus de spécificité ou d'originalité par rapport aux autres catégories de services publics⁴¹. De ce fait, il est régi par les principes fondamentaux du droit administratif et de la comptabilité publique, et est soumis aux lois du service public. Il doit en effet respecter les principes d'égalité, de mutabilité et de continuité du service public. Par ailleurs, le service public culturel peut être géré par une personne publique ou par une personne privée. De plus, si de nombreux arguments peuvent plaider en faveur d'un service public culturel exclusivement administratif (la noblesse de l'activité concernée ou le principe de démocratisation culturelle notamment), le service public culturel n'est pas soustrait aux obligations de bonne gestion qui régissent l'action publique : « *Dans le domaine des services publics culturels comme pour les autres services publics, ne pas chercher systématiquement des bénéfices n'équivaut pas à faire systématiquement des pertes et, plus encore, à ne pas se préoccuper d'une bonne gestion. Un service public culturel peut chercher à « rentabiliser », ou tout au moins à équilibrer ses*

propos d'un festival de bande dessinée ; Conseil d'État, 2 juin 1995, *Ville de Nice*, Rec., Tables, p. 1050, à propos de l'organisation d'un festival de jazz.

³⁶ Tribunal des conflits, 19 décembre 1988, *Ville de Cannes c/ Ponce*, Rec., p. 497, à propos de l'organisation d'un festival d'art lyrique.

³⁷ *Association Maison des jeunes et de la culture de Saint-Maur* Conseil d'État, 21 janvier 1983, Rec., p. 14. Voir également Conseil d'État, 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, Rec., p. 155 ; et Conseil d'État, 26 mars 2012, *Centre culturel Georges Sadoul*, req. n° 353681, inédit au *Recueil Lebon*.

³⁸ En 1990, dans une décision relative à une association chargée de la gestion de centres de loisirs, de garderies et d'ateliers municipaux, le juge fait référence à des activités culturelles et socio-éducatives (Conseil d'État, 20 juillet 1990, *Ville de Melun et Association Melun-Culture-Loisirs c/ Vivien et autres* Rec., p. 220). À propos d'un festival de jazz organisé par la ville de Nice, il est question d'une activité d'intérêt général d'ordre culturel et touristique (Conseil d'État, 2 juin 1995, *Ville de Nice*, précité).

³⁹ PONTIER Jean-Marie, « Le service public culturel existe-t-il ? », précité, p.16.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 12.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 8-21.

comptes par un certain nombre d'activités commerciales »⁴². Par conséquent, la recherche de « rentabilité » peut conduire à la constitution d'activités culturelles en service public industriel et commercial. Ainsi il n'y a pas de spécificité quant à la gestion des services publics culturels, et rien ne permet de distinguer le fonctionnement d'un tel service de celui d'un autre service public. Toutefois, « *c'est plutôt entre les différents services publics culturels qu'il conviendrait d'instituer des distinctions : on ne gère pas un théâtre comme on gère un centre culturel* »⁴³ ou un musée.

B. Le musée et l'idée de service public⁴⁴

15. Si le caractère de service public du musée ne fait plus de doute depuis l'édiction de la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*, il avait déjà été mis en avant par le juge judiciaire, dans une décision du 2 avril 1963, *Sieur Montagne c/ Réunion des Musées de France et autres*⁴⁵.

La loi du 4 janvier 2002 consacre cependant les grands principes qui fondent l'existence même du musée : la conservation des collections et leur présentation au public. Ces critères essentiels de la qualification du musée sont issus d'une tradition historique qui traduit le fait que dès son origine, le musée français s'est construit autour de la notion de service public, ou du service au public⁴⁶ (1), principe que la loi du 4 janvier 2002 ne fait donc que confirmer (2).

⁴² PONTIER Jean-Marie, « Le service public culturel existe-t-il ? », précité, p. 13.

⁴³ *Ibidem*, p. 14.

⁴⁴ Titre d'un article du Professeur Étienne Fatôme : FATÔME Étienne, « Les musées et l'idée de service public », in BONNEFOUS Édouard, PEUCHOT Éric, RICHER Laurent (dir.), *Droit au musée, droit des musées*, Dalloz, 1994, pp. 15-40.

⁴⁵ Cour de cassation, Ch. Civ. 1^{ère}, 2 avril 1963, *Sieur Montagne c/ Réunion des Musées de France et autres*, Bull. civ., p. 173, *AJDA* 1963, pp. 486-487, note J. DUFAU. Voir également Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, 18 juin 2002, *M. Lapie c/ Ville de Reims*, req. n° 99-1780.

⁴⁶ FUMAROLI Marc, « Les musées au service du public, les origines », in BONNEFOUS Édouard, PEUCHOT Éric, RICHER Laurent (dir.), *Droit au musée, droit des musées*, précité, pp. 5-12.

1. Les origines des musées en France : la consécration progressive d'un service au public

16. Étymologiquement, le « musée » fait référence au temple des Muses, déesses des arts dans la mythologie grecque et romaine, filles de la Mémoire. Le « mousaion » d'Alexandrie était ainsi constitué d'une communauté de savants pensionnés par le mécénat, et qui pouvaient ainsi se consacrer entièrement à l'étude⁴⁷. Fortement lié au savoir, le musée est également indissociable de la notion de trésors et de collections, et son histoire est liée au développement du collectionnisme, qui prend son essor à la Renaissance.

17. Sans dresser ici de l'histoire et du développement des musées, il convient de voir sur quoi repose, en France, la conception moderne du musée comme lieu de conservation et d'étude des collections. Celle-ci s'est développée à partir de la seconde moitié du XVIII^{ème} siècle, au moment de l'avènement du néoclassicisme et de la volonté de renouer avec la pureté de l'art antique. L'art était alors remis en cause, de même que la participation de l'État dans la formation des artistes.

En 1747, dans un pamphlet publié en Hollande et intitulé *Réflexions sur quelques causes de l'état présent de la peinture en France*, le critique d'art La Font de Saint-Yenne (1688-1771) propose de « choisir dans le palais du Louvre un lieu propre pour y placer à demeure les chefs-d'œuvre des plus grands maîtres de l'Europe, (...) qui compose le cabinet de sa Majesté, entassés aujourd'hui et ensevelis dans de petites pièces mal éclairées (...), inconnus ou indifférents à la curiosité des étrangers qui sont dans l'impossibilité de les voir »⁴⁸. Cette proposition va de pair avec, notamment, l'existence depuis 1683 du Ashmol Muséum à Oxford et les projets d'ouverture des collections royales au public dans toute l'Europe⁴⁹. Aussi en

⁴⁷ SCHAEER Roland, *L'invention des musées*, Gallimard/ Réunion des musées nationaux, 2^{ème} éd., 2007, pp. 14-15.

⁴⁸ Étienne Laffont De Saint-Yenne (1688-1777) est un critique d'art français. Contemporain du philosophe Denis Diderot (1713-1784), de l'archéologue et historien Johann Joachim Winckelmann, (1717-1768), du peintre Raphaël Mengs (1728-1779) ou du comte de Caylus (1692-1765), il a activement participé au débat relatif au renouvellement de l'art contemporain en France dans un style plus pur et inspiré de l'art antique. Il est à l'origine d'ouvrages et de pamphlets relatifs à l'état de l'art en France, et préconisant l'ouverture au public des collections royales, principalement pour contribuer à l'éducation des artistes (voir notamment les *Réflexions sur quelques causes de l'état présent de la peinture en France*, publié à La Haye en 1747, et réédité en 1752 sous le titre *L'ombre du grand Colbert, dialogue entre le Louvre et la Ville de Paris*).

⁴⁹ En 1719, Pierre Legrand inaugure à Saint-Pétersbourg un cabinet public, constitué d'une collection de sciences naturelles. En 1737, la dernière héritière des Médicis, la princesse Anna Maria Ludovica, transfère l'ensemble des collections familiales à l'État de Toscane, qui ouvre au public la Galerie des Offices de Florence en 1780. Enfin, entre 1779 et 1780, les collections du grand électeur de Munich sont ouvertes au public (voir SCHAEER Roland, *L'invention des musées*, précité, pp. 31-50).

1750, Louis XV permet-il l'ouverture d'un musée dans les salles du Palais du Luxembourg. Outre la galerie Médicis, celui-ci présente un ensemble de 122 toiles des écoles diverses des XVI^{ème}, XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, qui ont vocation à servir de manifestes et à contribuer à la formation des artistes. Le musée du Luxembourg, « premier » musée français, ferme en 1779, au moment de l'installation du comte de Provence, frère de Louis XVI, dans le palais du Luxembourg. Cependant, dès 1763, il est question de transférer les œuvres au Louvre, et la nomination en 1774 du marquis d'Angiviller à la direction des Bâtiments contribue au développement de ce projet. Le marquis souhaite en effet réformer les arts et ériger, dans les locaux du Louvre, un temple aux grands hommes de la Nation et à la monarchie française. Dans ce cadre, il enrichit les collections royales et passe de nombreuses commandes aux artistes. Ainsi, « *à la veille de la Révolution, le musée public est devenu une institution nécessaire dont l'avènement semble, un peu partout, à peu près inéluctable* »⁵⁰. Surtout, l'expérience du Luxembourg consacre la première mission du musée : l'éducation et la formation. L'autre mission essentielle du musée - la protection et la conservation des collections - naît des ravages de la Révolution.

18. Dans la nuit du 4 août 1789, l'Assemblée constituante met fin au système féodal et abolit les privilèges. Par la suite, sont décidées la nationalisation des biens du Clergé, de la Couronne, et des émigrés. Ces nationalisations entraînent de multiples confiscations, entreposées dans des bâtiments réquisitionnés pour l'occasion. Elles marquent le début d'une période confuse, à l'origine des concepts de conservation et de protection du patrimoine.

Les premières confiscations sont destinées à être vendues afin de combler le déficit public. Cependant, après la journée du 10 août 1792 et la prise des Tuileries, l'Assemblée législative prend un décret qui proclame que « *les principes sacrés de la liberté et de l'égalité ne permettent point de laisser plus longtemps sous les yeux du peuple français les monuments élevés à l'orgueil, au préjugé et à la tyrannie* »⁵¹. S'ensuivent alors de multiples destructions massives, et diverses crises iconoclastes qui se poursuivent jusqu'en 1793. En parallèle, se développe l'idée selon laquelle l'État doit se faire conservateur, afin de protéger ce qui risque d'être ainsi détruit. Cette protection intervient d'abord au nom de l'instruction publique, puis progressivement au nom d'une nouvelle idéologie selon laquelle la République doit conserver des traces de son passé, car ce serait revenir à la barbarie que de l'effacer. C'est à cette époque qu'apparaît la notion de « vandalisme », couramment attribuée à l'Abbé Grégoire (« *j'ai créé le*

⁵⁰ SCHAER Roland, *L'invention des musées*, précité, p. 48.

⁵¹ Décret du 14 août 1792.

mot pour tuer la chose »⁵²), qui présente à la Convention le 31 août 1794 son *Rapport sur le vandalisme et sur les moyens de le réprimer*. Diverses mesures avaient déjà été prises depuis 1789 : le 20 mars 1791, l'Assemblée constituante avait ordonné que tous les monuments antérieurs à 1300 soient conservés et le 18 septembre 1793, la Convention avait décidé que tous les objets pouvant servir aux arts, à la science et à l'enseignement soient conservés. Ceux-ci étaient entreposés dans les différents dépôts révolutionnaires qui, logiquement, ont permis de concrétiser le musée : « À contre-courant des destructions et dilapidations, cet édifice institutionnel fit prévaloir l'intérêt général et à long terme sur les passions partisans du moment, et il mit à l'abri, au service des sciences, des arts et de l'enseignement, les monuments légués par l'ancien régime »⁵³. Ainsi la Convention crée le 27 septembre 1792 le Muséum central des arts, futur musée du Louvre, qui ouvre ses portes le 10 août 1793. Le même jour est inauguré le musée des Monuments français, à Paris, dans les locaux du couvent des Petits-Augustins. Ancien dépôt révolutionnaire, il était administré par l'artiste Alexandre Lenoir qui souhaitait en faire « un asile pour les monuments de notre histoire »⁵⁴. Le Muséum national d'histoire naturelle est créé la même année, puis, plus tard, le Conservatoire des arts et métiers⁵⁵. Aussi, le décret du 24 octobre 1793 pose le principe du transfert « au musée le plus voisin » « des monuments publics transportables, intéressant les arts ou l'histoire, qui portent quelques-uns des signes proscrits, qu'on ne pourrait faire disparaître sans leur causer un dommage réel (...) pour l'instruction nationale ».

Enfin, l'instruction de l'an II *sur la manière d'inventorier et de conserver*, adressée aux administrateurs de la République, marque la fin des vagues de destruction et développe l'idée d'une appropriation collective. Celle-ci confirme le caractère unitaire du corps politique, symbolise le pacte social qui a été prononcé au sein de la Nation et donne le gage de la transformation sociale et politique⁵⁶ : « Vous n'êtes que les dépositaires d'un bien dont la grande famille a le droit de vous demander des comptes »⁵⁷.

⁵² Cité par LENIAUD Jean-Michel, *Les archipels du passé, le patrimoine et son histoire*, Fayard, 2002, p. 95.

⁵³ FUMAROLI Marc, « Les musées au service des publics : les origines », précité, p.6.

⁵⁴ Cité par SCHAEER Roland, *L'invention des musées*, précité, p. 63.

⁵⁵ Le Muséum d'histoire naturelle est créé par le décret du 10 juin 1793 au lieu et place du Jardin des Plantes, et le Conservatoire des arts et métiers est institué par le décret du 10 octobre 1794.

⁵⁶ LENIAUD Jean-Michel, *Les archipels du passé, le patrimoine et son histoire*, précité, p. 86.

⁵⁷ *Instruction sur la manière d'inventorier et de conserver, dans toute l'étendue de la République, tous les objets qui peuvent servir aux arts, aux sciences et à l'enseignement, proposée par la commission temporaire des arts et adoptée par le Comité d'instruction publique de la Convention nationale* du 25 ventôse an II (15 mars 1794). Elle fait suite à quatre instructions publiées par la commission des monuments, instituée par l'Assemblée nationale constituante, entre 1790 et 1791, et relatives à la manière d'inventorier les objets et monuments nationalisés.

19. Les origines des musées français démontrent à quel point ceux-ci se sont construits autour de l'intérêt public fondé sur la conservation et l'éducation. Le musée constitue également un symbole fort, un moyen d'asseoir politiquement et durablement les principes de la Révolution. Sur ce dernier point, l'expérience du musée du Louvre, dont les collections se sont considérablement accrues pendant la période napoléonienne constitue un exemple important. Dès 1794 la Révolution se lance dans le rapatriement des œuvres saisies dans les territoires nouvellement conquis. Des œuvres sont rapatriées de Bruxelles au mois de juillet 1794, mais ce sont surtout les campagnes d'Italie qui illustrent la volonté des révolutionnaires de constituer un musée universel. En mai 1796, le Directoire nomme une commission chargée de « *faire passer en France tous les monuments des sciences et des arts qu'ils croiront dignes d'entrée dans nos musées et nos bibliothèques* »⁵⁸ ; et « *lorsque arrivèrent à Paris les chariots transportant le butin de l'armée d'Italie en 1796, statues antiques, monnaies et médailles, livres rares, archives, l'interprétation officielle voulut qu'il s'agit du contraire du vandalisme : la capitale de la liberté devait devenir la capitale des arts et des sciences, et rassembler, pour le bénéfice de toute l'Europe, les sources du savoir et les modèles du goût jusque-là épars et stérilisés par la tyrannie* »⁵⁹.

Le musée du Louvre répondait ainsi à un vœu « *aussi ancien que l'humaniste de la Renaissance : réunir les fragments épars, reconstituer l'unité encyclopédique du savoir enfouie jusque dans le passé, offrir à la connaissance et au goût moderne les ressources de leur croissance. La Grande Nation s'est donc pourvue d'une mémoire européenne pour faire franchir au savoir et au « génie » européen un nouveau seuil* ». Dans cette optique, la Révolution est à l'origine de l'élaboration de grands principes muséologiques qui ont conduit au développement important des musées sur tout le territoire français : encyclopédisme des collections, liberté d'accès et équité géographique dans la distribution de l'héritage patrimonial. Il en ressort une volonté de répartition équitable des produits des confiscations sur tout le territoire de la République. Cette ambition, concrétisée par Napoléon et son ministre Chaptal, est considérée comme l'impulsion fondatrice des musées de province⁶⁰.

⁵⁸ SCHAER Roland, *L'invention des musées*, précité, p. 69.

⁵⁹ FUMAROLI Marc, « Les musées au service des publics : les origines », précité, pp.10-11.

⁶⁰ Voir infra, §61 et s.

2. Définition et nature juridique du musée en France

20. En légitimant l'existence d'un intérêt général lié à la conservation des collections et à leur présentation au public, la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France* pose une définition juridique du musée (a) et confirme le « *caractère génétique du musée* »⁶¹, ainsi que sa vocation de service public, celui-ci étant en principe de nature administrative (b).

a. Définition du musée en France

21. L'ordonnance du 13 juillet 1945 *portant organisation provisoire des musées de beaux-arts* avait posé une définition juridique du musée. Ainsi, était « *considéré comme musée, (...), toute collection permanente et ouverte au public d'œuvres présentant un intérêt artistique, historique ou archéologique* »⁶².

Outre le fait que le législateur de 2002 ajoute l'aspect didactique et éducatif du musée, il remplace l'intérêt artistique, historique ou archéologique par l'intérêt public. Il permet ainsi au musée de conquérir de nouveaux territoires et d'aborder des thématiques nouvelles, différentes des matières « classiques ». D'un point de vue juridique, le musée n'est plus une institution centrée sur les beaux-arts. Entrent ainsi, par exemple, dans la catégorie des musées, les collections de sciences ou d'histoires naturelles, les arts appliqués ou encore les institutions liées à la conservation et à la préservation d'un patrimoine local telles que les écomusées ou les musées de société.

22. Fondée sur la notion de collection, la définition française du musée se distingue de celle, plus large, posée par le Conseil international des musées⁶³. Au titre de celle-ci, « *un musée est*

⁶¹ FUMAROLI Marc, « Les musées au service des publics : les origines », précité, p. 11.

⁶² Article 2 de l'ordonnance 45-1546 du 13 juillet 1945 *portant organisation provisoire des musées des beaux-arts*, *JORF* du 14 juillet 1945, p. 4342.

⁶³ Créée en 1946 par les professionnels des musées, le Conseil international des musées est une organisation non gouvernementale et internationale vouée « *la conservation, à la pérennité et à la transmission à la société, du patrimoine naturel et culturel mondial, présent et futur, matériel et immatériel* ». Elle « *établit des normes professionnelles et déontologiques applicables aux activités des musées, promeut la formation, fait progresser les connaissances, émet des recommandations sur ces sujets et sensibilise le public à la conservation du patrimoine, via des réseaux mondiaux et des programmes de coopération* », et « *entretient des relations formelles avec l'Organisation des Nations Unies pour la Science, l'Éducation et la Culture (UNESCO). Elle jouit d'un statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies* » (articles 1 et 2 des statuts du Conseil international des musées, adoptés en janvier 2007 lors de l'Assemblée générale tenue à Vienne, accessibles sur http://icom.museum/fileadmin/user_upload/pdf/Statuts/statuts_fr.pdf).

une institution permanente sans but lucratif au service de la société et de son développement ouverte au public, qui acquiert, conserve, étudie, expose et transmet le patrimoine matériel et immatériel de l'humanité et de son environnement à des fins d'études, d'éducation et de délectation »⁶⁴. On y retrouve toutefois le caractère permanent et durable de l'institution, ainsi que la vocation éducative du musée. Le musée a également une vocation à satisfaire le goût des visiteurs, et le Conseil international des musées recourt au terme de délectation, « *plaisir [sensible ou intellectuel] que l'on savoure* », lorsque la loi du 4 janvier 2002 utilise le terme plus courant de « plaisir », sans doute pour confirmer le rôle du musée au service du public.

23. Conservatoire d'œuvres, le musée français doit se distinguer alors d'autres institutions qui, dans le langage courant, pourraient être également qualifiées de « muséales » : il en est ainsi, par exemple, des fonds régionaux d'art contemporain et des centres d'interprétation.

24. Créés en 1982⁶⁵, les fonds régionaux d'art contemporain avaient initialement pour objectif de diversifier le soutien public à la création artistique contemporaine. Il s'agit d'institutions facultatives dotées d'une structure juridique propre (le plus souvent constituées sous forme d'associations) mises en place dans le cadre d'un partenariat entre l'État et la région concernée. La circulaire du 23 juin 1982 *relative à la création des fonds régionaux d'acquisition d'œuvres d'art contemporain* précise leurs missions : ceux-ci doivent, d'une part, assurer le développement et la diffusion de toutes les formes de la création contemporaine dans le cadre d'une politique d'acquisition originale, et d'autre part, sensibiliser les publics des régions à l'art contemporain dans le cadre de la diffusion de leurs collections (sous la forme d'expositions itinérantes, de prêts aux collectivités territoriales, ou d'animations)⁶⁶. Plus de vingt ans après leur création, les fonds régionaux d'acquisition d'art contemporain « *ont su constituer un patrimoine contemporain de haut niveau, représentatif de la création dans toute sa richesse, tout en favorisant l'émergence d'une jeune génération d'artistes* »⁶⁷.

Les fonds régionaux d'acquisition d'art contemporain doivent en principe être distingués des musées : ils « *n'ont pas et n'ont guère de chance d'avoir à l'avenir les moyens d'un musée, non seulement pour des acquisitions, mais aussi en termes d'espaces d'exposition et pour la gestion même de leurs collections, surtout quand on pense à la fragilité physique, à l'extrême diversité*

⁶⁴ Définition adoptée lors de la 21^{ème} conférence générale à Vienne (Autriche), en 2007.

⁶⁵ Circulaire du ministre de la Culture et de la Communication du 23 juin 1982 *relative à la création des fonds régionaux d'acquisition d'œuvres d'art contemporain*, non publiée.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Circulaire du ministre de la Culture et de la Communication 2002/006 du 28 février 2002 *relative aux fonds régionaux d'art contemporain*, BO du ministère de la Culture et de la Communication n° 129, p. 55.

des formes et des modes d'expression artistiques de notre temps, et aux conséquences qui s'ensuivent, par exemple en termes de conservation préventive et d'assurances, sans parler de la complexité des formes et même des « scénarios » d'exposition des produits de la création contemporaine, bien différentes de celles qui consiste à planter un clou pour suspendre un tableau sur un mur. Devenues souvent « immatérielles », ces œuvres imposent, pour prendre tout leur sens et être comprises, des modes de présentation très sophistiqués et de ce fait souvent coûteux »⁶⁸. Cependant, en tant qu'« OVNI juridiques »⁶⁹, les fonds régionaux d'acquisition d'art contemporain ont tendance à se rapprocher des musées, et cela pour au moins deux raisons.

La première est que tout fonds régional d'art contemporain doit organiser ses projets d'acquisitions dans le cadre d'un projet artistique et culturel, ceux-ci faisant d'ailleurs l'objet de l'approbation d'un comité technique composé de personnalités qualifiées. Les acquisitions doivent être conservées et inventoriées « selon les normes en vigueur applicables aux collections muséographiques »⁷⁰. Sur ce point, dans ses *Réflexions sur les possibilités pour les opérateurs publics d'aliéner des œuvres de leurs collections*, Monsieur Jacques Rigaud souligne l'existence de fonds régionaux d'acquisition d'art contemporain de « deuxième génération » qui se sont constitués des locaux de mieux en mieux adaptés, « avec des espaces de réserves et d'exposition qui les font ressembler de plus en plus à des musées ou à des centres d'art contemporain, ouverts au public et sièges d'événements artistiques »⁷¹. Il se pose la question de savoir s'il ne faudrait pas alors prévoir un reversement des collections de certains fonds régionaux d'acquisition d'art contemporain à des musées d'art contemporain, pour éviter de voir se constituer des « musées de seconde zone ».

La seconde raison d'un rapprochement possible entre les fonds régionaux d'acquisition d'art contemporain et les musées tient au statut des collections. En principe, contrairement aux musées, les fonds régionaux d'acquisition d'art contemporain ne sont pas soumis aux principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des collections. Dans son rapport, Monsieur Jacques Rigaud souligne que la cession des collections des fonds régionaux d'acquisition d'art contemporain, si elle était rendue possible, devrait se faire avec l'approbation des artistes concernés, ceux-ci pouvant en effet être intéressés par la cotation de leurs œuvres. Sans adopter

⁶⁸ RIGAUD Jacques, *Réflexions sur les possibilités pour les opérateurs publics d'aliéner des œuvres de leurs collections*, Rapport au ministre de la Culture et de la Communication, 2008, p. 44.

⁶⁹ *Ibidem* p. 42.

⁷⁰ Circulaire du ministre de la Culture et de la Communication 2002/006 du 28 février 2002 relative aux *Fonds régionaux d'art contemporain*, précitée, p. 59.

⁷¹ RIGAUD Jacques, *Réflexions sur les possibilités pour les opérateurs publics d'aliéner des œuvres de leurs collections*, précité, p. 43.

une position ferme sur la question, il met en avant l'idée que les collections des fonds régionaux d'acquisition d'art contemporain ne deviennent inaliénables qu'après une période probatoire de cinq à dix ans⁷². Mais la circulaire du 28 février 2002 *relative aux fonds régionaux d'art contemporain* prône l'application de ces principes. Pour autant, « *il convient d'observer que la question de l'inaliénabilité ne se pose pas dans les mêmes termes pour des musées et pour des institutions telles que les fonds régionaux d'acquisition d'art contemporain, sauf à transformer ces derniers en de nouveaux musées (...)* »⁷³.

25. Les centres d'interprétation sont issus d'un concept développé aux États-Unis dans les années 1950⁷⁴, dans le cadre des parcs naturels. Le centre d'interprétation est un lieu de sensibilisation, il a vocation à donner les clés de lecture d'un site, naturel, culturel ou urbain. La Corderie royale de Rochefort, par exemple, est un centre d'interprétation.

En principe, le centre d'interprétation ne dispose pas de collection, sa seule existence suffit à son objet. Les centres d'interprétation utilisent cependant des supports (maquettes, fac-similés, modèles), qui parfois peuvent prendre la forme d'objets authentiques. La distinction avec le musée peut alors être tenue, d'autant que certains centres d'interprétation utilisent ouvertement l'appellation « musée » : il en est ainsi, par exemple, du Mémorial de Caen, qui est doté d'un musée constitué autour d'une exposition permanente. Toutefois, l'intention première du centre d'interprétation n'est pas de montrer des objets, mais de solliciter la sensibilité des visiteurs et de faire passer un message, de communiquer des contenus.

b. La nature administrative du service public du musée

26. L'analogie que pose la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France* avec la connaissance et l'éducation, ainsi qu'avec l'idée de conservation qui découle du concept de patrimoine national développé durant la Révolution, implique que le musée relève de la catégorie des services publics administratifs. Il s'agit d'un aspect essentiel du musée duquel il

⁷² RIGAUD Jacques, *Réflexions sur les possibilités pour les opérateurs publics d'aliéner des œuvres de leurs collections*, précité, p. 43-44.

⁷³ PONTIER Jean-Marie, « Les attributions culturelles des collectivités territoriales », précité, §459.

⁷⁴ TILDEN Freeman, *Interpreting Our Heritage*, Chapell Hill, 3^{ème} éd., 1977, cité par GOB André et DROUGUET Noémie, *La muséologie, histoire, développement, enjeux actuels*, Armand Colin, 2^{ème} éd., 2006, p. 47. Voir également JACOBI Daniel et MEUNIER Anik, « Les centres d'interprétation : qualités et limites de la reconnaissance sensible du patrimoine », in CHAUMIER Serge et JACOBI Daniel (dir.), *Exposer des idées. Du musée au centre d'interprétation*, Complicités, 2009, pp. 19-42.

ne paraît pas pertinent de se détacher⁷⁵, et qui se pose comme la consécration du fait que l'État et les personnes publiques restent garants de la diffusion culturelle et de la qualité du service. Cependant, si les musées ont une activité originelle de service public administratif, deux facteurs au moins peuvent conduire à l'idée d'un rétrécissement de cette vocation. Le premier tient à l'intervention croissante des personnes privées dans la gestion des musées. Le second tient à l'évolution des musées : après un relatif déclin au début du XX^{ème} siècle, ils ont connu, depuis les années 1970, une évolution profonde et, semble-t-il, irréversible.

27. Le premier facteur – l'intervention des personnes privées dans la gestion des musées – ne doit pas inquiéter outre mesure. En effet, le caractère essentiel du service public est qu'il a vocation à être géré directement ou pour le compte d'une personne publique. Cela implique qu'une personne publique puisse confier la gestion d'une activité à une personne privée. Sur ce point, le service public culturel, et le musée, ne diffèrent pas des autres catégories de services publics.

En France, les musées ont majoritairement été conçus par des personnes publiques. Dans un rapport de 1997 sur *les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, la Cour des comptes affirmait ainsi que 85% des institutions muséales relevaient des personnes publiques. Cela implique que les 25% restant sont placés sous la responsabilité de personnes privées. On doit alors, sans doute, opérer une distinction entre les musées privés qui peuvent être qualifiés de services publics et ceux auquel ce caractère doit être refusé : la loi du 4 janvier 2002 admet en effet la possibilité que des personnes privées gèrent des musées. Toutefois, elle crée également l'appellation « musée de France » qui implique, pour les musées qui en sont dotés, de respecter certains impératifs liés à la gestion des collections, et au caractère non lucratif du musée⁷⁶. Cette appellation a un caractère facultatif, elle n'est attribuée qu'aux seules institutions, publiques ou privées, qui en font la demande. Elle est toutefois un gage de la nature administrative du musée. Dans cette hypothèse, le refus d'une personne privée de se plier à la réglementation entraîne une exclusion de la sphère du « service public ». Aussi, on reste sur l'idée avancée par le Professeur Étienne Fatôme selon laquelle « *en l'état actuel du droit positif, si tout musée public constitue certainement un service public, il n'en est pas de même des musées privés qui n'ont cette qualité qu'à la condition que de dépendre étroitement*

⁷⁵ SALLOIS Jacques, intervention sous FATÔME Étienne, « Les musées et l'idée de service public », in BONNEFOUS Édouard, PEUCHOT Éric, RICHER Laurent (dir.), *Droit au musée, droits des musées*, précité, p. 36 : « (...) fondamentalement, le musée est un service public et nous ne devons pas dévier de cette idée essentielle ».

⁷⁶ Article L. 442-1 du code du patrimoine.

d'une collectivité publique »⁷⁷ : ainsi, tout musée privé inscrit sur la liste des musées de France constitue un service public. Il y a donc, de la part du législateur, une forme de protection de la vocation de service public du musée.

28. Le second facteur peut conduire à se poser de véritables questions sur la nature des musées. Les années 1970 ont en effet été marquées par un regain d'intérêt pour les musées, qui ont ainsi vu leur nombre et leur thématique évoluer. Dans ce cadre, ils ont fait l'objet d'une modernisation et d'une redéfinition de leurs missions dans un contexte de concurrence croissante. Aussi la mission essentielle du musée, centrée sur l'éducation, se serait transformée en une mission orientée vers le divertissement.

Par conséquent, le caractère administratif du musée pourrait évoluer vers un caractère industriel et commercial. Cette évolution est marquée par la volonté constante de conquérir de nouveaux publics, qui se traduit par une évolution du « musée rente » en « musée potentiel d'activité »⁷⁸, car « *dans un musée, il conviendra d'offrir autre chose que la visite elle-même* »⁷⁹. La volonté de satisfaire le « tout public » conduit à une diversification des activités des musées : multiplication des expositions temporaires, qui se posent aujourd'hui comme des événements phares de la programmation culturelle des musées ; développement croissant des activités commerciales, avec la production et la vente de produits dérivés ; mais également multiplication des locations d'espaces, gestion d'auditoriums et conceptions d'outils multimédias attractifs. On peut ainsi citer la mise en place récente d'un partenariat entre le musée du Louvre et la société Nintendo⁸⁰, spécialisée dans le divertissement interactif, pour la création de nouveaux audio-guides pour le musée. Aussi, « *après avoir vécu sans ressources, les musées disposent désormais de moyens financiers non négligeables* »⁸¹.

29. Ces considérations, associées à la recherche constantes de nouvelles formes de financement liée à une réduction des aides publiques, impliquent que les musées adoptent de plus en plus un profil « entrepreneurial ». Ils sont de plus en plus soumis à des contraintes de

⁷⁷ FATÔME Étienne, « Les musées et l'idée de service public », précité, p. 16.

⁷⁸ GREFFE Xavier, « La valeur économique des musées », in *Musées et économie : actes des troisièmes rencontres nationales des musées, musée national des arts asiatiques, 13 et 14 juin 1991*, DMF, Département des publics, de l'action éducative et de la diffusion culturelle, 1992, pp. 24-25.

⁷⁹ GALEY Bertrand, *L'administration des musées classés et contrôlés*, Direction des musées de France, 1990, p. 13.

⁸⁰ Cette opération, qui permet la visite du musée accompagnée d'audio-guides en trois dimensions, consiste en une opération de mécénat sur cinq ans et dont le montant des investissements reste confidentiel. Voir le dossier de presse publié par le musée du Louvre (accessible sur http://www.louvre.fr/sites/default/files/medias/medias_fichiers/fichiers/pdf/louvre-nouvel-audioguide-louvre-nintendo.pdf).

⁸¹ BALLÉ Catherine, « Musées, changements et organisation », *Culture et Musées*, n° 2, novembre 2003, p. 22.

gestion, à des objectifs de croissance, et « *la logique économique est devenue une donnée [qu'ils] ne sauraient ignorer* »⁸². On a donc pu avancer que les musées sont devenus des entreprises⁸³. Cependant, le musée n'a pas pour objet de dégager de profit, « *du reste, si celui-ci existait (...), il serait réinvesti dans les activités du musée, ou reversé à la collectivité de tutelle, mais il ne saurait en aucun cas être distribué à quelqu'un actionnaires que ce soit, le musée étant nécessairement une organisation à but non lucratif* »⁸⁴. Par ailleurs, le musée ne peut être assimilé à une entreprise dès lors que son déterminant principal n'est pas le même que celui de l'entreprise : l'entreprise répond à une demande, alors que c'est l'offre (qui, bien sûr, doit être adaptée) qui conditionne l'existence du musée⁸⁵. Aussi Monsieur Jean-Michel Tobelem, qui ne nie pas les interactions directes entre le musée et le marché⁸⁶, propose-t-il de définir le musée comme une « *une organisation culturelle de marché* » : « *Ce concept peut permettre de rendre compte de la différenciation croissante du secteur des musées, qui voit aujourd'hui l'émergence d'organisations (de nature non lucrative bien entendu) poursuivant clairement une mission culturelle, scientifique et éducative, mais qui sont de plus en plus immergées dans des mécanismes de marché pour plusieurs de leurs dimensions : l'accueil des visiteurs, les activités « commerciales », le financement des opérations, la planification stratégique, la collecte de fonds ou la gestion du personnel (qu'il soit salarié ou bénévole)* ».

Il n'existe pas de définition juridique de la notion d' « organisation culturelle de marché ». Dès lors, on peut considérer que la vocation de service public du musée perdure, mais que, éventuellement, l'existence d'un intérêt général n'est pas forcément incompatible avec l'existence d'un intérêt économique. Les activités commerciales peuvent alors être considérées comme un prolongement de la mission première du musée⁸⁷, dès lors que celui-ci ne perd pas sa vocation essentielle de conservation et d'éducation, et son caractère de service public.

⁸² BALLÉ Catherine, « Musées, changements et organisation », précité, p. 22.

⁸³ JÉROSME Nathalie, « Un coût élevé pour un effet incertain », entretien avec Françoise Cachin, *Le Journal des Arts*, 22 mai 1998, n° 61: « *Les musées sont des entreprises – c'est une réalité – mais non commerciales* ».

⁸⁴ TOBELEM Jean-Michel, *Le nouvel âge des musées, les institutions culturelles au défi de la gestion*, Armand Colin, 2005, p. 23.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 24.

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 28-29.

⁸⁷ CORNU Marie, MALLET-PUJOL Nathalie, *Droit, œuvres d'art et musées, protection et valorisation des collections*, CNRS édition, 2006, p. 31.

II. Les collectivités territoriales et les musées

30. La vocation de service public du musée suppose que celui-ci soit essentiellement géré par des personnes morales de droit public, traditionnellement représentées par l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics. La spécialité qui encadre le fonctionnement des établissements publics implique qu'ils dépendent eux-mêmes de personnes de droit public à vocation générale, l'État ou les collectivités territoriales. Ainsi le musée se trouve-t-il, comme tous les services publics culturels, dans une position « banale » par rapport à d'autres catégories de services publics : en principe, il s'agit d'un domaine partagé entre l'État et les collectivités territoriales. Cette affirmation se vérifie par le fait que les affaires qui ont permis au juge administratif de consacrer l'existence du service public culturel sont essentiellement liées à des activités locales.

Les collectivités territoriales contribuent donc à la mise en œuvre des politiques culturelles, au sein desquelles le service public du musée tient une place importante (A) ; cette intervention des collectivités territoriales en matière culturelle découle de l'autonomie qui leur est accordée dans le cadre de l'organisation décentralisée de la République (B).

A. Le musée, outil de l'intervention culturelle des collectivités territoriales

31. L'article 1^{er} de la Constitution de 1958 dispose que « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale (...). Son organisation est décentralisée* ». L'indivisibilité de l'État vise l'indivisibilité de la souveraineté qui fonde celui-ci et par conséquent « *aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* »⁸⁸. Mais l'indivisibilité de la souveraineté, qui implique une indivisibilité du pouvoir et du droit, n'empêche pas une divisibilité du territoire dans le cadre d'une organisation décentralisée. Ainsi l'État français est décentralisateur et reconnaît l'existence, à ses côtés, d'entités dotées d'une existence juridique distincte de lui et chargées, sous son contrôle, de compétences

⁸⁸ Article 3, alinéa 2, de la Constitution de 1958.

administratives : les collectivités territoriales (1). Celles-ci interviennent largement dans le domaine culturel, contribuant ainsi à la diversification de l'offre culturelle sur le territoire (2).

1. La reconnaissance de l'existence des collectivités territoriales

32. Il n'existe pas de définition juridique des collectivités territoriales, ni dans les textes législatifs ni dans la Constitution, et il n'existe pas non plus « *de critères permettant de les déterminer à coup sûr* »⁸⁹. Cependant, la Constitution de 1958 propose une énumération qui permet, tout au moins, de déterminer qui elles sont. L'article 72, alinéa 1^{er}, de la Constitution de 1958 dispose en effet que les collectivités territoriales de la République sont « *les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'Outre-Mer régies par l'article 74* ».

La Constitution crée ainsi des catégories de collectivités territoriales, c'est-à-dire des « *ensembles d'objets qui se distinguent par des traits spécifiques d'un ensemble plus vaste auxquels ils appartiennent* »⁹⁰, celles-ci ayant un caractère homogène ou hétérogène. Cette notion implique que les collectivités d'une même catégorie soient soumises à des dispositions identiques, qui permettent de les déterminer comme relevant de celle-ci. Mais la Constitution n'en pose véritablement aucune, et c'est finalement l'analyse de dispositions législatives et réglementaires qui permettent de déduire qu'il existe, au sein des collectivités territoriales, des catégories de collectivités territoriales de droit commun et des catégories de collectivités territoriales dérogatoires⁹¹.

Les collectivités territoriales de droit commun sont les communes, les départements et les régions. Les communes et les départements sont issus des découpages administratifs de la France au moment de la Révolution. La loi du 14 décembre 1789 institue ainsi cent quarante-quatre mille communes, sur la base des anciennes paroisses de l'Ancien Régime, et la République française compte actuellement trente-six mille sept cent quatre-vingt-six communes, qui constituent les plus petites circonscriptions administratives de l'État⁹². Les départements sont nés de la loi du 22 décembre 1789 et sont aujourd'hui au nombre de cent un.

⁸⁹ VERPEAUX Michel, *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, 2^{ème} éd, 2004, p. 5.

⁹⁰ DOUENCE Jean-Claude, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2005, fasc. n° 63, §89.

⁹¹ VERPEAUX Michel, « *Les collectivités territoriales en France*, précité, pp. 6 et 10.

⁹² Source : Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités territoriales en chiffres*, Ministère de l'Intérieur, 2012, p 18.

Quant aux régions, elles ont été créées par la loi du 5 juillet 1972 *portant création des régions*⁹³. Instituées sous la forme d'établissements publics, elles ont été érigées au rang de collectivités territoriales par la loi du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*⁹⁴. Elles sont au nombre de vingt-six.

Les collectivités territoriales dérogatoires sont constituées des collectivités d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier. Les collectivités d'outre-mer se répartissent en départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution de 1958, et en collectivités d'outre-mer soumises aux dispositions de l'article 74. Les premières sont la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion : quatre colonies dont l'existence remonte au XVII^{ème} siècle, constituées en départements d'outre-mer par la loi du 19 mars 1946⁹⁵. Elles sont administrativement dédoublées, car elles correspondent également aux circonscriptions des régions d'outre-mer. Il y a donc, sur ces territoires, des instances départementales et régionales. Dans ces territoires, « *les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Les collectivités d'outre-mer (anciens territoires d'outre-mer) régies par l'article 74 de la Constitution de 1958, sont constituées des îles de Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna, ainsi que de la Polynésie française. Ces collectivités sont dotées d'une spécialité législative, et disposent d'un statut « *qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République* ». Jusqu'en 2003, cette disposition sous-entendait une certaine harmonisation dans le fonctionnement de ces collectivités, qui avaient en commun le principe de spécialité législative. Depuis la réforme constitutionnelle posée par la loi du 28 mars 2003⁹⁶, « *il n'y a plus aucun élément commun aux différentes collectivités d'outre-mer ; toutes les règles de fonds sont renvoyées au statut défini par une loi organique* »⁹⁷ : « *La conclusion est que les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ne*

⁹³ Loi 72-619 du 5 juillet 1972 *portant création des régions*, JORF du 9 juillet 1972, p 7176.

⁹⁴ Articles 59 et 60 de la loi 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, JORF du 3 mars 1982, p. 730.

⁹⁵ Loi 46-451 du 19 mars 1946 *sont érigées en départements français les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française*, JORF du 20 mars 1946, p. 2294.

⁹⁶ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*, JORF du 29 mars 2003, p. 5568.

⁹⁷ Article 73, al 2, de la Constitution de 1958. DOUENCE Jean-Claude, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales », précité, §69. Voir la loi organique 2004-192 du 27 février 2004 *portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, JORF du 2 mars 2004, p 4183. Les autres collectivités d'outre-mer restent régies par des dispositions législatives antérieures : loi 61-814 du 29 juillet 1961 *conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer*, JORF du 30 juillet 1961, p 7019; loi 85-595 du 11 juin 1985 *relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon*, JORF du 14 juin 1985 p. 6551 ; et 2001-616 du 11 juillet 2001 *relative à Mayotte*, JORF du 13 juillet 2001, p. 11199.

constituent pas vraiment une catégorie. Il y a en réalité autant de catégories à une unité que de collectivités concernées »⁹⁸.

Les collectivités territoriales à statut particulier, consacrées par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, sont constituées d'exemplaires uniques créées par la loi : la collectivité territoriale de Corse et la ville de Paris sont de ce type⁹⁹.

33. L'énumération posée par l'article 72, alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958 n'est pas fermée, dès lors que le constituant a rajouté la mention selon laquelle « *toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées (...)* ». Ainsi le législateur peut-il créer de nouvelles catégories de collectivités territoriales¹⁰⁰, celles-ci pouvant alors être constituées d'une seule unité¹⁰¹. L'expression « *le cas échéant, au lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités territoriales mentionnées* », peut amener à se poser la question de savoir si le législateur peut intervenir pour supprimer les catégories consacrées par la Constitution de 1958 et en créer de nouvelles. La loi pourrait-elle supprimer, par exemple, les départements, dont l'existence est constitutionnellement garantie, sans réforme de la Constitution ? Dans une telle hypothèse, la reconnaissance de l'existence des collectivités territoriales par la Constitution est limitée, et on doit plutôt admettre que la possibilité de créer (ou de supprimer) des collectivités territoriales est double : le constituant a consacré le pouvoir législatif en la matière, mais la Constitution de 1958 peut créer ou supprimer des catégories de collectivités territoriales en modifiant l'énumération de l'article 72.

34. Il ressort également de cette énumération de l'article 72, alinéa 1^{er} que la Constitution de 1958 reconnaît et garantit l'existence de collectivités territoriales réparties en catégories, qui apparaissent de plus en plus éclatées. Cependant, si elle permet de déterminer quelles sont les collectivités territoriales de la République, il n'existe pas de dispositions permettant de

⁹⁸ DOUENCE Jean-Claude, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales », précité, §70.

⁹⁹ La Corse bénéficie d'un régime particulier au titre de la loi 2002-92 du 22 janvier 2002 *relative à la Corse*, JORF du 23 janvier 2002, p. 1503 ; de même que la ville de Paris, érigée à la fois en commune et en département par la loi 75-1331 du 31 décembre 1975 *portant réforme du régime administratif de la ville de Paris*, JORF du 3 janvier 1976, p. 143. Cette situation persiste depuis la loi 82-1169 du 31 décembre 1982 *relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale* (article 38 codifié à l'article L. 2512-1 du code général des collectivités territoriales), JORF du 1^{er} janvier 1983, p. 3.

¹⁰⁰ Conseil constitutionnel, 25 février 1982, Décision n° 82-138 DC, *loi portant statut particulier de la région de Corse*, Rec., p. 41.

¹⁰¹ Conseil constitutionnel, 25 février 1982, Décision n° 82-138 DC, *loi portant statut particulier de la région de Corse*, précité ; Conseil constitutionnel, 9 mai 1991, Décision n° 91-290 DC, *Statut de la collectivité territoriale de Corse*, Rec., p. 56 (dans cette décision, le Conseil constitutionnel admet que le législateur puisse créer « *une nouvelle catégorie de collectivité territoriale, même ne comprenant qu'une seule unité* »).

déterminer ce qu'elles sont, ou quelles sont les caractéristiques qui permettent de les assimiler comme telles. Il existe pourtant un consensus autour du fait qu'une collectivité territoriale est « *un groupement humain uni par un lien territorial et doté d'une organisation lui permettant de participer à la vie juridique* »¹⁰². Cette théorie découle de la Charte du Conseil de l'Europe sur l'autonomie locale, adoptée en 1985 et ratifiée par la France en 2007¹⁰³ ; et les collectivités territoriales françaises semblent correspondre à cette définition. Elles sont en effet constituées d'un territoire, d'une population et disposent de la personnalité morale.

Le territoire constitue un élément essentiel de l'existence des collectivités territoriales : sans lui, elles ne peuvent exercer leurs attributions. De ce fait, les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à chaque catégorie de collectivités territoriales prennent toujours en compte, en premier lieu, les noms et les territoires de celles-ci. Et, « *mis à part quelques îlots désertiques, l'ensemble du territoire français est divisé en collectivités territoriales, de taille différente, et qui s'emboîtent les unes dans les autres telles des poupées gigognes, et le territoire de la République est en quelque sorte la somme des territoires des collectivités territoriales* »¹⁰⁴. Cette organisation implique que le territoire de chaque collectivité territoriale soit également le territoire d'une autre collectivité territoriale. Les questions de délimitations et de modifications de ces territoires sont rigoureusement régies par la loi, car elles entraînent des conséquences juridiques importantes : l'assise territoriale permet en effet de désigner le corps électoral, ainsi que les compétences *rationae loci* de la collectivité concernée.

Le corps électoral est également déterminé en fonction de la population recensée sur le territoire local, la présence de groupements humains sur un territoire donné constituant un aspect étant essentiel du fonctionnement des collectivités territoriales¹⁰⁵.

Quant à la personnalité juridique des collectivités territoriales, elle est également essentielle à leur fonctionnement, car il est « *inconcevable que les collectivités aient des compétences et des ressources si elles n'ont pas la personnalité morale et le patrimoine correspondant* ». La personnalité juridique des collectivités territoriales a été progressivement reconnue au XIX^{ème} siècle, et a conduit progressivement à la reconnaissance de leur activité en droit public¹⁰⁶. Elle

¹⁰² DOUENCE Jean-Claude, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales », précité, §. 27.

¹⁰³ La Charte de l'autonomie locale (STCE n° 122), adoptée le 15 octobre 1985 a été ratifiée par la France le 17 janvier 2007.

¹⁰⁴ VERPEAUX Michel, *Les collectivités territoriales en France*, précité, p. 26.

¹⁰⁵ DOUENCE Jean-Claude, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales », précité, §31.

¹⁰⁶ Les arrêts *Terrier* et *Feutry*, qui consacrent l'existence des services publics locaux, reconnaissent ainsi l'existence des collectivités territoriales en tant qu'entités administratives dotées de compétences en droit public (Conseil d'État, 6 février 1903, *Terrier*, *Rec.*, p 94 ; Tribunal des conflits, 29 février 1908, *Feutry*, *Rec.*, p 208) : voir DOUENCE Jean-Claude, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales », précité, §40.

n'est aujourd'hui soulignée qu'implicitement dans la Constitution de 1958, tant elle est évidente¹⁰⁷, l'article 34 précisant en effet que la loi « *détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». Par ailleurs, l'article 72, alinéa 3, de la Constitution de 1958 précise que « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus* », ceux-ci permettant de les représenter dans la vie juridique.

Il résulte de cette association de critères (territoire, population, personnalité juridique) que les collectivités territoriales françaises sont des collectivités locales « *au sens européen du terme* »¹⁰⁸, et que c'est grâce à ces critères que leur fonctionnement prend tout son sens. En effet, dotées d'une existence propre et des moyens nécessaires à leur administration, elles peuvent intervenir dans le domaine culturel.

2. Les interventions culturelles des collectivités territoriales

35. Les interventions des collectivités territoriales en matières culturelles obéissent à de multiples finalités : morales, sociales, économiques, et elles se traduisent par un investissement financier important, surtout de la part des communes. En effet, « *la ville est le territoire de base, la cellule démocratique par excellence, le lieu de vie, de solidarité, de communauté, facteur d'identité, fondement de la vie associative, réceptacle des équipements indispensables, lieu d'expression des besoins, cadre de vie architectural et symbolique, lieu d'histoire et de mémoire, expression la plus complète et la plus riche de la culture et lieu de rencontres de différentes cultures* »¹⁰⁹.

36. Dans son ouvrage sur la *politique culturelle et la décentralisation*, Monsieur Pierre Moulinier présente la théorie du Professeur Jean-Arnaud Mazères sur « l'archéologie de la décentralisation », qui attribue à chaque échelon de l'administration un caractère tiré de la succession des ères historiques¹¹⁰.

La commune correspondrait alors à l'âge féodal, et devrait concilier un élément communautaires (les groupes reliés horizontalement, les solidarités et la convivialité), et un élément territorial. Dans ce sens, elle a diversifié ses activités qui se sont étendues à la culture.

¹⁰⁷ DOUENCE Jean-Claude, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales », précité, §41.

¹⁰⁸ MONJAL Pierre-Yves, *Droit européen des collectivités locales*, LGDJ, Lextenso éditions, 2010, p. 19.

¹⁰⁹ MOULINIER Pierre, *Politique culturelle et décentralisation*, L'Harmattan, 2002, p. 75.

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 74-75.

D'un point de vue relatif, l'interventionnisme culturel communal remonterait à la fin des années 1970, et plus précisément à l'année 1977 après la victoire de la Gauche aux élections locales (en effet, on ne peut pas nier l'existence d'une intervention culturelle antérieure à cette période, comme en témoigne, par exemple, l'histoire des musées territoriaux dont il sera question dans cette étude). L'année 1977 marque cependant un tournant dans le développement des politiques culturelles locales, celles-ci étant utilisées comme un outil de modernité et de développement du territoire. Ce développement est la conséquence de l'impulsion de l'État en ce domaine : dans les années 1960 et 1970, celui-ci s'est imposé comme le « contrôleur » de l'intervention culturelle locale, en posant des principes rigoureux quant à la gestion de certains équipements, dont, pendant un temps, il a nommé les responsables. Il a ainsi permis une large diffusion de la culture sur l'ensemble du territoire, que les collectivités territoriales, et notamment les communes, ont poursuivi. Par ailleurs, l'État s'est également positionné en tant que modèle. La politique des grands travaux menée à cette époque, avec, par exemple, la multiplication des grands chantiers muséaux (l'ouverture du Centre Pompidou en 1977, le lancement, la même année, des travaux de transformation de la gare d'Orsay en musée, et, à partir de 1983, la campagne de rénovation et de réaménagement du musée du Louvre), a entraîné, au niveau local, une vague de mimétisme qui peut expliquer que la majorité des services culturels municipaux soient nés après 1977. Cette ouverture des communes vis-à-vis du champ culturel a conduit à la création de nombreux équipements qu'elles ont dû, par la suite, assumer financièrement. Dans ce contexte, la culture a fait l'objet d'une institutionnalisation et les administrateurs culturels ou les adjoints à la culture ont pris leur place dans l'organigramme municipal.

37. Dans la théorie de l'archéologie de la décentralisation, le département correspondrait à la strate de l'âge classique, c'est-à-dire à la théorie de la « raison d'État »¹¹¹. Il a en effet été, pendant longtemps, un échelon de l'administration de l'État et « *ses organes, ses compétences, sa logique d'action sont (ou ont été dessinés par l'État et par la loi de manière extrêmement uniforme* »¹¹², et le domaine culturel corrobore cette analyse. En effet, il constitue le seul échelon territorial à avoir fait l'objet, au moment de la décentralisation, de transferts de compétences effectifs en matière culturelle (il s'est vu confier ainsi la gestion des archives et des bibliothèques centrales de prêts). Les facteurs de l'intervention culturelle des départements sont les mêmes que ceux de l'intervention des communes. La décentralisation, avec la

¹¹¹ MOULINIER Pierre, *Politique culturelle et décentralisation*, précité, p. 95.

¹¹² *Ibidem*, p. 95.

reconnaissance du pouvoir du président du conseil général, a joué un rôle déterminant dans cette évolution. Ainsi, en 1978, les dépenses départementales en matière culturelle représentaient 5% de l'effort public total de la culture, contre 7,4 % en 1996¹¹³. Les départements doivent concilier leurs missions en matière de gestion d'équipements et en matière de distribution. En effet, près de la moitié de leurs dépenses correspondent à des subventions versées aux communes ou à des personnes morales de droit privé.

Quant aux régions, elles se positionnent dans la strate de l'âge contemporain, caractérisée par une logique économique, managériale et déterritorialisée, « *parce que relativement éloignée de l'enracinement dans un territoire* ». Le fait que la compétence générale des régions se résume au développement du territoire¹¹⁴, y compris au développement culturel, « *plaide en faveur de cette relative extraterritorialité, tout comme l'extrême hétérogénéité des espaces et des interventions régionaux* »¹¹⁵. De ce fait, l'État a utilisé (et utilise) les régions comme vecteur de sa politique de diffusion de la culture, et il les encourage à s'investir dans certains domaines particuliers, en contribuant financièrement à la moitié de leurs engagements : cela est vrai pour les fonds régionaux d'art contemporain, mais également pour les fonds régionaux d'acquisition pour les musées ou pour les fonds régionaux d'aide à la restauration pour les musées. Dans ce contexte, les régions, dernières nées des collectivités territoriales, utilisent plus largement leurs ressources pour soutenir les autres collectivités territoriales, ou les personnes de droit privé intervenant dans le domaine culturel, que pour assurer la gestion de leurs propres équipements¹¹⁶.

38. Les dépenses culturelles des collectivités territoriales visent principalement deux secteurs : l'expression artistique d'une part, et la conservation et la diffusion des patrimoines d'autre part. L'expression artistique comprend l'aide à la création et à la diffusion des œuvres artistiques, l'enseignement et les différentes activités d'animation culturelle. La conservation et la diffusion du patrimoine regroupent « *l'ensemble des actions d'entretien, de protection et de fonctionnement du patrimoine culturel au sens large* »¹¹⁷.

¹¹³ MOULINIER Pierre, *Politique culturelle et décentralisation*, précité, p. 96.

¹¹⁴ Article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales : « *La région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes, et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'État, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région* ».

¹¹⁵ MOULINIER Pierre, *Politique culturelle et décentralisation*, précité, p. 104.

¹¹⁶ Les subventions versées aux autres collectivités territoriales ou aux personnes privées gérant des activités culturelles ont ainsi représenté plus de 80% des dépenses culturelles des régions en 2006. Voir DELVAINQUIÈRE Jean-Cédric et DIETSCH Bruno, « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2006 : près de 7 milliards d'euros pour la culture », *Culture chiffres*, 2009/3 n° 3, p. 22.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 26. La conservation du patrimoine a bénéficié en 2006 de 2,6 milliards d'euros de la part des collectivités territoriales.

En 2006, le département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la Culture et de la Communication a estimé à un peu plus de 7 milliards d'euros les dépenses culturelles des collectivités territoriales¹¹⁸. À titre indicatif, l'effort financier de l'État pour la culture s'est élevé, la même année à 7, 232 milliards d'euros, le budget du ministère de la Culture et de la Communication s'élevant à 2, 776 milliards d'euros. Si cette comparaison traduit une forte volonté politique de la part des collectivités territoriales de s'investir dans le domaine culturel, elle n'en est pas moins inopérante. En effet, établir une véritable comparaison des dépenses culturelles de l'État et des collectivités territoriales nécessiterait, d'une part, de disposer du montant de la totalité des dépenses des collectivités territoriales. Or, l'enquête menée par le département des études, de la prospective et des statistiques tient compte des chiffres de l'ensemble des départements et des régions, mais elle ne prend en compte qu'un échantillon de communes de plus de 10 000 habitants.

D'autre part, comparer les dépenses culturelles de l'État et des collectivités territoriales impliquerait de travailler sur des chiffres nets, et d'exclure ainsi, pour les collectivités territoriales, le montant des subventions allouées par l'État ou par les autres collectivités territoriales en la matière, pour éviter les doubles comptes. Reste cependant que les interventions culturelles des collectivités territoriales sont nombreuses et variées, et que leur légitimité dans ce domaine n'est pas contestable aujourd'hui.

39. Les interventions des collectivités territoriales dans le domaine de la conservation du patrimoine visent la gestion des archives, des bibliothèques et des médiathèques, et bien sûr, des musées. Ceux-ci représentent 11% des dépenses culturelles des communes¹¹⁹ et 13% des dépenses culturelles des départements¹²⁰, et ils sont intégrés dans les 20% de dépenses que les régions réservent au patrimoine¹²¹.

Les musées ne constituent pas le premier poste de dépenses budgétaires des collectivités territoriales en matière culturelle, et parfois ils se positionnent loin derrière le spectacle vivant ou les activités d'enseignement. Toutefois, collectivités territoriales et musées entretiennent,

¹¹⁸ DELVAINQUIÈRE Jean-Cédric et DIETSCH Bruno, « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2006 : près de 7 milliards d'euros pour la culture », précité, pp. 1-32. Il ressort de cette étude que les communes ont dépensé près de 4,4 milliards d'euros dans les domaines culturels en 2006, ce qui représente 8,1 % de leur budget global (en 1996, ces dépenses étaient estimées à 23,3 milliards de francs). Les départements et les régions, quant à eux, ont respectivement dépensé 1,3 milliard et 556 millions d'euros pour la culture en 2006, ce qui représente une moyenne de 2,2% des budgets départementaux et 2,5% des budgets régionaux.

¹¹⁹ DELVAINQUIÈRE Jean-Cédric et DIETSCH Bruno, « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2006 : près de 7 milliards d'euros pour la culture », p. 6.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 19.

¹²¹ *Ibidem*, p. 23.

depuis l'origine même de ces derniers, des relations étroites, et on peut se demander quels liens juridiques constituent la base de leurs rapports.

B. Les collectivités territoriales et leurs musées : des rapports fondés sur le principe de libre administration

40. L'existence des collectivités territoriales et la reconnaissance de leur personnalité juridique ne peuvent garantir, seules, leur intervention vis-à-vis de leurs administrés, et notamment dans le domaine des musées. Celle-ci découle de leur autonomie de gestion, qui se pose comme le prolongement de leur existence. Elle est fondée sur deux principes constitutionnels, l'organisation décentralisée de la République et le principe de libre administration des collectivités territoriales. La décentralisation, qui marque la structure organisationnelle de l'État, implique que les collectivités territoriales ne peuvent exister en dehors de lui. Toutefois, la Constitution de 1958 leur reconnaît une liberté d'agir, qui « *qualifie la capacité juridique dont elles disposent dans l'exercice de leurs activités juridiques, c'est-à-dire de leurs fonctions légales* »¹²² : c'est le principe de libre administration (1), qui constitue l'essence même de l'intervention des collectivités territoriales en matière de musées (2).

1. Présentation du principe de libre administration des collectivités territoriales

41. Fondement de l'intervention des collectivités territoriales en matière administrative, le principe de libre administration a été consacré par la Constitution de 1946 (article 87)¹²³. Mais pendant longtemps, il n'a pas véritablement fait l'objet d'une application concrète, le Conseil constitutionnel l'ayant avant tout utilisé comme un outil de la répartition des compétences entre la loi et le règlement (il ressort ainsi de sa jurisprudence que, par exemple, seule la loi peut

¹²² DOUENCE Jean-Claude, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales », précité, §131.

¹²³ Article 87 de la Constitution du 27 octobre 1946 : « *Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel* ».

transférer de nouvelles compétences aux collectivités territoriales¹²⁴ ou leur imposer des obligations particulières¹²⁵). Mais « *après s'être ainsi attaché à préserver la libre administration de l'emprise du pouvoir exécutif, le Conseil constitutionnel s'est employé, dans un second temps, à le préserver des atteintes du législateur, ce qui n'apparaissait pas avec évidence comme une exigence constitutionnelle* »¹²⁶. En effet, tel que se présentait originellement le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la Constitution de 1958¹²⁷, la seule réserve à opposer au législateur pour assurer sa protection a longtemps été la référence à l'existence de conseils élus au sein des collectivités territoriales. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 est cependant intervenue depuis pour poser de nouvelles règles¹²⁸.

42. La première consécration du principe de libre administration comme principe à valeur constitutionnelle remonte à la décision du Conseil constitutionnel du 23 mai 1979, *Territoire de Nouvelle-Calédonie*¹²⁹, qui pose le principe de libre administration comme une règle de fond. Le Conseil constitutionnel s'est donc érigé en protecteur de ce principe. Ainsi, lorsque la loi « *détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales* »¹³⁰, c'est sous réserve qu'elle n'empiète pas sur la liberté d'action de celles-ci. Le Conseil constitutionnel a donc dû déterminer les contours du principe de libre administration, et cela en fonction de références abstraites, le principe de libre administration ne désignant aucun concept tangible. « *C'est donc au cas par cas, à partir de l'examen in concreto des textes qui lui sont soumis, que le juge constitutionnel va apprécier si les variations affectant le principe de libre administration restent comprises entre les seuils*

¹²⁴ Conseil constitutionnel, 12 décembre 1967, Décision n° 67-49 L, *Nature juridique de certaines dispositions de l'alinéa 2 de l'article 10 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne*, Rec., p. 39 et Conseil constitutionnel, 29 décembre 1983, Décision n° 83-166 DC, *Loi relative au prix de l'eau en 1984*, Rec., p. 77.

¹²⁵ Conseil constitutionnel, 2 juin 1976, Décision n° 76-89 L, *Nature juridique de dispositions contenues dans divers textes relatifs à l'administration communale*, Rec., p. 52.

¹²⁶ ROUX André, « le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », *RFDA* 1992, p. 437.

¹²⁷ Ancien article 72 de la Constitution de 1958 : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

¹²⁸ Loi constitutionnelle 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF* du 29 mars 2003, p. 5568.

¹²⁹ Conseil constitutionnel, 23 mai 1979, Décision n° 79-104 DC, *Loi modifiant les modes d'élection de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État*, Rec., p. 27.

¹³⁰ Article 34 de la Constitution de 1958.

minimas et maximas autorisés, seuils qu'il est d'ailleurs le seul à pouvoir apprécier »¹³¹. Il découle de la jurisprudence du Conseil constitutionnel une liberté de gestion des collectivités territoriales (a), qui ne consiste pas en une liberté pleine et entière de celles-ci pour l'exercice de leurs compétences, mais qui reste, au contraire, encadrée par la loi (b).

a. Portée du principe de libre administration des collectivités territoriales

43. La liberté de gestion des collectivités territoriales issue du principe de libre administration nécessite, d'une part, l'existence d'une capacité de décision des collectivités territoriales à gérer leurs affaires propres (et donc leurs musées) et, d'autre part, l'existence des moyens nécessaires à la mise en œuvre de leur libre administration.

44. Quant à la capacité de décision, le Conseil constitutionnel a rappelé au moins deux fois que, pour s'administrer librement, une collectivité territoriale doit disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives, « *dans les conditions qu'il appartient à la loi de prévoir* »¹³². Cette exigence, posée par l'article 72, alinéa 1^{er}, de la Constitution de 1958, n'interdit pas la dévolution de compétences propres à des organes autres que les conseils élus, à condition que ceux-ci conservent l'essentiel des attributions liées au principe de libre administration¹³³. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de confirmer le caractère politique des élections locales¹³⁴, ce qui a pu l'amener à avancer qu'ayant une incidence sur l'élection du Sénat, elles ne pouvaient concerner que des citoyens français¹³⁵. Cependant, la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « *Des Communautés européennes et de l'Union européenne* » a rajouté un article 88-3 à la Constitution de 1958. En application de ses dispositions, « *sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France* ».

¹³¹ ROUX André, « le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », précité, pp. 437-438.

¹³² Conseil constitutionnel, 8 août 1985, Décision n° 85-196 DC, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, Rec., p. 63 ; et Conseil constitutionnel 19 janvier 1988, Décision n° 87-241 DC, *Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie*, Rec., p. 31.

¹³³ Conseil constitutionnel, 28 décembre 1982, Décision n° 82-149 DC, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, Rec., p. 76 ; et Conseil constitutionnel, 19 janvier 1988, Décision n° 87-241 DC, *Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie*, précitée.

¹³⁴ Conseil constitutionnel, 18 novembre 1982, Décision n° 82-146 DC, *Quotas par sexe*, Rec., p. 66.

¹³⁵ Conseil constitutionnel, 9 avril 1992, Décision n° 92-308 DC, *Maastricht I*, Rec., p. 55.

Pour avoir du sens, le pouvoir de décision des collectivités territoriales doit porter sur « *des attributions effectives* » dont l'existence relève, en principe, de la loi. Il revient en effet au législateur de prévoir les transferts de compétences aux collectivités territoriales. Il doit préserver la sphère d'intervention des collectivités territoriales par rapport aux autres personnes publiques. Cependant, il n'existe aucune indication, ni jurisprudentielle, ni législative, ni même constitutionnelle sur la nature et l'étendue de ces attributions. Cela peut parfaitement se concevoir car, si cela était le cas, il y aurait une limite au transfert de compétences, et donc à la décentralisation. On peut donc « *imaginer que la loi ne peut vider une collectivité ou une catégorie de collectivité de sa substance en lui retirant l'essentiel de ses compétences* »¹³⁶.

La liberté d'action et de décision des collectivités territoriales a fait l'objet de nouvelles dispositions constitutionnelles, insérées à l'article 72 de la Constitution par la loi du 28 mars 2003. L'alinéa 2 précise ainsi que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Cependant, cette disposition n'a pas vocation à permettre aux collectivités territoriales de se saisir elles-mêmes de compétences nouvelles. Elle doit plutôt être analysée comme une piste de réflexion pour le législateur, notamment dans le cadre de transferts et de répartitions de compétences entre collectivités territoriales¹³⁷.

45. L'autre volet du principe de libre administration se traduit par l'existence, en principe, de moyens juridiques et financiers propres à permettre aux collectivités territoriales d'exercer leurs compétences. Aussi disposent-elles d'un pouvoir réglementaire leur permettant de déterminer leur organisation interne et de prendre des dispositions à l'égard de leurs administrés. L'existence d'un pouvoir réglementaire local, affirmée par la jurisprudence¹³⁸, a été officialisée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003¹³⁹. Toutefois, au moment de l'adoption des dispositions relatives à l'acte I de la décentralisation, le pouvoir réglementaire local a soulevé un débat important, centré sur la question de savoir si ce pouvoir ainsi accordé

¹³⁶ DOUENCE Jean-Claude, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales », précité, §180. Sur ce point, on doit souligner que dans sa décision du 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a estimé que la suppression de la clause générale de compétence au profit des départements et des régions ne constituait pas une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales : Conseil constitutionnel, décision 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, Rec., p. 367 (Voir infra, §58).

¹³⁷ DOUENCE Jean-Claude, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales », précité, §180-184.

¹³⁸ Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales a notamment été reconnu par le Conseil constitutionnel dans une décision de 2002 relative à la Corse (Conseil constitutionnel, décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*, Rec., p. 70).

¹³⁹ Loi constitutionnelle 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République* (précitée) et notamment son article 5 qui modifie l'article 72 alinéa 3 de la Constitution de 1958 en précisant que « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

aux collectivités territoriales peut remplacer et évincer le pouvoir réglementaire accordé au Premier ministre. En effet, l'article 21 de la Constitution dispose que le Premier ministre « assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires ». Cependant il apparaît que le principe d'indivisibilité de la République française impose une application uniforme du droit sur tout le territoire. En effet, si les collectivités territoriales constituent des entités juridiques autonomes au sein d'un État décentralisé, elles n'existent que par et grâce à lui. Aussi leur pouvoir normatif (que le constituant a d'ailleurs bien qualifié de « réglementaire ») est-il résiduel et subordonné au pouvoir car il ne peut remettre en cause le pouvoir national¹⁴⁰. Le pouvoir réglementaire ainsi reconnu est en fait lié à l'exercice des compétences des collectivités territoriales et trouve vocation à s'appliquer exceptionnellement, dans le cadre d'une expérimentation telle qu'elle est prévue par la Constitution de 1958¹⁴¹, ou de manière régulière dans le cadre de l'organisation interne des services de la collectivité territoriale. Il ne s'agit donc que d'une reconnaissance des compétences des collectivités territoriales dans le cadre du principe de libre administration.

Ainsi les collectivités territoriales ne peuvent empiéter ni sur le domaine de la loi ni sur celui du règlement. Leur intervention se borne à la mise en œuvre des lois et des règlements en vigueur sur le territoire national. Toutefois, c'est bien le pouvoir normatif des collectivités territoriales qui leur permet de préciser, par exemple, les modalités de gestion de leurs musées ; et dans ce sens, il est difficile de considérer que le pouvoir réglementaire local est purement résiduel, cela reviendrait à occulter l'objet principal de ce pouvoir¹⁴². De ce fait, et cela se pose comme une évidence, au-delà du fait que la loi peut leur reconnaître implicitement un pouvoir normatif (en matière de police administrative, par exemple), dès lors qu'elles se sont vues attribuer des compétences nouvelles, les collectivités territoriales disposent implicitement d'un pouvoir normatif pour leur exercice¹⁴³.

Quant aux ressources financières, le principe de libre administration exige l'existence d'un niveau de ressources suffisant pour permettre aux collectivités territoriales d'exercer leurs

¹⁴⁰ Pierre-Laurent Frier, « Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ? », *AJDA* 2003, p. 559-563.

¹⁴¹ Article 72 alinéa 4 de la Constitution de 1958 : « 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 ».

¹⁴² HAQUET Arnaud, *La loi et le règlement*, LGDJ, 2007, p. 119.

¹⁴³ DOUENCE Jean-Claude, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales », précité, §205-219.

compétences¹⁴⁴. Le juge constitutionnel a donc posé des seuils au-delà desquels « *la libre administration serait entravée, notamment par la suppression sans contreparties de ressources existantes ou le transfert de compétences sans transfert de ressources. Cependant, il n'accorde qu'une garantie en volume et non en nature (des dotations peuvent remplacer une fiscalité propre). Surtout il ne peut ni récuser les motifs d'intérêt général qui justifient ces atteintes (péréquation entre collectivités, justice fiscale entre contribuables...), ni aller au-delà d'un contrôle portant séparément sur chaque loi. Le résultat est que pendant plus de dix ans, le juge a multiplié les mises en garde adressées au législateur, sans jamais déboucher sur une censure, alors que, durant la même période, l'autonomie financière locale s'est notablement dégradée* »¹⁴⁵.

Pour autant, l'autonomie financière des collectivités territoriales fait l'objet, depuis 2003, d'un nouvel article dans la Constitution de 1958 : l'article 72-2 consacre ainsi la liberté pour les collectivités territoriales de disposer librement de leurs ressources, dans les limites posées par la loi¹⁴⁶. Il donne une assise constitutionnelle à leur pouvoir fiscal¹⁴⁷, et impose que tout transfert de compétences aux collectivités territoriales fasse l'objet d'une compensation financière¹⁴⁸. Il confirme également la compétence du législateur en matière de péréquation¹⁴⁹. Surtout, il constitutionnalise l'autonomie financière des collectivités territoriales : l'article 72-2, alinéa 3 pose en effet le principe selon lequel « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». Or, il était prévu qu'une loi organique « *fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* ». La difficulté de mise en œuvre de ce principe est telle que la loi organique du 29 juillet 2004, prise en application de ces dispositions, qui pose les modalités de définition des ressources propres, mentionne également que « *pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau*

¹⁴⁴ Conseil constitutionnel, 29 mai 1990, Décision n° 90-274 DC, *Droit au logement*, Rec. p. 61 ; Conseil constitutionnel, 26 janvier 1995, Décision n° 94-358 DC, *Aménagement du territoire*, Rec. p. 183 ; Conseil constitutionnel, 12 juillet 2000, Décision n° 2000-432 DC, *Loi de finances rectificative pour 2000*, Rec. p. 104 ; Conseil constitutionnel, 18 décembre 2003, Décision n° 2003-487 DC, *RMI/RMA*, Rec., p. 473.

¹⁴⁵ DOUENCE Jean-Claude, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales », précité, §188.

¹⁴⁶ Article 72-2, al 1^{er} de la Constitution de 1958 : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ».

¹⁴⁷ Article 72-2, al 2 de la Constitution de 1958 : « *Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine* ».

¹⁴⁸ Article 72-2, al 4 de la Constitution de 1958 : « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

¹⁴⁹ Article 72-2, al 5 de la Constitution de 1958 : « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

constaté au titre de l'année 2003 »¹⁵⁰. Elle réduit donc la garantie de l'existence des ressources propres à un niveau constaté en 2003, et pose de nouvelles complications quant à la définition de l'autonomie financière locale, en définissant un seuil minimal en deçà duquel le principe de libre administration des collectivités territoriales ne serait pas respecté¹⁵¹. Par ailleurs, ces dispositions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales ont également été sources d'interrogations, car elles ont pu laisser croire à l'existence d'une autonomie fiscale. Or il n'en est rien, et le Conseil constitutionnel l'a bien souligné dans sa décision du 29 décembre 2010 relative à la loi *de finances pour 2010* et à ses dispositions supprimant la taxe professionnelle : « *Il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale (...)* »¹⁵². Ainsi, il existe bien un principe d'autonomie financière des collectivités territoriales (bien qu'il soit de plus en plus encadré par le juge constitutionnel¹⁵³), mais celui-ci correspond plus à une autonomie de gestion qu'à une autonomie fiscale : il se veut ainsi « *juridiquement circonscrit à une sphère beaucoup plus en adéquation avec le principe de libre administration dont il procède* »¹⁵⁴.

b. Les limites au principe de libre administration des collectivités territoriales

46. L'existence du principe de libre administration est encadrée par le principe de l'indivisibilité de la souveraineté nationale. Il existe donc bien un contrôle de l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales, également érigé au rang des exigences de rang constitutionnel : en 1982, le Conseil constitutionnel a en effet considéré que « *si la loi peut*

¹⁵⁰ Article 4 de la loi organique 2004-758 du 29 juillet 2004 *prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, JORF du 30 juillet 2004, p. 13561.

¹⁵¹ DOUENCE Jean-Claude, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales », précité, §190. Voir également HERTZOG Robert « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications », AJDA 2004, p. 2003.

¹⁵² Conseil constitutionnel, 29 décembre 2009, Décision n° 2009-599 DC, *Loi de finances pour 2010*, Rec., p. 218.

¹⁵³ Le Conseil constitutionnel a ainsi délimité les contours des modalités de compensation des transferts de compétences. Il a estimé, par exemple, que la compensation financière liée à un transfert de compétences n'avait pas lieu d'être si la compétence transférée n'a pas de caractère obligatoire (Conseil constitutionnel, 13 janvier 2005, Décision n° 2004-509, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, Rec., p. 33). Voir également Conseil constitutionnel, 30 juin 2011, Décision n° 2011-143 QPC, *Départements de Seine-Saint-Denis et de l'Hérault*, Rec., p. 323, et Conseil constitutionnel, 30 juin 2011, Décision n° 2011-144 QPC, *Départements de l'Hérault et des Côtes-d'Armor*, Rec. p. 333. Voir CONAN Matthieu, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », AJDA 2012, pp. 759-763.

¹⁵⁴ CONAN Matthieu, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », AJDA 2012, p. 761. Voir également BOURJOL Maurice, « Statut constitutionnel. Exercice de la libre administration », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2003, fasc. n° 23.

*fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat énoncées à l'article 3 de cet article ; que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement ; que l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72, alinéa 3, permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin »*¹⁵⁵.

C'est alors toujours « *dans les conditions prévues par la loi* » que s'exerce le principe de libre administration. Il y a donc une forme d'ambiguïté intrinsèque autour de cette notion : principe à valeur constitutionnelle, son existence dépend de la loi et peut être menacée par elle. Elle peut donc être censurée lorsqu'elle y porte trop fortement atteinte¹⁵⁶. Mais elle peut également l'encadrer et le limiter, dès lors que des intérêts supérieurs l'exigent. Il en est ainsi lorsqu'il s'agit de lier le principe de libre administration avec d'autres principes constitutionnels ou avec des principes de portée générale¹⁵⁷. Le principe de libre administration doit également respecter les principes fondamentaux posés par la Constitution ou par les lois de la République. Par exemple, les conditions essentielles d'application d'une loi organisant les libertés publiques ne peuvent dépendre de décisions locales, et ainsi faire l'objet d'une application différente sur le l'ensemble du territoire¹⁵⁸. Toutefois, la réglementation évolue et les collectivités territoriales peuvent, aujourd'hui, intervenir dans des domaines réservés à la loi, alors que ce principe était auparavant rigoureusement interdit, « *fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps* »¹⁵⁹ : l'article 74 de la Constitution de 1958 prévoit ainsi que, notamment, les collectivités d'outre-mer peuvent « *participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques* ». De même, les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution peuvent intervenir « *dans un nombre limité de matières* », dans des domaines réservés à la loi ou au règlement. Enfin, « *dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté*

¹⁵⁵ Conseil constitutionnel, 25 février 1982, Décision n° 82-137 DC, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, Rec., p. 38.

¹⁵⁶ Conseil constitutionnel, 19-20 janvier 1984, Décision n° 83-168 DC, *Statut de la fonction publique territoriale*, Rec., p. 38 ; Conseil constitutionnel, 20 janvier 1993, Décision n° 92-316 DC, *Loi relative à la prévention de la corruption*, Rec., p. 14 ; Conseil constitutionnel, 14 janvier 1999, Décision n° 989-407 DC, *Loi relative au mode d'élection des conseils régionaux*, Rec., p. 21.

¹⁵⁷ BOURJOL Maurice, « Statut constitutionnel. Exercice de la libre administration », précité, §3.

¹⁵⁸ Conseil constitutionnel, 18 janvier 1985, Décision n° 84-185 DC, *Rapports entre l'État et les collectivités territoriales*, Rec., p. 36.

¹⁵⁹ Conseil constitutionnel, 17 janvier 2002, Décision n° 2001-454 DC, *Loi relative à la Corse*, Rec., p. 70.

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 »¹⁶⁰.

47. Par ailleurs, la libre administration s'exerce sous le contrôle du représentant de l'État, « représentant de chacun des membres du Gouvernement, [et qui] a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois »¹⁶¹. Les dispositions constitutionnelles n'étant pas plus précises sur les modalités de ce contrôle, le législateur a pu en modifier les modalités. Ainsi, à un contrôle préalable et à la capacité reconnue au représentant de l'État d'annuler les actes des collectivités territoriales, le législateur de 1982 a substitué le principe d'un contrôle *a posteriori*.

Les articles 2 et 45 de la loi du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*¹⁶², et 5 et 7 de la loi du 22 juillet 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*¹⁶³ ont mis en place un régime unique pour l'ensemble des collectivités territoriales, et ont posé le principe de leur transfert au représentant de l'État comme condition de leur exécutabilité. Il est aujourd'hui repris par les dispositions des articles L. 2131-1 et L. 2131-2 (pour les communes), L. 3131-1 et L. 3131-2 (pour les départements) et L. 4141-1 et L. 4141-2 (pour les régions) du code général des collectivités territoriales. Au titre de ces dispositions, les actes pris par les collectivités territoriales « sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé (...) à leur transmission au représentant de l'État (...) ».

Pour certains auteurs, le terme « exécutoire » ne correspond pas à la réalité juridique du principe de libre administration, car il renvoie à la notion d'exécution forcée : « *S'agissant d'un acte qui a valeur juridique et qui peut être mis à exécution par son auteur, donc qui est exécutable, cet acte est qualifié « exécutoire » lorsque, de surcroît, son exécution peut être assurée par la force, par la contrainte de l'autorité publique, au cas où les personnes*

¹⁶⁰ Article 72, al 4, de la Constitution de 1958, issue de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*, précitée.

¹⁶¹ Article 72, al 5, de la Constitution de 1958.

¹⁶² Loi 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, JORF du 3 mars 1982, p. 730.

¹⁶³ Loi 83-663 du 22 juillet 1983 *complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*, JORF du 23 juillet 1983, p. 2286. Les dispositions relatives au contrôle de légalité des actes des régions sont issues de l'article 7 de la loi 72-619 du 5 juillet 1972, *portant création et organisation des régions*, JORF du 9 juillet 1972, p. 7176.

concernées refusent de se soumettre à ses dispositions »¹⁶⁴. Utilisée par le code général des collectivités territoriales, le terme « exécutoire » renvoie au moment où il est possible, pour l'administration, de le mettre en exécution.

Ainsi l'exécutabilité des actes des collectivités territoriales est de plein droit (c'est-à-dire que la seule volonté de l'autorité locale suffit à permettre à l'acte de produire ses effets) dès que, entre autres formalités, ils ont été transmis au représentant de l'État. Il suffit donc que le représentant connaisse l'existence et la teneur de ces actes pour qu'ils puissent produire leurs effets. Cette condition, si minime soit-elle, n'en est pas moins essentielle au bon fonctionnement du principe de libre administration, et à la garantie du respect des lois sur le territoire de la République. De ce fait, le juge constitutionnel a sanctionné les dispositions de la loi du 2 mars 1982 qui prévoyaient que les actes des collectivités territoriales entrent en vigueur et s'appliquent avant leur transmission au représentant de l'État¹⁶⁵ : il a estimé en effet qu'elles « *privent l'État, fût-ce temporairement, du moyen d'exercer les prérogatives qui lui sont réservées par l'article 72 (alinéa 3) de la Constitution* ».

Par ailleurs, le représentant de l'État dispose d'un ultime pouvoir en matière de contrôle des actes des collectivités territoriales, celui de les déférer devant le juge administratif s'il les estime illégaux. Depuis 1982, il ne peut plus, de lui-même, procéder à l'annulation d'un acte d'une collectivité territoriale. Il doit recourir au juge, dans le cadre d'un déferé préfectoral. Il n'y a donc plus de contrôle d'opportunité, mais un contrôle de légalité, externe et interne qui sera sanctionné par le juge¹⁶⁶. Le représentant de l'État défère ainsi au tribunal administratif les actes des collectivités territoriales « *qu'il estime contraires à la légalité* », dans les deux mois qui suivent leur transmission. Cette disposition a vocation à ne concerner que les actes énumérés aux articles L. 2131-2 (pour les communes), L. 3131-2 (pour les départements) et L. 4141-2 (pour les régions du code général des collectivités territoriales), et qui s'avèrent être, finalement les actes les plus importants des collectivités territoriales. Cependant, la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*¹⁶⁷ a mis fin à cette spécificité qui ne concernait que les actes soumis à transmission : dorénavant, tous les actes des collectivités

¹⁶⁴ BÉNOIT Francis-Paul, « L'exécution des actes des collectivités locales », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2012, fasc. n° 4530, §24.

¹⁶⁵ Conseil constitutionnel, 25 février 1982, Décision n° 82-137 DC, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, Rec., p. 38.

¹⁶⁶ Sur ce point, le Conseil constitutionnel a censuré le « retour en arrière » que constituerait la possibilité pour le seul préfet de suspendre un acte pris par une collectivité territoriale avant l'intervention du juge administratif : Conseil constitutionnel, 20 janvier 1993, Décision n° 92-136 DC, *Prévention de la corruption*, Rec., p. 14 (voir BOURJOL Maurice, « Statut constitutionnel. Exercice de la libre administration », précité, §78).

¹⁶⁷ Article 140, IV de la loi 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, JORF du 17 août 2004, p. 14545, qui complète les articles L. 2131-3, L. 3131-4 et L. 4141-4 du code général des collectivités territoriales.

territoriales, qu'ils soient transmissibles au représentant de l'État ou non, peuvent être déférés par lui devant le juge, dans le cadre d'une procédure qui s'apparente, finalement, à un recours pour excès de pouvoir « spécial »¹⁶⁸. Cette disposition n'a cependant qu'une portée symbolique, car le Conseil d'État avait admis, en 1988, que la loi du 2 mars 1982 n'avait pas entendu « *limiter la faculté qu'a le préfet de former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tous les actes des collectivités territoriales* »¹⁶⁹.

Le représentant de l'État dispose donc d'un rôle fondamental dans la mise en œuvre de la décentralisation et du principe de libre administration des collectivités territoriales, qui consiste en une autonomie de gestion dans le cadre des lois et règlements en vigueur.

2. Le service public du musée, illustration du principe de libre administration des collectivités territoriales

48. Bien au-delà de la clause générale de compétence, le principe de libre administration constitue l'essence même de l'existence et de l'intervention des collectivités territoriales. Il encadre en effet les collectivités territoriales dans leurs actes et dans leur vie « administrative », quelles que soient leurs domaines d'intervention. Par conséquent, s'il appartient au législateur de déterminer les contours des compétences des collectivités territoriales, celles-ci peuvent, notamment, créer et gérer des services publics liés à ces compétences et déterminer librement (sous le contrôle de la loi), les modalités de leur exercice. Le service public du musée n'échappe pas à cette théorie. Ainsi, cette étude a pour objet de démontrer en quoi le service public du musée, dans ses relations avec les collectivités territoriales, se pose comme une illustration du principe de libre administration, ou de l'autonomie locale.

49. La Charte européenne de l'autonomie locale adoptée par le Conseil de l'Europe en 1985¹⁷⁰ définit l'autonomie locale comme « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* »¹⁷¹. Elle pose également

¹⁶⁸ CHAPUS René, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^{ème} éd., 2001, p. 215.

¹⁶⁹ Conseil d'État, 2 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*, Rec., p. 6. Voir également Conseil d'État, 4 novembre 1944, *Département de la Sarthe*, Rec., p. 517, et Conseil d'État, 28 février 1997, *Commune du port*, Rec., p. 61.

¹⁷⁰ Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée par le Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985 (STCE n° 122). Elle n'a été ratifiée par la France que le 17 janvier 2007.

¹⁷¹ Article 3, 1 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

différentes conditions à une véritable existence, au sein des États signataires, d'une autonomie locale : les collectivités locales concernées doivent disposer de conseils ou d'assemblées élus¹⁷² et il doit y avoir une adéquation entre les structures et les moyens nécessaires à leurs missions¹⁷³. La Charte pose aussi le principe de l'existence d'un niveau de ressources propres suffisant¹⁷⁴ et d'un encadrement administratif de l'autonomie locale¹⁷⁵. Il y a donc là de multiples analogies avec les principes constitutionnels et légaux qui fondent, en France, le principe de libre administration des collectivités territoriales. C'est que la Charte de l'autonomie locale se pose comme une référence, un « *standard européen de l'autonomie locale* » : « *Elle fait [de l'autonomie locale] un principe que les États signataires s'engagent à reconnaître dans leur législation nationale et, autant que possible, dans leur Constitution* »¹⁷⁶. Ainsi, il ne fait pas de doute que les interventions des collectivités locales des autres États européens en matière de musées soient également fondées sur ces principes d'autonomie locale. Cependant, si la Charte de l'autonomie locale peut se poser comme une référence, elle est « *suffisamment large et évolutive pour pouvoir recouvrir des réalités variées* » au sein des États signataires¹⁷⁷. En l'occurrence, les États européens disposent tous d'une subdivision territoriale du pouvoir. Leur organisation s'articule autour d'un, deux ou trois niveaux de structures territoriales qui présentent des caractères différents, chacun d'eux étant dotés d'une autonomie propre. Car l'autonomie locale est profondément ancrée dans l'organisation des États européens¹⁷⁸. Pour certains auteurs, ces entités, qu'il conviendrait d'appeler entités « infra-étatiques » ou collectivités locales (en France, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré la notion de collectivités territoriales¹⁷⁹) peuvent être à la fois les différentes structures de gestion et d'organisation des États unitaires et celles des États fédérés ou des États régionaux¹⁸⁰. Pour d'autres, il ne fait pas de doute que ces deux dernières formes d'État, les États fédéraux et les États régionaux, ne peuvent être traditionnellement assimilés à des collectivités locales, du fait de l'existence d'une pluralité de pouvoirs législatifs¹⁸¹. Ainsi les États fédérés, dont les Länder allemands peuvent se poser comme les représentants, peuvent-ils disposer de certains attributs de la souveraineté nationale et se doter de leur propre

¹⁷² Article 3, 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

¹⁷³ Article 6 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

¹⁷⁴ Article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

¹⁷⁵ Article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

¹⁷⁶ MALO Laurent, *Autonomie locale et Union européenne*, Bruxelles, BRUYLANT, 2010, p. 17.

¹⁷⁷ *Ibidem*, pp. 12-13.

¹⁷⁸ MALO Laurent, *Autonomie locale et Union européenne*, précité, p. 6.

¹⁷⁹ Loi constitutionnelle 2003-276 *relative à l'organisation décentralisée de la République*, précitée.

¹⁸⁰ MALO Laurent, *Autonomie locale et Union européenne*, précité, pp. 4-5.

¹⁸¹ MONJAL Pierre-Yves, *Droit européen des collectivités locales*, LGDJ, Lextenso éditions, 2010, p. 19.

Constitution. Ils disposent alors d'un pouvoir politique autonome et de leur propre système juridictionnel, bien qu'ils doivent respecter certains principes posés par la Constitution fédérale¹⁸². De même, les États régionaux tels que l'Italie ou l'Espagne reconnaissent, dans leur Constitution, l'autonomie des régions ou des communautés. Celles-ci disposent d'un « statut concerté », et elles peuvent être amenées, contrairement aux collectivités territoriales d'un État unitaire comme la France¹⁸³, à participer à l'élaboration de leurs statuts¹⁸⁴.

En tenant compte du fait que les analyses comparées des structures territoriales en Europe semblent rares¹⁸⁵, envisager l'étude des relations entre les collectivités territoriales et les musées de manière comparée nécessiterait de s'interroger sur le niveau institutionnel à partir duquel on peut parler de musée territorial : doit-on ne prendre en compte que les musées communaux par exemple? Cela reviendrait alors à nier l'intervention des États fédérés ou des entités régionales, et par-dessus, des institutions nationales. Par ailleurs, parler des musées territoriaux en Europe (ou dans le monde entier) implique de s'interroger sur la perception même de l'institution par chacun des États concernés. Car s'il existe bien une définition générique du musée, ainsi que des règles éthiques et déontologiques communes, parler des musées en Europe reviendrait à faire, comme pour le principe de l'autonomie locale, une véritable étude par pays concerné. Si l'existence des musées découle du collectionnisme qui émerge à la Renaissance, et que, dès le XVIII^{ème} siècle, on note un peu partout en Europe la naissance d'institutions muséales, étudier les musées territoriaux implique une appréhension de la diversité des paysages culturels existant, liés à un contexte historique et politique propre à chaque État, et donc à son intervention dans le domaine culturel.

50. Aussi, et malgré l'importance en nombre des musées territoriaux dans les pays d'Europe notamment (en Allemagne, 42,1% des musées dépendent des collectivités locales, ce qui représente près de deux mille quatre cent quatre-vingt institutions¹⁸⁶; il en est de même en Italie, où les musées des entités « infra-étatiques » englobent 49% des musées existants, soit environ mille cinq cent soixante-dix institutions sur deux mille trois cent cinquante-six¹⁸⁷), il y

¹⁸² FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MESTRE Jean-Louis, PFERSMANN Otto, ROUX André, SCOFFONI Guy, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 13^{ème} éd., 2010, pp. 437-470.

¹⁸³ HAQUET Arnaud, précité, pp. 102-104.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pp. 471-488.

¹⁸⁵ MALO Laurent, *Autonomie locale et Union européenne*, précité, p 4.

¹⁸⁶ BALLÉ Catherine et POULOT Dominique, *Musées en Europe, une mutation inachevée*, La Documentation française, 2004, p. 185. Dans cet ouvrage, Madame Ballé et Monsieur Poulot insistent sur la difficulté de se fonder sur un recensement précis des musées en Europe. Cette difficulté perdure, d'autant que le Conseil international des musées ne dispose pas de statistiques dans ce domaine.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 161.

a un véritable choix de ne présenter dans cette étude, de manière la plus exhaustive possible, que les liens juridiques qui fondent l'intervention des seules collectivités territoriales de la République française vis-à-vis des musées. Il sera donc question des musées dits « de province », terme qui renvoie à la volonté impériale de constituer des musées sur l'ensemble du territoire de l'Empire en 1801, cette volonté étant généralement perçue comme l'acte de naissance des musées de collectivités territoriales. Ces musées de province, ou territoriaux, sont donc les musées des communes, des départements et des régions. À côté structures « gigantesques » comme le musée du Louvre, ils peuvent se poser comme de « petites institutions ». Pour autant, les musées territoriaux sont importants par leur nombre (la France est loin d'être le premier pays des musées¹⁸⁸, mais elle compte près de mille deux cents musées), par la diversité de leurs collections et par leur rayonnement territorial, national ou international. Une présentation détaillée du paysage muséal français, et principalement territorial, sera donc abordée dans cette étude. Surtout, il conviendra d'aborder l'institution muséale dans sa globalité et sa spécificité. Car si le service public du musée dispose d'une position « banale » par rapport à tout autre service public, ne le traiter que de cette façon reviendrait à nier son essence même, à savoir sa vocation de conservatoire et de protecteur d'œuvres, celles-ci constituant des éléments d'un patrimoine national.

Dans le cadre d'une approche du musée territorial de ce type, deux traits caractéristiques peuvent donc être dégagés : d'une part, le musée territorial se présente comme une expression de la décentralisation et de la diversité culturelle et, d'autre part, il se place comme une illustration de la diversité des modes de gestion des services publics locaux. Une telle présentation des musées territoriaux permettra de les étudier en tant qu'entités culturelles au sein du paysage institutionnel.

51. Ainsi, dans le cadre du principe de libre administration des collectivités territoriales, les collectivités territoriales sont libres de créer et de gérer des musées dans un cadre établi par l'État. En effet, il y a toujours eu, de la part des collectivités territoriales, un véritable « désir de musées » qui a pu entraîner des tensions avec le pouvoir central, l'État ayant souhaité dès l'origine se positionner comme modèle, mais également comme autorité de contrôle. C'est cette ambition nationale qui a contribué à mettre en place l'existence d'un contrôle scientifique et technique de l'État sur les musées de province. Ce contrôle, intrinsèque depuis l'origine même

¹⁸⁸ Sur ce point, les Pays-Bas semblent se positionner en première place : en 2000, ils comptaient près de mille institutions pour environ 15 millions d'habitants (BALLÉ Catherine et POULOT Dominique, *Musées en Europe, une mutation inachevée*, précité, p. 71).

des musées territoriaux, a été officialisé au moment de la décentralisation. Mais il ne prend véritablement tout son sens qu'avec la promulgation de la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*, et aujourd'hui il prend plutôt la forme d'un accord tacite entre l'État et les collectivités territoriales quant aux modalités de gestion des collections. Il ne s'agit nullement d'un contrôle d'opportunité, celui-ci n'existant plus, de manière générale, depuis l'acte I de la décentralisation (bien que les subventions de l'État dépendent de la qualité des projets culturels qui lui sont présentés). Le fort investissement des collectivités territoriales en matière de musées trouve alors une partie de sa justification dans la volonté de contribuer à une diffusion équitable de l'offre culturelle sur le territoire, mais également dans le souci de développer une stratégie de développement du territoire. On assiste en effet depuis quelques années à une appropriation du musée au service de l'attractivité culturelle, touristique, mais également économique ; ce qui peut laisser à penser que, dans le cadre d'une politique culturelle stratégiquement définie, les musées territoriaux peuvent se positionner dans la modification actuelle du paysage institutionnel, lancée par la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*¹⁸⁹ qui impose, notamment, une rationalisation de l'intercommunalité de projet.

L'ensemble de ces points feront l'objet d'une analyse dans la première partie de ce travail, consacrée, donc, au musée expression de la décentralisation culturelle (**Partie I**).

52. La deuxième partie de cette étude se propose de présenter une réflexion détaillée sur les modalités de gestion des musées territoriaux. En effet, le musée se présente, au niveau territorial, comme un service public local ordinaire. De ce fait, l'État n'impose aucune directive quant aux formules de gestion choisies par les collectivités territoriales. Il y a ici une nouvelle affirmation du principe de libre administration. Sans structure de gestion type, les possibilités sont diverses et variées, et les collectivités territoriales ont le choix entre l'adoption de formules de gestion publiques ou privées notamment. Eu égard aux diverses possibilités qui s'offrent aux collectivités territoriales dans ce domaine, le service public du musée peut constituer un terrain d'expertise juridique pertinent, dès lors que la formule traditionnelle de gestion des musées territoriaux reste la régie directe. Pour autant, celle-ci a fait l'objet de nombreuses critiques, et le contexte national actuel démontre la possibilité de mettre en place d'autres structures de gestion. La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances* et des principes de la réforme générale des politiques publiques, associée à une forme de crise des

¹⁸⁹ Loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, JORF du 17 décembre 2010, p. 22146.

musées nationaux a en effet conduit l'État à mettre en place au niveau national une nouvelle approche de la gestion de ses musées, de laquelle les collectivités territoriales pourraient se rapprocher. Ainsi, l'étude du modèle national et des outils de gestion des services publics locaux peut permettre d'approcher le musée en tant que représentant de l'expression de la diversité des modes de gestion des services publics locaux. Néanmoins, cette approche devra tenir compte également de la spécificité du musée, fondée sur l'existence de collections, ouvertes au public, et sur des impératifs de conservation (**Partie II**).

Partie I. Les musées territoriaux, expression de la décentralisation culturelle

53. La décentralisation se manifeste par le partage de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, ce partage étant effectué par le législateur sur le fondement des dispositions de l'article 34 de la Constitution de 1958. Le législateur avait posé, au moment de l'acte I de la décentralisation, le principe d'une répartition claire des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, « *dans la mesure du possible* »¹⁹⁰. Pourtant, alors que certains domaines sont largement réglementés et organisés (comme, par exemple, la gestion des équipements scolaires ou l'action sociale), peu de dispositions s'occupent de clarifier la répartition des compétences entre les collectivités territoriales en matière culturelle.

En effet, si l'article 1^{er} de la loi du 7 janvier 1983 ouvre le champ culturel à l'intervention des trois niveaux de collectivités territoriales¹⁹¹, leurs compétences d'attribution se limitent, dans les textes, à quelques interventions obligatoires et quelques initiatives permises¹⁹². Au titre des compétences obligatoires, on peut citer la gestion des services d'archives et des bibliothèques par les départements¹⁹³, la gestion par les régions de l'inventaire général du patrimoine culturel ou l'obligation, pour l'ensemble des collectivités territoriales, de consacrer 1% du montant de leur investissement « *à l'insertion d'oeuvres d'art dans toutes les constructions qui faisaient*

¹⁹⁰ Article 3 de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, *JORF* du 9 janvier 1983, p. 215 (codifié à l'article L.1111-4 du code général des collectivités territoriales) : « *La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes, soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions* ».

¹⁹¹ Article 1^{er} de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État, *JORF* du 9 janvier 1983, p. 215, codifié à l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales : les communes, les départements et les régions « *concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la protection de l'environnement et du cadre de vie* ».

¹⁹² FRIER Pierre-Laurent, « La répartition actuelle des compétences entre l'État et le pouvoir local », *AJDA* 2000, pp.60-62. Voir également DI GIOIA Laetitia, CHAUMIER Serge, *Actualité du patrimoine : dispositifs et réglementations en matière de patrimoine en France*, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 2008 ; et PONTIER Jean-Marie, « Les interventions culturelles des collectivités territoriales », précité, §163-236.

¹⁹³ Article 66 de la loi 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, *JORF* du 23 juillet 1983, p. 2286 pour les archives (codifié à l'article L. 212-8 du code du patrimoine) ; et article 60 de cette même loi pour les bibliothèques (codifié à l'article L. 320-2 du code du patrimoine).

*l'objet, (...), de la même obligation à la charge de l'État »*¹⁹⁴. Au titre des initiatives permises, on peut mentionner la gestion d'établissements d'enseignements spécifiques en matière artistique¹⁹⁵ ou le transfert possible aux collectivités territoriales de la gestion de certains monuments historiques nationaux¹⁹⁶.

54. Cette « non répartition » des compétences, qui a conduit à avancer que la culture était « l'oubliée de la décentralisation »¹⁹⁷, trouve deux explications¹⁹⁸.

La première tient à la réticence du ministère de la Culture et de la Communication à transférer des blocs entiers de compétences culturelles aux collectivités territoriales. Cette réticence tenait à l'idée que seul l'État, qui s'était progressivement assimilé à la « Nation » au XIX^{ème} siècle, « avait la capacité de savoir ce qui était bon d'un point de vue culturel » : « *Le monde des élus locaux, la culture provinciale risquaient d'être médiocres, dépassés et orientés par des politiques inégalitaires* »¹⁹⁹. Cette idée se vérifie par le fait que, jusqu'en 1982, le rôle attribué par l'État aux collectivités territoriales en matière culturelle est presque inexistant, à l'exception notamment de la loi du 31 décembre 1913 *sur les monuments historiques*²⁰⁰.

La seconde tient à la difficulté de partager les compétences culturelles de manière tranchée : « *La singularité du secteur culturel (...) ne peut guère se découper en blocs de compétence du fait de l'articulation nécessaire des différentes fonctions qui le régissent et du décloisonnement des domaines artistique et culturel* »²⁰¹.

55. Pour autant, « il n'a été nié par personne que [les] collectivités [territoriales] pouvaient intervenir effectivement dans le domaine culturel, le seul fondement possible étant la clause

¹⁹⁴ Article 59 de la loi 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, précitée, codifié à l'article L. 1616-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹⁵ Article 63 de la loi 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, précitée (codifié à l'article L. 216-2 du code de l'éducation).

¹⁹⁶ Article 97 de la loi 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, JORF du 17 août 2004, p. 14545. Voir infra, §118.

¹⁹⁷ BALEYNAUD Patrick, « La culture : l'oubliée de la décentralisation ? », RDP 1991, p. 149-195.

¹⁹⁸ FRIER Pierre-Laurent, « La répartition actuelle des compétences entre l'État et le pouvoir local », précité, 2000, p. 58.

¹⁹⁹ *Ibidem* ; voir également MOULINIER Pierre, *Politique culturelle et décentralisation*, L'Harmattan, 2002, pp. 13-16.

²⁰⁰ Loi du 31 décembre 1913 *sur les monuments historiques*, JORF du 4 janvier 1914, p. 129. Cette loi impose aux collectivités territoriales de préserver l'intégrité des collections soumises au régime de la domanialité publique et d'assurer la garde et la conservation des mobiliers classés.

²⁰¹ RIZZARDO René, *La décentralisation culturelle*, Rapport au ministre de la Culture, La Documentation française, 1990, p. 28.

générale de compétence »²⁰², et elles sont même devenues, avec le développement de la décentralisation, « les principaux bailleurs de fonds culturels »²⁰³. Cette intervention, qui n'est pas contestée avant même les premières lois de décentralisation, repose, en l'absence de dispositions législatives spécifiques, sur la clause générale de compétence.

56. La clause générale de compétence se pose comme un mécanisme complémentaire de répartition des compétences qui permet de distinguer les collectivités territoriales des établissements publics, ceux-ci restant régis par le principe de spécialité. Elle pose comme principe pour les collectivités territoriales une liberté d'agir, à condition de ne pas franchir certaines limites.

La jurisprudence relative à l'exercice de la clause générale de compétence est fournie. Elle permet de déduire²⁰⁴ que les « affaires » des collectivités territoriales doivent poursuivre un intérêt public²⁰⁵ et chercher à satisfaire au mieux les besoins des populations locales²⁰⁶ tout en respectant un principe de neutralité²⁰⁷. Ces trois critères cumulés peuvent amener une collectivité territoriale à intervenir hors de son territoire local lorsqu'il s'agit, par exemple, de gérer son patrimoine public immobilier²⁰⁸. Ainsi la ville de Paris peut instituer un service public de prise en charge des enfants atteints de déficience mentale dans un château lui appartenant, situé sur la commune de Reugny (Indre-et-Loire)²⁰⁹. Par extension, on peut considérer qu'aucun obstacle légal ne pouvait alors empêcher la ville de Paris d'accepter la

²⁰² PONTIER Jean-Marie, « Les interventions culturelles des collectivités territoriales », précité, §5.

²⁰³ FRIER Pierre-Laurent, « La répartition actuelle des compétences entre l'État et le pouvoir local », précité, 2000, p. 58.

²⁰⁴ LE CHATELIER Gilles, « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », *AJDA* 2009, pp. 186-187.

²⁰⁵ Les délibérations relatives à la création ou au financement de voies privées sont ainsi illégales : Conseil d'État, 11 octobre 1929, *Berton, Rec.*, p. 894 ; Conseil d'État, 17 octobre 1980, *Braesch, Rec.*, p. 625.

²⁰⁶ Conseil d'État, 1^{er} avril 1977, *Dame Grignard, Rec.*, p. 177 (le financement de la construction d'un bureau de poste ne relève pas directement des compétences d'une commune, mais contribue à la satisfaction directe des besoins de ses habitants) ; Conseil d'État, 2 août 1912, *Flornoy, Rec.*, p. 918 (l'octroi d'une aide à une association ou à un syndicat dont le champ d'action est national est illégal, mais elle est autorisée pour une union syndicale départementale se proposant d'organiser un congrès dans la commune qui lui accorde une subvention, compte tenu des retombées locales qui peuvent résulter de l'organisation de cette manifestation : Conseil d'État, 5 décembre 1941, *Rousteau, Rec.*, p. 206).

²⁰⁷ Les subventions relatives au soutien de la politique d'un État étranger en conflit avec un autre État sont interdites : Conseil d'État, 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine, Rec.*, p. 209. De même, une collectivité territoriale ne peut s'engager dans un conflit collectif du travail en apportant son aide à l'une des parties au litige (Conseil d'État, 20 novembre 1985, *Commune d'Aigues-Mortes, Rec.*, p. 330 ; Conseil d'État, 11 octobre 1989, *Commune de Gardanne, Rec.*, p. 188). Toutefois elle peut octroyer une aide sociale aux enfants de grévistes en leur accordant la gratuité des restaurants scolaires communaux (Conseil d'État, 11 octobre 1989, *Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône, Rec.*, p. 184).

²⁰⁸ On doit noter aussi que la loi 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements (*JORF* du 6 février 2007, p. 2160) a posé les conditions d'intervention des collectivités territoriales dans le cadre de conventions d'aides au développement ou d'actions de coopération avec des collectivités étrangères.

²⁰⁹ Tribunal des conflits, 3 décembre 1979, *Ville de Paris c/ Société des établissements de Port-Neuf, Rec.*, p. 578.

donation, par les héritiers de Victor Hugo, de sa maison d'exil de Guernesey²¹⁰. La ville de Paris était déjà propriétaire de la « maison-musée » de l'écrivain située place des Vosges, dans le 3^{ème} arrondissement. Elle est aujourd'hui, semble-t-il, la seule collectivité territoriale française à disposer d'un musée à l'étranger.

Par ailleurs, l'intervention d'une collectivité territoriale hors des sentiers tracés par le législateur implique de respecter l'ordre juridique existant, et donc de ne pas empiéter sur les compétences d'une autre collectivité dès lors que la loi lui a attribué des compétences exclusives²¹¹, ou de ne pas contredire les lois et règlements qui ont vocation à s'appliquer sur le territoire national²¹².

57. La clause générale de compétence trouve sa première affirmation dans la loi municipale du 5 avril 1884 qui dispose que le « *conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* »²¹³. Cette formule présentait l'avantage de ne pas procéder à une énumération limitative et non exhaustive des compétences municipales. Elle a permis aux communes de s'investir en matière culturelle, bien avant les lois de décentralisation²¹⁴, et a été étendue en 1982 aux départements²¹⁵ et aux régions²¹⁶, consacrant ainsi l'apparition de la région sur le terrain culturel, et la possible collaboration entre collectivités territoriales.

La majorité des interventions culturelles des collectivités territoriales est donc fondée sur la clause générale de compétence, dans le respect néanmoins des nombreuses dispositions législatives et réglementaires édictées pour régir l'organisation des services publics culturels. La clause générale de compétence faisait cependant sans cesse l'objet de remises en cause²¹⁷,

²¹⁰ Après le coup d'État du Prince Louis Napoléon Bonaparte le 2 décembre 1851, Victor Hugo a quitté la France. En 1855, il s'est installé à Guernesey, dans les îles anglo-normandes, où il a acheté Hauteville House, maison qu'il a habitée entre 1856 et 1870, année de son retour en France. C'est dans cette maison, qu'il a lui-même aménagée et décorée, qu'il a écrit notamment *Les misérables*. En 1927, ses héritiers en ont fait don à la ville de Paris : Hauteville House est aujourd'hui une annexe de la Maison de Victor Hugo (musée municipal). Ouverte six mois par an, elle reçoit un peu plus de 18 000 visiteurs annuels.

²¹¹ Conseil d'État, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Barœul*, req. n° 193716.

²¹² Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler que « *le principe de libre administration des collectivités territoriales ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent des décisions des collectivités territoriales et puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire* » : Conseil constitutionnel, décision 84-185 DC du 18 janvier 1985 relative à la loi modifiant et complétant la loi 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales, *Rec.*, p.36.

²¹³ Actuel Article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales.

²¹⁴ Voir notamment POIRRIER Philippe, « Les politiques culturelles des années 1960 à nos jours », *Bulletin des bibliothèques de France*, 1994, n° 5, pp.8-15.

²¹⁵ Article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales.

²¹⁶ Article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales.

²¹⁷ Voir notamment ATTALI Jacques, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Rapport au Président de la République, 2008 ; LAMBERT Alain, *Les relations entre l'État et les collectivités*

car d'un point de vue purement conceptuel, son caractère général pouvait se poser comme un non-sens dès lors que les compétences des collectivités territoriales sont des compétences d'attribution, dévolues par la loi²¹⁸. Par ailleurs elle était considérée comme étant à l'origine d'un enchevêtrement des compétences locales sans cesse dénoncé, facteur de dégradation des finances publiques et de la compétitivité des entreprises, d'inefficacité des politiques publiques et d'éloignement des citoyens de la démocratie locale²¹⁹. Depuis quelques années, une répartition claire des compétences des collectivités territoriales fondée sur les textes initiateurs de la décentralisation était donc préconisée : « *Le bon sens y invite et appelle à une « révision générale des compétences » dont le but serait d'attribuer à chaque catégorie de collectivités locales les compétences qu'elle est à même de mieux exercer* »²²⁰. Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par Monsieur Balladur, a dégagé cinq critères qui auraient pu permettre la spécialisation des compétences des collectivités territoriales, parmi lesquels se trouvait l'idée d'attribuer certaines compétences à l'échelon territorial le plus pertinent (la mission dirigée par Monsieur Warsmann avait déduit sur ce fondement que les compétences liées au tourisme et à la culture devaient être confiées au département²²¹).

58. Le législateur a tenu compte de ces critiques, et la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* a posé le principe d'une attribution de compétences exclusives aux départements et aux régions, qui entraînera, à partir du 1^{er} janvier 2015, la suppression de la clause générale de compétence pour ces deux niveaux de collectivité territoriale²²².

Dans sa décision du 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a relevé que la clause générale de compétence ne découlait d'aucun principe constitutionnel, reprenant ainsi les théories dégagées à ce sujet dans les différents rapports précités. Il a souligné que la clause générale de compétence (et notamment celle des départements, instituée par la loi du 10 août 1871) n'était

territoriales, Rapport au premier Ministre, 2007 ; WARSMANN Jean-Luc, QUENTIN Didier, URVOAS Jean-Jacques, *Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, précité.

²¹⁸ HAQUET Arnaud, *La loi et le règlement*, précité, p. 103.

²¹⁹ WARSMANN Jean-Luc, QUENTIN Didier, URVOAS Jean-Jacques, *Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, n° 1153, 2008, p. 26.

²²⁰ Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République, 2009, p. 33.

²²¹ WARSMANN Jean-Luc, QUENTIN Didier, URVOAS Jean-Jacques, *Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, précité, pp. 74-75. Plus spécifiquement, ce rapport estimait que « *les départements pourraient, par ailleurs, bénéficier d'un renforcement de leurs compétences culturelles dans certains domaines : en matière de bibliothèques et de musées, en devenant l'autorité gestionnaire unique de ces établissements, qu'ils relèvent actuellement de la région, du département ou de la commune (...)* » (p. 76).

²²² Article 73 de la loi 2010-1563 *de réforme des collectivités territoriales*, JORF du 17 décembre 2010, p. 2246. La loi reprend ainsi en partie les préconisations du rapport Lambert (LAMBERT Alain, *Les relations entre l'État et les collectivités territoriales*, précité, p. 8).

garantie par aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République, et que par ailleurs, dans le cas d'une suppression de cette clause, le principe de libre administration des collectivités territoriales n'était pas remis en cause dès lors que « *les dispositions critiquées permettent au conseil général ou au conseil régional, par délibération spécialement motivée, de se saisir respectivement de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique* »²²³. Il constatait également que dans ce cadre, le principe de subsidiarité posé par l'article 72 alinéa 2 de la Constitution de 1958 « *n'est pas non plus méconnu* »²²⁴.

Il ressort donc des nouvelles dispositions législatives qu'à compter du 1^{er} janvier 2015, les compétences attribuées par la loi aux départements et aux régions le seront à titre exclusif, mais que les communes conserveront leur clause générale de compétence. Cette nouvelle répartition des compétences tend à rompre « *l'égalité catégorielle des collectivités territoriales* »²²⁵. Cependant, ces dispositions doivent être tempérées par trois points. En premier lieu, les régions et les départements pourront se saisir, par délibération motivée, des sujets régionaux ou départementaux pour lesquels la loi n'a donné aucune compétence spécifique à une autre personne publique. En deuxième lieu, la loi pourra, à titre exceptionnel, « *prévoir qu'une compétence est partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales* ». Enfin, en troisième lieu, le législateur a renoncé à supprimer la clause générale de compétence en matière culturelle, et la loi prévoit que « *les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport [seront] partagées entre les communes, les départements et les régions* »²²⁶. « *En effet, les interventions multiples y sont la règle et il serait sans doute trop complexe, et trop nocif pour les activités et les acteurs de ces différents domaines, de vouloir y rigidifier les interventions et des financements* »²²⁷.

59. Ainsi le fondement de l'intervention des collectivités territoriales en matière culturelle reste, malgré la réforme des collectivités territoriales, la clause générale de compétence. Dans

²²³ Conseil constitutionnel, décision 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, Rec., p. 367.

²²⁴ Article 72 alinéa 2 de la Constitution de 1958 : « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

²²⁵ DONIER Virginie, « Les clairs-obscur de la nouvelle répartition des compétences », *AJDA* 2011, p. 96.

²²⁶ Article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction prévue au 1^{er} janvier 2015.

²²⁷ COURTOIS Jean-Patrick, *Rapport sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, doc. Sénat, session ordinaire 2009-2010, n° 559, p. 108. Voir également le discours de Monsieur Frédéric Mitterrand, ministre de la Culture et de la Communication, le 1^{er} septembre 2010, prononcé à l'occasion de la rencontre des préfets de régions (accessible sur <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere/L-histoire-du-ministere/Archives/Frederic-Mitterrand-2009-2012/Discours-2009-2012/Discours-de-Frederic-Mitterrand-ministre-de-la-Culture-et-de-la-Communication-prononce-a-l-occasion-de-la-rencontre-avec-les-prefets-de-region>).

ce cadre, il importe de voir comment se positionnent les musées territoriaux. Pour les collectivités territoriales, les musées sont perçus comme un élément phare de leurs politiques, et à ce titre, elles sont devenues de véritables acteurs et promoteurs du développement des musées sur le territoire national. Elles doivent alors respecter les principes fondamentaux dégagés par la Constitution et le législateur en matière de décentralisation : ainsi le développement des musées territoriaux n'existe que dans le cadre du principe de libre administration, qui implique la mise en œuvre de relations spécifiques entre l'État et les collectivités territoriales (**Titre I**). Ces dispositifs n'ont pas suscité d'obstacle à la création de musées par les collectivités territoriales qui les utilisent comme outils de développement de leur territoire (**Titre II**).

Titre I. Les relations entre les collectivités territoriales et l'État en matière de musées

61. Le 1^{er} septembre 1801 (14 fructidor an IX), Jean-Antoine Chaptal²²⁸, ministre de Napoléon Bonaparte, établit par arrêté une liste de quinze villes réparties sur l'ensemble des territoires de la République ; chacune d'elle est destinée à accueillir un musée de beaux-arts²²⁹ dont les collections devaient être constituées des dépôts révolutionnaires et des envois du pouvoir central suite aux conquêtes napoléoniennes. Cet acte est fréquemment considéré comme l'acte fondateur des musées de « province ». Mais l'existence de « musées » ou tout au moins de collections ouvertes au public est attestée au niveau local depuis le XVII^{ème} siècle au moins.

Outre qu'il permettait de résoudre la question de la conservation des œuvres spoliées durant les campagnes napoléoniennes, l'arrêté pris par le ministre Chaptal illustre la volonté de l'État de s'investir en matière de musées. Il marque le début d'un contrôle national sur les institutions locales, qui se justifie en partie par le fait que les musées territoriaux ont, pour nombre d'entre eux, été constitués à partir des dépôts révolutionnaires issus de la confiscation des biens de la Noblesse et du Clergé. Ces objets étant devenus la propriété de l'État, il était normal que celui-ci s'assurât de leur conservation. Aussi l'histoire des musées territoriaux est-elle marquée par la constitution d'un contrôle de l'État sur leur gestion (matérialisé notamment par le recrutement par l'État des agents de conservation des musées et par la mise en place, au niveau central, d'une inspection générale des musées), et par l'organisation progressive des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

62. Celles-ci ont trouvé un premier aboutissement au moment de la décentralisation, l'article 62 de la loi du 22 juillet 1983 instituant, comme on le verra ci-après, la possibilité pour les collectivités territoriales de créer des musées. Sur ce fondement, les collectivités territoriales

²²⁸ Jean-Antoine Chaptal (1756-1832) : chimiste et homme politique français. Membre de l'Académie des sciences, il est à l'origine de la théorie de la vinification, qui consiste à augmenter la teneur en alcool du vin par sucrage. Nommé ministre de l'Intérieur par Napoléon Bonaparte en 1801, il a contribué à la réorganisation de l'instruction publique et à la création de l'école des sages-femmes. Il a démissionné de ses fonctions politiques en 1804, après que Napoléon se soit fait sacrer empereur.

²²⁹ Cet arrêté concernait les villes de Bordeaux, Bruxelles, Caen, Dijon, Genève, Lille, Lyon, Marseille, Mayence, Nancy, Nantes, Rouen, Rennes, et Strasbourg,

sont libres de constituer des musées, dans un cadre défini par l'État : c'est le principe même de la décentralisation et de la libre administration des collectivités territoriales. Par ailleurs, sans nier « *la possibilité d'une autonomie du pouvoir de décision des autorités locales* », leur politique culturelle ne peut que « *s'inscrire dans le cadre de la politique culturelle de l'État parce que seul ce dernier dispose, auprès des citoyens, de la légitimité qui justifie des interventions en ce domaine* »²³⁰. Ainsi la légitimité de l'État se manifeste par deux fonctions essentielles : la « labellisation », qui « *consiste, pour l'État, à attribuer à une institution relevant d'une collectivité territoriale une qualification, un « label », signifiant que cette institution culturelle présente, aux yeux de l'État, une qualité suffisante* » et le contrôle scientifique et technique²³¹. Amorçées au moment de la décentralisation, ces deux fonctions ont trouvé leur aboutissement en matière de musées avec la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*²³².

63. Il convient donc de voir quelles sont les relations entre les collectivités territoriales et l'État en matière de musées qui découlent de la mise en œuvre de la décentralisation. Dans ce cadre, les collectivités territoriales se placent comme les premiers promoteurs du développement des musées en régions (**Chapitre I.**), sous le contrôle de l'État, fondé sur la loi *relative aux musées de France* (**Chapitre II.**).

²³⁰ PONTIER Jean-Marie, « Les interventions culturelles des collectivités territoriales », précité, §9.

²³¹ *Ibidem.*

²³² Loi 2002-5 du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*, précitée.

Chapitre I. Les collectivités territoriales, principaux acteurs du développement des musées en France

65. Les collectivités territoriales ont joué, et continuent à jouer un rôle moteur dans le développement des musées : si aujourd’hui elles sont les premiers propriétaires de musées en France (**Section 1**), leur rôle ne se limite cependant pas à assurer la gestion de leurs propres musées. Elles interviennent également d’un point de vue financier, voire scientifique auprès d’autres institutions (**Section 2**).

Section 1. Les collectivités territoriales et leurs musées

66. La naissance des musées en France est intimement liée à la Révolution française, qui s’en est servi comme point d’ancrage de sa politique : la conservation du passé, alors que la France traverse une crise culturelle qui remet en cause les liens traditionnels entre passé, présent et avenir, devient un enjeu politique important, et permet au nouveau régime d’asseoir son idéologie. *« Ainsi, pendant l’An II, s’agit-il de trier l’héritage afin de redessiner le passé pour la postérité. (...) Car le « fanatisme » de l’avenir, selon une formule de Guizot, n’empêche pas la Révolution de se réclamer des siècles écoulés : leur legs, régénéré par la liberté, doit appeler l’émulation, instruire le peuple et transmettre des leçons neuves »*²³³.

Cette vision n’empêche pas que l’on doive prendre en compte également le rôle actif des collectivités territoriales en la matière (§1). Créatrices et propriétaires de musées, elles en assurent ensuite elles-mêmes la gestion avec leurs propres moyens, humains, matériels et financiers (§2).

²³³ POULOT Dominique, *Une histoire des musées de France, XVIIIème-XXème siècle*, Saint-Amand-Montrond, 2008, p. 16.

§1. Aperçu de l'histoire des musées territoriaux

67. Si l'arrêté pris par le ministre Chaptal le 1^{er} septembre 1801 est majoritairement reconnu comme l'acte de naissance des musées de province, « *s'en tenir à ce texte (...) serait offrir une vision réductrice de l'histoire, en laissant penser que le musée de province est sorti brusquement, d'une simple décision administrative et que la date du 1^{er} septembre 1801 constitue un commencement absolu* »²³⁴.

68. Dans son article sur *la naissance des musées de province*²³⁵, Edouard Pommier tente de « *mesurer la participation de la province à la formation du musée conçu comme une réponse à une revendication culturelle, exprimée, avec plus ou moins de force, par la société* »²³⁶. Il explique que dès son origine le musée est conçu comme un lieu de protection et de conservation, mais également comme un lieu de mémoire et d'enseignement, d'où la nécessité d'une réflexion sur le statut des œuvres d'art. Ces réflexions sont posées en termes très nets au XVIII^{ème} siècle par des intellectuels parisiens qui souhaitent notamment que les collections royales soient ouvertes au public. Mais elles se diffusent également en province, où la « libre communication » des collections privées est revendiquée assez tôt. On mentionne au XVIII^{ème} siècle une organisation progressive de la publicité de celles-ci : les journaux, guides de voyages et autres almanachs établissent ainsi des « cartes » des collections privées.

Il semble donc que les idées développées au niveau central aient circulé également au niveau local, celui-ci ayant même parfois « devancé » l'État (**A**), à tel point qu'aujourd'hui le territoire est « couvert » de musées territoriaux, comme il a pu l'être d'églises au début du deuxième millénaire. On compte en France environ mille deux cent musées qui traitent de thématiques très variées, et appartiennent aux trois catégories de collectivités territoriales (**B**).

²³⁴ POMMIER Edouard, « La naissance des musées de province », in NORA Pierre (dir.), *Les lieux de mémoire II, la Nation* (2), Gallimard, 1986, p. 451.

²³⁵ *Ibidem*, pp. 451-495.

²³⁶ *Ibidem*, p. 452.

A. Les premiers musées : de l'origine au développement des musées territoriaux

69. L'éloignement géographique par rapport à la capitale et la volonté de mettre en avant le territoire local et les artistes locaux ont conduit au développement, dans certaines communes, d'initiatives novatrices, préfigurant le développement de musées (1). Ces initiatives ont été rattrapées, après la Révolution, par un véritable « désir de musées »²³⁷, à l'origine d'un essor important de l'institution sur tout le territoire durant le XIX^{ème} siècle (2).

1. Des initiatives locales novatrices et préfigurant la notion de musée

70. Les collectivités territoriales ont été les premières personnes publiques à constituer des musées en France. Très tôt en effet, certains collectionneurs ont pris la mesure de l'importance de leurs collections et ont souhaité les mettre à la disposition du public. L'exemple le plus ancien serait le legs de l'abbé Jean-Baptiste Boisot au couvent bénédictin de Besançon en 1694. Celui-ci aurait reconstitué en partie et à ses frais la collection de peintures et de sculptures de Nicolas Perrenot de Granvelle et de son fils, tous deux hommes politiques et grands passionnés d'art. Jean-Baptiste Boisot a assorti son legs de la condition expresse que le couvent en organise la maintenance et l'accès libre et gratuit au public au moins deux fois par semaine. On peut également mentionner le legs des collections Lafaille et Séguier aux Académies de La Rochelle et de Nîmes en 1770 et 1785, et qui ont tous deux donné lieu à l'ouverture d'un « muséum »²³⁸.

La pratique du don ou du legs est importante dans l'histoire des musées, et nombreux sont ceux qui ont été constitués à partir de telles donations : c'est une procédure courante, qui a connu un fort développement jusqu'à devenir, au XIX^{ème} siècle, une « tradition »²³⁹. Constituant parfois les premières pièces de la collection d'un musée (legs du cabinet de curiosité de l'Abbé Favre à

²³⁷ GEORGEL Chantal, « Collection privées/collections publiques : un dialogue permanent », in VALDELORGE Loïc (dir.), *Les musées de province dans leur environnement*, Rouen, Presses Universitaires de Rouen, 1996, p. 29.

²³⁸ Contrôleur des guerres, Clément Lafaille (1718-1782) a vécu à La Rochelle. Naturaliste et membre de diverses sociétés savantes, il a légué l'ensemble de son cabinet d'histoire naturelle et de sa bibliothèque à l'Académie des belles lettres et des sciences et arts de la ville, à condition que celles-ci soient consultables. Jean-François Séguier (1703-1784) était le fils d'un conseiller du présidial de Nîmes. Juriste, botaniste et épigraphiste, il a légué ses collections d'histoire naturelle et de numismatique à la ville avec également comme condition expresse que celles-ci soient présentées au public.

²³⁹ GEORGEL Chantal, « Collection privées/collections publiques : un dialogue permanent », précité, pp. 23-30.

la Ville d'Annecy en 1840), une donation a pu également permettre la dynamisation d'un dépôt révolutionnaire tombé lentement dans l'oubli (comme à Quimper, Nantes, Villars, ou Aix-en-Provence), ou contribuer à l'enrichissement et à la dynamisation d'un noyau de collection existant. Le musée Fabre de Montpellier est un exemple assez représentatif de cette dernière théorie²⁴⁰. Sa collection est issue d'un fonds révolutionnaire et d'un noyau d'envois de l'État. Elle a été enrichie par les legs du peintre François-Xavier Fabre (1766-1837) et du collectionneur Antoine Valedau (1792-1856), qui ont tous deux pourvu le musée d'un ensemble de peintures italiennes des XVI^{ème} et XVII^{ème} siècles, de peintures françaises du XVIII^{ème} siècle et de nombreuses œuvres flamandes et hollandaises²⁴¹. Par la suite, Alfred Bruyas (1821-1876), amateur, collectionneur et mécène, a constitué une importante collection d'œuvres d'artistes contemporains (il a ainsi soutenu Alexandre Cabanel, Thomas Couture, et surtout Gustave Courbet dont il fut le mécène) a donné, en 1868, une partie de sa collection au musée Fabre. Il lui a légué le reste à sa mort, l'ensemble représentant environ 148 tableaux, 158 dessins et 18 bronzes.

Selon Chantal Georgel, environ deux musées sur cinq fondés en province avant 1914 ont fait intervenir des collections privées : l'idée retenue étant qu'il existait (et qu'il existe toujours) une forte interaction entre les collections privées et les collections publiques. Cela peut s'expliquer par au moins deux raisons. D'une part, le fait de confier la gestion d'une collection privée à une personne publique est assez symbolique : l'autorité publique, souvent considérée comme plus apte à gérer des collections, prend le relai sur des propriétaires privés. D'autre part, les dons et legs sont des gages de pérennité, le musée étant alors investi d'une obligation morale de les conserver et de les présenter au public²⁴².

71. En dehors des dons et legs de collections, la volonté de mettre en avant l'héritage historique du territoire s'est développée notamment dans les villes marquées par la présence de vestiges des civilisations antiques. Elle a pu favoriser le développement de « musées ». Ainsi, dès la fin du XVII^{ème} siècle, la commune d'Arles et le pouvoir religieux se sont préoccupés de la conservation des nombreux vestiges gallo-romains qui parsèment son territoire. Ils ont fini par créer, en 1784, un dépôt de ces vestiges dans la cour du couvent Saint Honoras (dépôt qui prend le nom de « Museum Arelatense »). Cette idée de musée comme vecteur de l'identité du

²⁴⁰ GEORGEL Chantal, « La donation Bruyas au musée Fabre de Montpellier : une tradition et une exception », in GEORGEL Chantal (dir.), *La jeunesse des musées*, Catalogue d'exposition, Paris, RMN, 1994, pp. 247-252.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 248.

²⁴² GEORGEL Chantal « Collections privées/collections publiques : un dialogue permanent », précité, pp. 23-30.

territoire local a perduré, et reste aujourd'hui l'un des facteurs de la création des écomusées ou musées de société.

72. Un autre facteur important du développement des musées de régions consiste en la création d'écoles d'art. Le XVIII^{ème} siècle a en effet été marqué par une nouvelle conception de l'enseignement et de la pédagogie, qui a particulièrement concerné les arts et les techniques : *« C'est bien dans ce domaine de l'enseignement en effet que l'action concertée du pouvoir politique (intendants, parlements, États provinciaux) et du pouvoir culturel (Académies) donne à la Province un rôle prioritaire, qui devait rapidement se révéler décisif pour l'idée du musée »*²⁴³.

Dès 1740, les Académies se sont intéressées à l'enseignement du dessin, devenu essentiel à la formation des artistes, mais pas seulement : les métiers de l'artisanat et de la manufacture étaient aussi concernés par *« l'éducation de la main et du regard »*²⁴⁴. Deux textes ont développé et diffusé ces théories, respectivement écrits par Antoine Ferrand de Monthelon²⁴⁵ et Jean-Baptiste Descamps²⁴⁶ ; ils sont tous deux à l'origine de la constitution d'une école de dessin à Rouen et à Reims. Ces écoles se sont multipliées sur le territoire, notamment à Lyon, Marseille, Dijon, Orléans, et ont préfiguré le musée : l'éducation passant par l'observation des œuvres, elle impliquait la constitution d'un fonds de modèles (peintures, dessins, sculptures, qui pouvaient être des copies ou des moulages). Les productions des élèves étaient conservées, et portaient principalement sur des sujets relatant l'histoire locale. Elles sont, dans bien des cas, à l'origine de la constitution des collections d'un musée (la ville de Dijon avait mis en place un Prix de Rome, et les envois des élèves s'intégraient dans les collections muséales). Par ailleurs, elles étaient à la base d'un lien avec le public, les productions des élèves et leurs modèles faisant en effet l'objet d'expositions.

A la veille de la Révolution, les principaux arguments en faveur de la création de musées sont donc posés, et la province y a joué un rôle non négligeable.

²⁴³ POMMIER Edouard, « La naissance des musées de province », précité, p. 455.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 455.

²⁴⁵ DE MONTHELON Antoine Ferrand, *Projet pour l'établissement d'écoles gratuites de dessin*, publié à Paris en 1746.

²⁴⁶ DESCAMPS Jean-Baptiste *Sur l'utilité des établissements des écoles gratuites de dessin en faveur des métiers*, publié à Paris en 1767.

2. La Révolution française à l'origine d'un véritable « désir de musée » des collectivités territoriales

73. La Révolution française, avec la nationalisation des biens du Clergé (1789), des émigrés (1791), de la Couronne (1792) et des Académies (1793) a marqué une étape nouvelle dans le processus de création des musées en général. Entre la volonté de détruire tout ce qui pouvait rappeler l'Ancien Régime monarchique honni et celle de conserver les oeuvres d'art qui font partie d'un héritage que la France « *régénérée ne saurait répudier sans honte* »²⁴⁷, les révolutionnaires ont fini par trancher. La question de la répartition des biens sur le territoire s'est alors posée dès 1790. Le 2 décembre de cette année, Louis Georges de Bréquigny présentait à la commission des monuments²⁴⁸ un rapport proposant une répartition équitable du patrimoine. Cette répartition devait conduire à la création, dans les 83 départements nouvellement créés, d'un dépôt « *aussi complet qu'il se pourra* ». En effet, les biens du Clergé, de la Noblesse et de la Couronne ayant été nationalisés, la constitution de ces dépôts en province devenait une prérogative régaliennne. Le principe d'une répartition des œuvres sur le territoire national a donc été posé par un décret du 16 septembre 1792.

74. En parallèle, la création, par le pouvoir central, du Muséum central des arts (futur musée du Louvre) a fait naître un débat qui a perduré tout au long du XIX^{ème} siècle : comment assurer à la fois une répartition équilibrée des œuvres dans les dépôts de province et conforter le Louvre dans sa vocation de « musée universel » ? Il a finalement été décidé de garder au Louvre les œuvres de « première classe », et d'envoyer les autres en province. Les communes se sont insurgées et ont revendiqué leur part des confiscations révolutionnaires au nom de la Liberté et de l'Égalité. Des lettres et des pétitions ont circulé à destination du Gouvernement (à Grenoble par exemple en 1798), et les communes se sont mises à créer, pour ne pas trop contrarier le pouvoir central, des musées « provisoires »²⁴⁹. En réponse, le Gouvernement n'avait pas de politique claire et précise, et agissait vis-à-vis des collectivités de manière assez opportuniste, récompensant ici ou là le patriotisme d'une municipalité, ou la punissant, au contraire, pour sa déloyauté. Ainsi en 1793, le soulèvement de la ville de Lyon contre la

²⁴⁷ Décret du 16 septembre 1792.

²⁴⁸ Créée par l'Assemblée nationale en 1790, la Commission des monuments avait pour mission d'assurer l'inventaire des richesses du patrimoine. Composée d'historiens et d'érudits, elle était présidée par Louis Georges de Bréquigny, historien et paléographe français (1714-1795).

²⁴⁹ Edouard Pommier mentionne ainsi l'existence d'une quinzaine de musées de fait, à Rouen, Dijon, Grenoble, Angers, au Mans notamment (GEORGEL Chantal, « L'État et « ses » musées de province ou comment concilier la liberté d'initiative des villes et les devoirs de l'État », *Le mouvement social*, 160, 1992, p. 65).

Convention a conduit, en guise de répression, les représentants de la Convention à envoyer à Paris toutes les œuvres qui leur paraissaient intéressantes. Ce n'est que suite à une lettre anonyme, puis à l'intervention d'un député auprès du ministre de l'Intérieur en 1798 que les œuvres confisquées ont été restituées, l'envoi ayant même été complété par d'autres œuvres du musée du Louvre²⁵⁰.

L'arrêté pris par le ministre Chaptal le 1^{er} septembre 1801 qui institue quinze musées de province dans les grandes villes de la République n'est donc que l'aboutissement des multiples transactions qui ont eu lieu entre l'État et les communes. Il est également une réponse à la question posée par l'arrivée, en 1798, des chefs d'œuvres confisqués lors des campagnes d'Italie et à la nécessité d'assurer rapidement leur conservation. Les tractations entre l'État et les communes se sont poursuivies tout au long du XIX^{ème} siècle, ces dernières continuant à créer des musées, à tel point qu'il a été écrit que « *peu important finalement les collections, pourvu qu'il y ait un musée* »²⁵¹.

75. Les raisons qui motivent la constitution d'un musée sont nombreuses, mais la volonté de mettre en avant l'histoire du territoire et de lutter ainsi contre le « jacobinisme centralisateur » est peut-être la principale.

Le musée au XIX^{ème} siècle s'inscrit comme un lieu d'identité, un lieu d'ancrage du territoire local. On met en avant les hommes illustres (comme à Bar-le-Duc, Châlons-sur-Marne, ou Toulouse), mais aussi les artistes (la ville de Lyon ouvre en 1851 une galerie des peintres Lyonnais). Ce discours a perduré jusqu'au tournant du XX^{ème} siècle, encouragé par les sociétés savantes, et notamment le Comité scientifique des beaux-arts : « *Les dieux sont au Louvre, ouvrez vos portes aux maîtres provinciaux !* »²⁵².

Par ailleurs, ce refus du centralisme étatique contribue à l'enrichissement des collections des musées, sous l'impulsion des sociétés savantes (c'est notamment grâce à l'une d'elles que la ville de Bordeaux a acheté *La Grèce sur les ruines de Missolonghi* de Delacroix en 1851) ou des élus locaux, qui souhaitent mettre leurs musées « à la page » et exposer des œuvres modernes, et qui envoient régulièrement leur personnel au Salon pour acquérir des œuvres.

²⁵⁰ GEORGEL Chantal, « L'État et « ses » musées de province ou comment concilier la liberté d'initiative des villes et les devoirs de l'État », précité, p. 65.

²⁵¹ GEORGEL Chantal, « Le musée lieu d'identité », in GEORGEL Chantal (dir.) *La jeunesse des musées*, Catalogue d'exposition, Paris, RMN, 1994, p. 109.

²⁵² JOUIN Henry, « L'art et la province », *Le comité des sciences de beaux-arts, les sessions annuelles des délégués des départements*, Orléans, 1901, cité par GEORGEL Chantal, « le musée lieu d'identité », précité, p. 110.

76. Enfin, les progrès de l'industrialisation, l'exode rural, la volonté de laisser des traces de l'histoire du territoire se sont ajoutés comme autant d'arguments en faveur de la création de musées. La thématique des beaux-arts est alors passée en second plan derrière l'archéologie, l'ethnologie, ou l'histoire, les musées développant ainsi une nouvelle fonction éducative. De même, *« un important mouvement de création d'écoles et de musées « d'art industriel », d'art et d'Industrie » ou « d'arts décoratifs » accompagne l'épanouissement de l'industrie et des métiers d'art depuis le début du XIX^{ème} siècle, tout en donnant à voir une véritable préoccupation de « moraliser » la société française, dans un climat de concurrence avec l'Angleterre »*²⁵³.

77. Le XIX^{ème} siècle est donc considéré comme le siècle des musées : on lui doit en effet l'invention progressive du musée en tant qu'institution ouverte au public, et sa multiplication. On compte ainsi près de 600 musées dans toute la France à l'aube du XX^{ème} siècle, contre une quinzaine en 1800²⁵⁴.

B. Le développement des musées territoriaux depuis 1900

78. Le XX^{ème} siècle doit également être considéré comme un siècle des musées, marqué par des approches nouvelles de l'institution et de ses missions, et surtout par un accroissement phénoménal du nombre de musées territoriaux (1), qui peut conduire à s'interroger sur le fondement de l'intervention des collectivités territoriales en la matière (2).

1. Un nouvel essor des musées territoriaux au XX^{ème} siècle

79. Les musées au début du XX^{ème} siècle connaissent une évolution assez lente, marquée cependant dans l'entre-deux-guerres par l'affirmation de la profession de conservateur de musée²⁵⁵, qui s'impose progressivement et remplace l'élite locale à la tête des établissements. Les années 1920 et 1930 sont également marquées par une reconnaissance de la vocation

²⁵³ POULARD Frédéric, *Conservateurs de musées et politiques culturelles : l'impulsion territoriale*, La Documentation française, 2010, p. 18.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 17.

²⁵⁵ En 1920 est d'ailleurs créée l'Association générale des conservateurs des collections publiques de France.

pédagogique du musée : en 1926, l'historien d'art Henri Focillon crée l'Office international des musées, qui a eu pour mission de coordonner les activités des musées d'art, d'archéologie et d'ethnologie du monde entier, et donc de favoriser les contacts entre professionnels. Les réunions et les publications de l'Office international des musées²⁵⁶ sont à la base d'une évolution de la fonction éducative du musée, évolution renforcée notamment en France par les efforts du Front Populaire qui a cherché à faire du musée un outil de la démocratie culturelle. Critiquant l'élitisme du musée, il entendait le rendre accessible à tous, et projetait notamment la mise en place de visites gratuites pour les élèves de l'école primaire et de l'enseignement supérieur²⁵⁷.

80. Après la seconde guerre mondiale, les musées n'ont plus été considérés comme une priorité, ni par l'État ni par les collectivités locales. Ils ont néanmoins été intégrés dans les programmes de rénovation et de reconstruction du territoire, et quelques établissements ont vu le jour après 1945. À cette période, six cent quarante-deux villes possédaient un musée, et entre le 1^{er} janvier 1945 et le 31 décembre 1965 cent soixante-neuf nouveaux musées ont été créés, dont cent dix-sept à l'initiative des communes²⁵⁸.

81. Les années 1970 ont amorcé une période très favorable aux musées, marquée par l'investissement croissant des personnes publiques et surtout des collectivités territoriales dans ce domaine.

La vision du musée change, et sa reconnaissance comme agent du développement local incite à la création de partenariats entre collectivités territoriales et donc au développement des financements croisés. Par ailleurs, les années 1970 ont vu se développer des institutions d'un genre nouveau : les écomusées et les musées de société. Ces nouveaux musées sont nés en partie grâce à l'implication de Georges-Henri Rivière, conservateur et créateur entre 1937 et 1967 du musée des Arts et Traditions populaires de Paris²⁵⁹. Dans le cadre d'une organisation

²⁵⁶ L'Office international des musées a permis de nombreux échanges entre professionnels des musées en matière de muséographie et de muséologie. Ils ont fait l'objet de publications dans la revue *Museion*, bulletin de l'Office international des musées, entre 1927 et 1946. La revue a ensuite pris le nom de *Museum*, et est, depuis 1948, éditée par l'UNESCO. L'Office international des musées a perduré jusqu'en 1946. Il a précédé le Conseil international des musées.

²⁵⁷ POULARD Frédéric, *Conservateurs de musées et politiques culturelles : l'impulsion territoriale*, précité, pp. 21-23.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 28.

²⁵⁹ Georges-Henri Rivière (1897-1985) : conservateur de musée, nommé sous-directeur du musée d'ethnographie du Trocadéro, il participe activement à sa réorganisation et à la création du musée de l'Homme. En 1935 il propose la création d'un « musée français », qui ouvre ses portes en 1937 sous le nom de « musée des Arts et Traditions populaires », et dont il est le directeur jusqu'en 1967. Premier directeur du Conseil international des

muséographique innovante, il s'agit de présenter et d'interpréter l'homme dans son milieu – naturel, industriel, urbain.

Le terme « écomusée » désigne « *une institution culturelle assurant, d'une manière permanente, sur un territoire donné, avec la participation de la population, les fonctions de recherche, conservation, présentation, mise en valeur d'un ensemble de biens naturels et culturels, représentatifs d'un milieu et des modes de vie qui s'y succèdent* »²⁶⁰. Il a été forgé par le Conseil international des musées lors de la neuvième conférence internationale sur les musées en 1971.

La notion de « musée de société » est plus floue. Elle a été dégagée en 1991 lors d'un colloque intitulé « *Musées et sociétés* ». Elle désigne en fait un ensemble d'institutions aux thématiques variées, regroupées sous ce vocable par leur rapport à « *l'anthropologie sociale* »²⁶¹.

Ces musées ont la particularité de s'inscrire comme des lieux d'identité, ils ont un lien très fort avec leur territoire et sont souvent créés dans le cadre d'un parc régional d'aménagement du territoire, dans des régions en crise et en reconversion, autour d'activités en voie de disparition²⁶². Ils ont aussi une vocation participative, en impliquant activement la population.

Les premiers musées de ce type se sont développés dans les parcs naturels régionaux (Ouessant en 1968, Marquèze en 1969). Mais c'est surtout le modèle du musée du Creusot-Montceau qui a conduit à leur multiplication : créé en 1973, il a vocation à valoriser le patrimoine industriel de l'ensemble de la communauté de communes du Creusot-Montceau. Près de mille établissements de ce genre se seraient constitués depuis les années 1980²⁶³, mais leur succès n'explique qu'en partie le développement impressionnant des musées dans les années 1980-1990, et ce d'autant plus qu'une partie non négligeable de ces écomusées sont le fruit d'initiatives privées.

musées entre 1947 et 1965, il en est ensuite resté membre permanent et conseiller. Il est à l'origine du développement du concept d'écomusée, et a parcouru le territoire national et le monde pour apporter son conseil et son soutien à la constitution de multiples structures de ce type (notamment pour le musée du Vin à Beaune, le musée d'Auvergne à Riom, le musée Cévenol au Vigan, le musée de la Fondation Gulbenkian à Lisbonne, le musée international de la Croix-Rouge et le musée de l'horlogerie en Suisse). « *On lui doit, en grande partie, l'éveil du regard ethnographique contemporain sur la France et son expression avant tout muséographique* » (CHIVA Isac, « Georges-Henri Rivière un demi-siècle d'ethnologie de la France », *Terrain*, 1985, n° 5, p. 76).

²⁶⁰ Article 1^{er} de la Charte des écomusées et des musées de société, Instruction du 4 mars 1981 du ministre de la Culture et de la Communication (reproduite dans CHATELAIN Jean, *Droit et administration des musées*, La Documentation française/ École du Louvre, 1993, p. 155).

²⁶¹ POULARD Frédéric, *Les musées de collectivités territoriales, les conservateurs et la politique culturelle*, Thèse sociologie, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2005, p. 86.

²⁶² GOB André, DROUGUET Noémie, *La muséologie, histoire, développement, enjeux actuels*, Armand Colin, 2^{ème} édition, 2006, p. 51.

²⁶³ HABID Ali, « Le succès d'estime des écomusées n'assure pas leur rentabilité », *Le Monde*, 18 mai 2002. La Fédération des écomusées et des musées de société compte cent trente-quatre adhérents, qui représentent environ deux cents musées.

82. Les lois de décentralisation et la politique des grands travaux de l'État (avec le succès du Centre Georges Pompidou, du musée d'Orsay et la rénovation complète du musée du Louvre) ont eu un fort impact sur les élus locaux. Aussi nombre de collectivités territoriales se sont-elles engagées dans la création, la réfection ou l'agrandissement de musées. « *Le thème du rajeunissement des musées est à la mode. Et de fait, force est de constater que les musées sont devenus, plus que les bibliothèques et à fortiori les archives, l'objet de tous les soins de nombreux maires et élus* »²⁶⁴.

En 1993, la Direction des musées de France mentionnait l'existence de quatre cents chantiers achevés ou en cours depuis 1981, et « *la rumeur prétend qu'il s'en ouvre un tous les mois* »²⁶⁵. Les villes de Villeneuve d'Ascq (1983), Bordeaux (1984), Nantes (1993), Rouen (1994), Saint-Étienne (1987) Grenoble (1994), Marseille (1994), Lille (1997), notamment, ont ouvert ou rouvert leurs musées durant cette période.

83. Aujourd'hui on compte mille trois cents musées environ sur tout le territoire²⁶⁶. Si l'on considère que 85% d'entre eux relèvent de collectivités publiques²⁶⁷, et que l'État n'est propriétaire « que » d'un peu plus de 70 musées²⁶⁸, cela implique que près de mille musées sont gérées par les collectivités territoriales. Parmi ceux-ci, toutes les thématiques sont abordées : archéologie, arts décoratifs, civilisations extra-européennes, ethnologie, histoire, photographie, sciences naturelles et sciences fondamentales et bien entendu, musées de beaux-arts et d'art contemporain. Comme le souligne Monsieur Jean-Michel Tobelem, il n'existe pas « *un produit de l'activité humaine qui n'ait fait l'objet d'un musée* »²⁶⁹. Son discours s'applique aussi bien au niveau international qu'au niveau local : rien qu'en France, on peut citer un musée de la

²⁶⁴ MOULINIER Pierre, « Archives, bibliothèques, musées : un regard différent des élus locaux », *Bulletin des bibliothèques de France*, p. 21.

²⁶⁵ GUERRIN Michel, DE ROUX Emmanuel, « La fièvre des musées I – Les nouveaux temples de la consommation culturelle », *Le Monde*, 2 février 1993.

²⁶⁶ La base *Muséofile*, le répertoire des musées français (<http://www.culture.gouv.fr/documentation/museo/>) recense mille trois cent dix musées sur tout le territoire, mais le service des musées de France recense mille deux cent seize institutions labellisés « musées de France » au 31 décembre 2011 (LACROIX Chantal, Département des études, de la prospective et des statistiques, Ministère de la Culture et de la Communication, *Statistiques du ministère de la culture : chiffres clés édition 2012*, La Documentation française, 2012, p.34).

²⁶⁷ Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art, Rapport public particulier*, 1997, p.3.

²⁶⁸ Quarante établissements sont rattachés au ministère de la Culture et de la Communication. Les trente-deux autres sont placés sous la tutelle d'autres ministères, tel que le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur auquel sont rattachés les muséums d'histoire naturelle. On peut citer également le ministère de la défense (musée de l'Armée, musée national de la Marine à Paris, Rochefort et Toulon, musée de l'air et de l'espace), le ministère de la jeunesse et des sports (musée du sport), et le ministère des finances (musée de la poste, musée de la monnaie et des médailles).

²⁶⁹ TOBELEM Jean-Michel, *Le nouvel âge des musées, les institutions culturelles au défi de la gestion*, précité, p.12.

Chemiserie et de l'élégance masculine à Argenton-sur-Creuse, un musée du Temps à Besançon, et un musée de la Lunette à Morez. « *Quatre musées sont exclusivement voués au tabac et à la pipe, cinq au sel, sept aux chemins de fer, douze à la pêche, vingt-deux à l'automobile, quarante-deux à la Résistance et à la déportation, cinquante-deux à la vigne et au vin* »²⁷⁰.

84. La frénésie de construction des années 1980 - 1990 s'est apaisée, bien que l'on compte encore une quinzaine d'inaugurations par an. Le musée reste un enjeu important pour les collectivités territoriales, indépendamment de leur orientation politique²⁷¹. De nouveaux projets sont donc en cours de réalisation, de la construction du musée des Confluences du département du Rhône à celle du nouveau musée du Louvre à Lens, en passant par un grand nombre de rénovations et de réhabilitations.

Les musées locaux attirent également de plus en plus de visiteurs : les chiffres montrent une fréquentation en hausse constante depuis 2005, et ce malgré la crise financière qui a touché la France. En 2009, les musées ont connu une fréquentation de plus de 56 millions de visiteurs. Si, évidemment, les musées nationaux et l'Île-de-France concentrent 60% de cette fréquentation, les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes se sont illustrées avec respectivement plus de 3 millions et plus de 2 millions de visiteurs²⁷².

Dans ce domaine, les musées de collectivités territoriales se distinguent de plus en plus par leur politique d'accueil et d'expositions : le ministère de la culture attribue depuis quelques années des « prix » aux musées territoriaux qui s'illustrent particulièrement dans leur fonctionnement, reconnaissant ainsi la qualité de leurs expositions avec un label « exposition d'intérêt national ». Par ailleurs, chaque année depuis 1998, le ministère de la culture alloue la somme de 10 000 à 50 000 euros aux expositions qui se démarquent par leur qualité scientifique et par la qualité des activités et animations conçues autour du projet. Dix-neuf expositions traitant de thématiques variées se sont ainsi vues reconnaître le label « exposition d'intérêt national » pour l'année 2012²⁷³. Par ailleurs, depuis sept ans, le *Journal des Arts* publie un classement des

²⁷⁰ GUERRIN Michel, DE ROUX Emmanuel, « La fièvre des musées I – Les nouveaux temples de la consommation culturelle », précité.

²⁷¹ POULARD Frédéric, *Les musées de collectivités territoriales, les conservateurs et la politique culturelle*, précité, p. 144.

²⁷² EIDELMAN Jacqueline, ZIZI Lucile, *Fréquentation des musées de France*, Muséostat 2009, Ministère de la Culture et de la Communication, Département de la politique des publics - Direction générale des patrimoines, 2010, p. 4.

²⁷³ En 2012, dix-neuf expositions ont ainsi été sélectionnées, dont par exemple *Bretagne-Japon 2012, un archipel d'expositions* devait se dérouler dans 12 musées de Bretagne ; *Tours 1500* au musée des beaux-arts de Tours (Indre-et-Loire) ; *Nicolas de Leyde, sculpteur du XVe siècle* au musée de l'œuvre de Notre-Dame à Strasbourg (Bas-Rhin) ; *La dernière nuit de Troie. Histoire et violence autour de la Mort de Priam* au musée des beaux-arts d'Angers (Maine-et-Loire) ; *Anna Quinquaud, aux sources de l'Afrique. Voyage dans les années 1930*

musées, basé sur un questionnaire adressé aux institutions. Chaque année, un peu plus de trois cents établissements y répondent, et ces réponses permettent au *Journal des arts* de mettre au point un classement des musées en fonction de leur politique d'accueil, de leur « dynamisme » et de la qualité de la gestion de leurs collections. En 2011, bon nombre de musées territoriaux se sont placés devant les musées nationaux, le musée des beaux-arts de la ville de Lyon et la Piscine de Roubaix arrivant respectivement en cinquième et sixième position derrière le Centre Pompidou, le musée du quai Branly, le musée du Louvre et le musée national des arts décoratifs²⁷⁴.

2. Fondement juridique de l'intervention des collectivités territoriales en matière de musées

85. Alors qu'au moins quinze musées territoriaux disposent d'une origine « étatique », un grand nombre d'institutions « de fait » ont été créées au XIX^{ème} siècle, sans compter les nombreuses inaugurations des années 1980-1990. Quel est le fondement juridique de l'intervention des collectivités territoriales en matière de musées ?

Historiquement, le musée est majoritairement issu d'initiatives communales. Ce développement est sans doute dû à la réforme de la carte administrative de la France par les révolutionnaires de 1789²⁷⁵. La loi du 14 décembre 1789 a octroyé des prérogatives importantes aux communes, en consacrant notamment dans son article 49 la double fonction qu'elles exercent encore aujourd'hui. Chargées de l'administration générale de l'État, elles disposent également de fonctions propres et la loi de 1789 annonçait la clause générale de compétence posée par la loi municipale du 5 avril 1884²⁷⁶ dont les départements bénéficiaient depuis la loi du 10 août 1871²⁷⁷. Le développement des musées territoriaux reposerait donc, au moins jusqu'en 1983, sur la consécration et la mise en œuvre, par les collectivités territoriales, de la clause générale de compétence qui permet ainsi à leurs assemblées de régler, par leurs délibérations, leurs

au musée d'art et d'archéologie de Guéret (Creuse) ; *Les métamorphoses* au musée Bargoin, Clermont-Ferrand (Auvergne) ; et *Péplum*, aux musées gallo-romains de Lyon et de Saint-Romain-en-Gal (Rhône) : communiqué de presse du ministère de la Culture et de la Communication du 27 janvier 2012 (accessible sur <http://www.ile-de-france.culture.gouv.fr/multimedia/File/musees/cp-expositions.pdf>).

²⁷⁴ Voir le dossier consacré par *Le Journal des Arts* du 24 juin 2011, n° 350.

²⁷⁵ Les découpages de l'Ancien Régime ont ainsi été complètement remis à plat. C'est dans ce contexte notamment que sont nés les départements (Décret du 26 février 1790).

²⁷⁶ Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, *JORF* du 6 avril 1884, p. 1557.

²⁷⁷ Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, *JORF* du 29 août 1871, p. 3041.

affaires²⁷⁸. Grâce à la clause générale de compétence, les collectivités territoriales disposent d'une possibilité d'intervention assez large dans des domaines pour lesquels le législateur ne leur a pas formellement reconnu de compétences. C'est sur le fondement de cette disposition qu'elles ont pu s'investir en matière culturelle, la culture n'ayant en effet pas fait partie des compétences transférées par l'État au moment de la décentralisation.

86. Les musées font toutefois figure d'exception par rapport à la faiblesse des dispositions législatives relatives aux compétences culturelles des collectivités territoriales : l'article 62 de la loi de décentralisation du 22 juillet 1983 dispose en effet que « *les musées des régions, des départements et des communes sont organisés et financés par ceux-ci (...)* »²⁷⁹. Cette disposition légitime et consacre une situation existant de fait, tout en reconnaissant à la région, nouvellement érigée au rang de collectivité territoriale²⁸⁰, la possibilité de créer également des musées.

Les dispositions de l'article 62 de la loi du 22 juillet 1983, autrefois codifiées à l'article L. 1423-1 du code général des collectivités territoriales, ont été inscrites dans le code du patrimoine, dans une nouvelle rédaction issue de la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*. L'article L. 410-2 de ce code dispose dorénavant que « *les musées des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont organisés et financés par la collectivité dont ils relèvent* ». Le législateur a ainsi pris en compte la naissance d'une nouvelle forme de tutelle sur les musées locaux : celle des groupements de collectivités territoriales. En 2006, l'Observatoire des politiques culturelles a mis l'accent sur le développement des compétences culturelles des établissements publics de coopération intercommunale²⁸¹. Si les transferts de compétences concernent principalement la lecture publique, l'enseignement artistique et le spectacle vivant, une petite part d'entre-eux concerne également les musées²⁸². Par ailleurs, la loi 2002-6 du 4 janvier 2002 a institué une nouvelle forme de groupement permettant une association de plusieurs collectivités territoriales de niveau différent (avec ou sans l'État) pour assurer la gestion d'un ou plusieurs établissements culturels. L'établissement public de coopération

²⁷⁸ Article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales pour les communes, article L. 321161 pour les départements et L. 4221-1 pour les régions.

²⁷⁹ Article 1^{er} de la loi 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF du 23 juillet 1983, p. 2286.

²⁸⁰ Article 59 de la loi 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 3 mars 1982, p. 730.

²⁸¹ NÉGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe, PRÉAU Julien, *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, OPC, 2006.

²⁸² Les communautés d'Amiens, d'Annecy, du Creusot, de Rennes et de Lille, dont le musée d'art moderne a rouvert ses portes en septembre 2010 après plusieurs années de travaux sont de bons exemples en la matière.

culturelle ainsi créé peut prendre en charge la gestion d'un ou de plusieurs musées, associés ou non à d'autres institutions culturelles²⁸³. Le code du patrimoine prend en compte cette nouveauté. Le musée de Céret, créé en 2004 par le conseil régional du Languedoc-Roussillon, le conseil général des Pyrénées-Orientales et la ville de Céret, en est l'un des premiers représentants.

87. Ces dispositions du code du patrimoine instituent donc légalement une compétence partagée des collectivités territoriales en matière de musées, ceux-ci relevant alors de la catégorie des services publics dits « facultatifs ». Au titre de l'article 34 de la Constitution de 1958, l'attribution des compétences des collectivités territoriales relèvent du domaine de la loi, et le législateur peut instituer des compétences obligatoires ou des compétences facultatives. Dans ce cadre, il prévoit expressément la mise en place de certains services publics, pour lesquels les collectivités territoriales ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation, ni sur leur création, ni sur leur suppression : *« Cette hypothèse est la moins respectueuse de l'autonomie locale entendue dans son sens traditionnel. La collectivité locale est traitée comme un établissement public affecté à une mission déterminée par une volonté extérieure et supérieure. La finalité du service étant fixée par la loi, la liberté locale ne peut se manifester qu'au niveau de l'accomplissement de la mission »*²⁸⁴.

Ces services publics obligatoires relèvent d'une mission légale liée parfois à la notion de dépenses obligatoires mises à la charge des budgets locaux²⁸⁵, mais bien souvent il faut *« procéder à une analyse de l'ensemble du droit applicable à chaque activité pour déterminer s'il en résulte une obligation de créer, d'organiser ou de faire fonctionner un service public déterminé »*²⁸⁶. Il en est ainsi par exemple, en matière culturelle, des archives départementales : au titre de l'article L. 212-8 du code du patrimoine, les départements sont tenus de financer les services départementaux d'archives. Ils sont *« tenus de recevoir et de gérer les archives des services déconcentrés de l'État ayant leur siège dans le département. Ceux-ci sont tenus de les y verser. Il en va de même des autres archives publiques constituées dans leur ressort ainsi que des archives que les communes sont tenues ou décident de déposer aux archives départementales (...) »*.

²⁸³ Loi 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, JORF du 5 janvier 2002, p. 309.

²⁸⁴ DOUENCE Jean-Claude, « La création et la suppression de services publics locaux », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2012, fasc. n° 6040, §19.

²⁸⁵ Articles L. 2321-1 du code général des collectivités territoriales pour les communes, L. 3321-1 pour les départements et L. 4321-1 pour les régions.

²⁸⁶ DOUENCE Jean-Claude, « La création et la suppression de services publics locaux », précité, §.17.

À côté de ces services publics obligatoires, il existe des services publics se rattachant à des missions légales de portée obligatoire²⁸⁷, et des services publics facultatifs dont la loi se contente de prévoir l'existence. Il revient alors aux autorités locales de décider de manière discrétionnaire de leur création ou de leur suppression. Les dispositions du code du patrimoine issues de l'article 62 de la loi du 23 juillet 1983 intègrent les musées territoriaux dans cette dernière catégorie. Ainsi leur création et leur suppression relèvent en principe d'une délibération de l'assemblée délibérante : toutefois, ce principe n'est pas d'application aussi simple, en droit comme en faits, dès lors que, comme on le verra ci-après, le musée concerné est doté de l'appellation « musée de France ». Car la loi institue un régime de protection spécifique qui vise les collections des musées et non pas les musées eux-mêmes. De ce fait, la simple fermeture d'un musée ne dispense pas la collectivité territoriale d'appliquer ces dispositions.

§2. Les moyens des collectivités territoriales liés à la gestion de leurs musées

88. Au-delà de son aspect historique, patrimonial ou culturel, le musée se définit par sa vocation de service public : la création d'un musée par une collectivité territoriale entraîne la création d'un service public local qui, de fait, devient un élément essentiel de sa politique publique. Le musée doit donc être géré comme tel, avec les moyens humains, matériels et financiers nécessaires à son fonctionnement. Il est donc soumis aux dispositions relatives aux services publics locaux, bien qu'il présente certaines spécificités.

Parmi les moyens des collectivités territoriales liés à la gestion de leurs musées, les moyens financiers n'ont pas de spécificité propre, en dehors de certains postes de dépenses ou de recettes liés à la gestion des collections. En effet, tout service public local dispose d'un budget de fonctionnement et d'un budget d'investissement, rattachés au budget général de la collectivité gestionnaire²⁸⁸. La spécificité du service public du musée, se manifeste à travers les moyens humains (**A**) et matériels (**B**) nécessaires aux collectivités territoriales pour assurer la gestion de leurs institutions.

²⁸⁷ DOUENCE Jean-Claude, « La création et la suppression de services publics locaux », précité, §50-69.

²⁸⁸ Ne présentant pas de spécificité particulière, ces moyens seront analysés infra, Partie II, Titre I, Chapitres I et II (§519 et suivants).

A. Les moyens humains nécessaires à la gestion des musées territoriaux

89. Le musée, en tant qu'établissement culturel, a des missions spécifiques qui impliquent le recours à un personnel au profil particulier (1). Dans le cadre de la gestion d'un musée territorial, ce personnel est recruté en application des règles de la fonction publique territoriale (2).

1. Les fonctions du musée

90. La spécificité du musée découle de son essence même. Service de conservation et de présentation des collections d'un patrimoine national, il a vocation à exercer les missions scientifiques et culturelles rappelées dans les dispositions de l'article L. 441-2 du code du patrimoine. Celles-ci se déclinent en quatre fonctions : la fonction de conservation (à laquelle on rattachera les autres aspects de la gestion des collections), la fonction d'exposition, la fonction d'animation et la fonction scientifique²⁸⁹. Ces quatre fonctions découlent de la tradition historique et républicaine qui a encadré l'émergence de la notion même de musée : conservatoire d'œuvre, le musée est le garant de la protection d'un patrimoine national qui doit donc être mis à la portée de tous.

91. Dépositaire de ce patrimoine national, le musée doit en assurer la protection contre tous les facteurs susceptibles d'entraîner sa perte ou sa dégradation (le vol, la destruction, ainsi que tous les facteurs susceptibles d'altérer son état, tels que la chaleur, l'humidité, etc.). Aussi le musée exerce-t-il une fonction de conservation qui nécessite l'existence de lieux de stockage (ou réserves) adaptés ; on parle en général de conservation « préventive », en prévention, justement, d'aléas susceptibles d'entraîner des effets néfastes. Il exerce également, dans certains cas, une fonction de restauration. Il a alors pour mission de « réparer » les détériorations dues, par exemple, à des conditions climatiques défavorables. Ces opérations impliquent le respect de dispositions éthiques et déontologiques²⁹⁰.

Le musée a également pour mission de rendre ses collections accessibles au public le plus large, en concevant notamment « des actions de diffusion et d'éducation ». Les fonctions d'animation et d'exposition sont donc liées. Il s'agit d'organiser la présentation des collections au public,

²⁸⁹ GOB André, DROUGUET Noémie, *La muséologie, histoire, développement, enjeux actuels*, précité, p. 60.

²⁹⁰ Voir infra, § 242 et suivants.

par le biais notamment d'un accrochage didactique et pédagogique, mais également par le développement d'outils de médiation (visites guidées ou distribution d'audio-guides, livrets de visites, mise en place d'activités spécifiques autour des collections, telles que des contes, des ateliers de sculpture ou de peinture, etc.).

Enfin, le musée contribue « *au progrès de la connaissance et de la recherche, ainsi qu'à leur diffusion* »²⁹¹. « *La recherche dans les musées n'est pas une simple option, mais une condition des progrès significatifs dans le domaine des sciences humaines* »²⁹². En fonction de la nature de ses collections et de leurs thématiques, un musée peut être considéré comme une référence scientifique dans certains domaines. On verra en effet que, de par leurs collections, de nombreux musées de sciences naturelles peuvent constituer de véritables encyclopédies au service de la société et de son développement²⁹³. Cette vision concerne également les musées de société, dès lors qu'ils sont les témoins et les outils de la transmission d'un patrimoine local et historique lié à une pratique artisanale particulière, par exemple; mais également les musées de beaux-arts. Un musée tel que le musée Bourdelle de la ville de Paris, issu d'une donation et d'un legs de la fille du sculpteur, dispose des œuvres et du fonds d'atelier du sculpteur. Il conserve également ses archives personnelles, sa correspondance, ainsi que ses croquis et ses préparations. Le musée réalise donc des études multiples sur ses collections, mais il doit aussi favoriser leur accès et leur étude à des personnalités extérieures. Ces recherches autour des collections permettent de mieux les connaître (de même que, parfois, les nécessités de leurs conservations) et trouvent un aboutissement dans la constitution d'expositions temporaires, dans les collaborations universitaires (organisation de colloques et conférences, suivi de travaux universitaires), et bien sûr, dans la publication d'ouvrages scientifiques.

Les quatre fonctions du musée sont donc liées, et il n'y a pas de véritable hiérarchie entre elles, bien que certaines institutions aient vocation à en privilégier une par rapport aux autres. Car la conservation implique la recherche scientifique, mais également l'exposition et la diffusion des collections.

92. À côté de ces fonctions « scientifiques et culturelles », le musée exerce une fonction d'accueil et de surveillance, et une fonction administrative. En tant qu'institution de conservation ouverte au public, il doit assurer l'accueil et la surveillance de ses collections. Au-delà de la nécessité accrue d'offrir un certain confort aux visiteurs (en mettant à leur disposition

²⁹¹ Article L. 441-2 du code du patrimoine.

²⁹² Direction des musées de France, *Schéma directeur de la recherche en sciences humaines dans les musées nationaux : 2005-2008*, La Documentation française, 2005, p. 8.

²⁹³ Voir infra, §366 et suivants.

des vestiaires, par exemple), il doit aussi satisfaire aux conditions d'un accueil « moral » : « *Un musée [doit être] ouvert, accueillant, et non un bunker ou un temple, forteresse du goût, du beau ou du savoir, réservé à ceux qui savent apprécier* »²⁹⁴. Outre le fait que cette fonction rejoint la fonction d'exposition, le musée doit disposer d'agents chargés de l'accueil des visiteurs, et qui constituent alors un relais direct entre le musée et son public. Ces agents ont également une mission de surveillance, afin d'éviter tout vol ou toute dégradation des collections.

Par ailleurs, le musée en tant que service public doit assurer certaines fonctions administratives, destinées permettre la gestion quotidienne du musée.

93. La structure organisationnelle générale d'un musée relevant de la responsabilité d'une collectivité territoriale se compose donc en général de personnes exerçant les fonctions scientifiques et culturelles, d'une ou plusieurs personnes exerçant des missions purement administratives et d'agents d'accueil et de surveillance. D'autres agents peuvent se greffer à cette structure, en fonction de la qualité et de l'importance des collections, des objectifs en matière culturelle ou du rayonnement du musée.

2. Le recrutement des agents des musées : l'application des règles de la fonction publique territoriale

94. Le principe de libre administration des collectivités territoriales implique qu'elles recrutent elles-mêmes le personnel nécessaire au fonctionnement de leurs services publics²⁹⁵.

Ce personnel est soumis au régime de la fonction publique territoriale qui s'applique aux agents « *nommés dans un emploi permanent et titularisés dans un grade de la hiérarchie administrative des communes, des départements, des régions ou des établissements publics en relevant* », et dont les dispositions ont été fixées en 1984²⁹⁶. Auparavant, il n'y avait pas de statut général des agents territoriaux. Ils étaient recrutés dans les conditions posées par chaque commune ou département (les régions étant encore des établissements publics, elles disposaient d'agents de l'État) ou à défaut, par les préfets, chargés alors d'appliquer des statuts types.

²⁹⁴ GOB André, DROUGUET Noémie, *La muséologie, histoire, développement, enjeux actuels*, précité, p. 61.

²⁹⁵ Article 4 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, *JORF* du 27 janvier 1984, p. 44.

²⁹⁶ Article 1^{er} de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, précitée.

Le législateur a entrepris en 1983 une réforme complète de la fonction publique. De plus, le développement de la décentralisation rendait inévitable la création d'une fonction publique propre aux collectivités territoriales. Dans une décision du 20 janvier 1984, le Conseil constitutionnel a relié le principe de libre administration des collectivités territoriales avec l'exigence, dans ce cadre, d'une liberté de la gestion du personnel territorial. Les collectivités territoriales disposent donc de la faculté de créer et de supprimer des emplois, de nommer aux grades et emplois de la fonction publique territoriale et de procéder aux opérations de notation, d'avancement ou de licenciement pour insuffisance professionnelle²⁹⁷.

La loi du 26 janvier 1984 (plusieurs fois révisée) fixe les dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Elle institue des dispositions communes, applicables aux agents des trois catégories de collectivités territoriales et à leurs établissements publics²⁹⁸. Ceux-ci sont également soumis aux dispositions de la loi du 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires*²⁹⁹ qui pose les conditions nécessaires à l'obtention de la qualité de fonctionnaires (conditions d'âge, de nationalité, nécessité de jouir de ses droits civiques, etc.). Elle rappelle aussi les garanties des fonctionnaires, liées à la liberté d'expression, à la non-discrimination, aux congés et au droit de grève³⁰⁰ ; ainsi que les règles relatives à la gestion des carrières et aux obligations des fonctionnaires, liées, par exemple, au respect du secret professionnel et aux règles de cumul d'activités.

95. Les fonctionnaires territoriaux sont, comme les agents de la fonction publique d'État et de la fonction publique hospitalière, recrutés par concours. Ce principe, mentionné à l'article 16 de la loi du 13 juillet 1983, découle de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui consacre l'égal accès de tous aux emplois publics.

²⁹⁷ Conseil constitutionnel, décision 83-168 DC du 20 janvier 1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, Rec., p. 38.

²⁹⁸ Ces dispositions ne s'appliquent pas aux agents de la Polynésie française (régis par l'ordonnance 2005-10 du 4 janvier 2005 *portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs*, JORF du 7 janvier 2005, p. 330) ni à ceux de Mayotte (soumis au régime général des fonctionnaires territoriaux applicable en métropole, avec dérogations possibles par décret en Conseil d'État pour tenir compte des spécificités locales : article 64-1 de la loi 2001-616 du 11 juillet 2001 *relative à Mayotte*, JORF du 13 juillet 2001, p. 11199). De même, en vertu de l'article 118 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale* précitée, la ville de Paris dispose d'une fonction publique propre, largement inspirée des règles relatives à la fonction publique de l'État.

²⁹⁹ Loi 83-634 du 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires*, JORF du 14 juillet 1983 p. 2174.

³⁰⁰ Ces garanties sont également inscrites dans le Préambule de la Constitution de 1946 (alinéas 5 et suivants).

Ces concours sont organisés par les collectivités territoriales elles-mêmes, par le Centre national de la fonction publique territoriale ou par les centres départementaux de gestion³⁰¹, en fonction du nombre de postes ouverts dans chaque cadre d'emplois. Il revient à l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale de créer les emplois dont celle-ci a besoin, en précisant « *le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé et, si l'emploi est créé en application des quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article 3, le motif invoqué, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé* » (l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 dispose également qu'« *aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent* »).

À la différence de la fonction publique d'État, les lauréats des concours sont inscrits sur une liste d'aptitude pendant une durée de un an, renouvelable deux fois (le bénéfice du concours étant perdu passé ce délai de trois ans maximum)³⁰². Cette inscription ne correspond pas à un recrutement : les collectivités territoriales choisissent, parmi les candidats inscrits sur ces listes, ceux ou celles qui leur conviennent. Le principe de libre administration est donc pleinement respecté, dès lors que, par la suite, toutes les décisions individuelles des collectivités territoriales relatives à la gestion de leur personnel, « *y compris le contrat d'engagement et (de) licenciement des agents non-titulaires* »³⁰³ sont transférées au représentant de l'État dans le cadre du contrôle de légalité.

96. Le principe du concours connaît quelques exceptions posées par la loi. Pour ce qui concerne la fonction publique territoriale, les principales dérogations (outre les dispositions relatives aux emplois réservés et au recrutement des travailleurs handicapés) sont posées par l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 *relative à la fonction publique territoriale*³⁰⁴. Conformément à celui-ci, les collectivités territoriales ne peuvent recruter des agents non-titulaires sur des emplois permanents que pour « *assurer le remplacement momentané de fonctionnaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité, d'un congé parental ou d'un congé de*

³⁰¹ Articles 12 et suivants de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, précitée, et loi 2007-209 du 19 février 2007 *relative à la fonction publique territoriale*, JORF du 21 février 2007, p. 3041.

³⁰² Article 44 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, précitée.

³⁰³ Article L.2131-2 du code général des collectivités territoriales pour les communes, Article L. 3131-2 pour les départements et article L. 4141-2 pour les régions.

³⁰⁴ Modifié par la loi 009-972 du 3 août 2009 *relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique*, JORF du 6 août 2009, p. 13116.

présence parentale, ou de l'accomplissement du service civil ou national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux, de leur participation à des activités dans le cadre de l'une des réserves mentionnées à l'article 74, ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente loi ». L'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 pose d'autres dérogations possibles, qui peuvent intéresser plus spécifiquement les musées territoriaux : ainsi, le recrutement de personnel non-titulaire est possible pour « *exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois et conclure pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel, des contrats pour faire face à un besoin occasionnel* ». Cette possibilité peut ainsi permettre à une collectivité territoriale de procéder au recrutement de personnel supplémentaire pour assurer la surveillance de son musée durant une manifestation exceptionnelle comme une exposition temporaire.

Par ailleurs, « *des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les cas suivants : 1° Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient* ». Cette dernière disposition est régulièrement utilisée par les collectivités territoriales pour justifier le recours à des agents non-titulaires. Ceux-ci sont alors recrutés sur la base d'un contrat à durée déterminée de trois ans, renouvelables. La durée des contrats successifs ne peut dépasser six ans. Si le contrat est reconduit à l'issue de ces six ans, il prend la forme d'un contrat à durée indéterminée. Il revient alors aux collectivités territoriales de fournir au représentant de l'État dans le département toutes les pièces justifiant, notamment, le recrutement d'un agent non-titulaire³⁰⁵.

97. Contrairement à la fonction publique d'État organisée en « corps », la fonction publique territoriale est organisée en cadres d'emplois, dotés de plusieurs grades (grade initial et grades d'avancement). Ils sont eux-mêmes répartis en trois catégories désignées de façon hiérarchique par ordre décroissant par les lettres A, B ou C. Les statuts particuliers qui régissent ces cadres d'emplois sont fixés par des décrets en Conseil d'État qui ont vocation à préciser « *le classement de chaque cadre d'emplois, emploi ou corps, dans l'une des trois catégories*

³⁰⁵ Pour une application de ces dispositions à un musée local, voir Cour administrative d'appel de Lyon, 8 février 1999, *Ville de Montluçon*, req. n° 96LY01580: la ville de Montluçon avait recruté un agent non-titulaire à un poste de conservateur de musée. Après transmission de l'acte de nomination à la sous-préfecture, le sous-préfet a demandé à la commune de « *compléter cette transmission par celle de la preuve des difficultés rencontrées pour recruter un fonctionnaire à ce poste et par des précisions sur la nature des fonctions ou les besoins du service justifiant sa décision* ».

mentionnées à l'article 5 du présent titre », ainsi que « les conditions de nomination et d'avancement dans certains emplois comportant des responsabilités d'encadrement, de direction de services, de conseil ou d'expertise, ou de conduite de projet »³⁰⁶.

98. La collectivité territoriale propriétaire d'un musée recrute son personnel administratif parmi les cadres d'emplois des attachés ou administrateurs territoriaux d'administration³⁰⁷ (catégorie A), des rédacteurs territoriaux³⁰⁸ (catégorie B) ou des adjoints administratifs territoriaux³⁰⁹ (catégorie C).

Le personnel d'accueil et de surveillance relève du statut d'adjoint territorial du patrimoine³¹⁰. Quant à la filière scientifique et culturelle, la fonction publique territoriale a beaucoup évolué depuis quelques années, reconnaissant ainsi la nécessaire professionnalisation du monde culturel, et donc des musées. Les collectivités territoriales recrutent des conservateurs territoriaux du patrimoine (catégorie A)³¹¹, des attachés territoriaux de conservation du patrimoine (catégorie A)³¹², des assistants territoriaux de conservation du patrimoine (catégorie B)³¹³ ou des adjoints territoriaux du patrimoine (catégorie C)³¹⁴. Tous ces statuts sont plus ou moins calqués sur les statuts des corps de la fonction publique d'État et permettent une interaction entre les deux fonctions publiques, les fonctionnaires de l'État pouvant travailler au sein de la fonction publique territoriale et inversement. Les agents ainsi détachés continuent de bénéficier, dans leur corps ou cadre d'emplois d'origine, de leurs droits à l'avancement et à la retraite³¹⁵.

³⁰⁶ Article 4 et 5 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, précitée.

³⁰⁷ Décret 2006-1460 du 28 novembre 2006 modifiant le décret 87-1099 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux, JORF du 29 novembre 2006, p. 17897.

³⁰⁸ Décret 95-25 du 10 janvier 1995 portant statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux, JORF du 12 janvier 1995, p. 554.

³⁰⁹ Décret 2006-1690 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux, JORF du 29 décembre 2006, texte 6.

³¹⁰ Décret 2006-1692 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints territoriaux du patrimoine, JORF du 29 décembre 2006, texte 7.

³¹¹ Décret 91-839 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des conservateurs territoriaux du patrimoine, JORF du 4 septembre 1991, p. 11572.

³¹² Décret 91-843 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux de conservation du patrimoine, JORF du 4 septembre 1991, p. 11584.

³¹³ Décret 95-33 du 10 janvier 1995 portant statut particulier du cadre d'emplois des assistants territoriaux de conservation du patrimoine et des bibliothèques, JORF du 12 janvier 1995, p. 579 ; et décret 91-849 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des assistants territoriaux de conservation du patrimoine et des bibliothèques, JORF du 4 septembre 1991, p. 11599.

³¹⁴ Décret 2006-1692 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints territoriaux du patrimoine, précité.

³¹⁵ Les conditions relatives au détachement des fonctionnaires sont précisées dans la loi du 26 janvier 1984, dans la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (loi 84-16 du 11

B. Les moyens matériels des collectivités territoriales pour assurer la gestion de leurs musées

99. Le musée se définit par l'existence d'une collection ouverte au public. Ces deux éléments impliquent, outre la nécessité de disposer d'objets à présenter au public, l'existence de locaux permettant la présentation de ces objets et leur accessibilité. Il s'agit alors de biens mobiliers (les collections) et immobiliers (les bâtiments abritant le musée) qui, appartenant à une collectivité territoriale, disposent d'un statut **(1)** et d'un régime juridique **(2)** spécifiques.

1. Le statut des musées et de leurs collections

100. Les biens mobiliers et immobiliers nécessaires au fonctionnement d'un musée appartiennent au domaine public de la personne publique responsable. Les règles de détermination du domaine public sont le fruit d'une longue évolution jurisprudentielle, qui a fini par trouver une forme d'aboutissement dans les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques.

Ce code, issu de l'ordonnance du 21 avril 2006³¹⁶, pose les conditions de la domanialité publique des immeubles et des meubles. Dans son article L. 1, il précise qu'il a vocation à s'appliquer « *aux biens et aux droits, à caractère immobilier ou mobilier, appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements et aux établissements publics* ». Tout en soulignant qu'il n'existe pas un, mais plusieurs domaines publics rattachés aux différentes catégories de personnes publiques, cet article pose un premier critère d'appartenance d'un bien au domaine public : le critère organique. La première condition nécessaire à l'appartenance d'une collection ou d'un musée au domaine public d'une collectivité territoriale est donc remplie. En application de ce critère, dès lors qu'un musée et ses collections appartiennent à une collectivité territoriale, ils relèvent de son domaine public. Toutefois, le critère organique ne peut être suffisant pour déduire la domanialité publique d'un bien. Il doit être assorti d'autres critères, distincts selon qu'il s'agit de biens immeubles, tels que les musées **(a)**, ou de biens meubles tels que les collections **(b)**.

janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, JORF du 12 janvier 1984, p. 271), et dans les décrets fixant les statuts particuliers de chaque corps ou cadre d'emplois.

³¹⁶ Ordonnance 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, entrée en vigueur au 1er juillet 2006, JORF du 22 avril 2006, p. 6024.

a. Le statut des musées territoriaux

101. Outre la définition de domaines publics spécifiques (domaine public maritime, fluvial, aérien, etc.), le code général de la propriété des personnes publiques comporte des dispositions générales permettant aux autorités administratives et au juge de vérifier l'appartenance ou non d'un immeuble au domaine public. L'article L. 2111-1 dispose que « *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* ».

102. Le code entérine ainsi des principes posés par la jurisprudence. Le juge administratif a en effet dégagé les critères de l'appartenance d'un bien au domaine public d'une personne publique en deux temps. Il a d'abord reconnu le critère de l'affectation du bien à l'usage direct du public : les bibliothèques publiques municipales, par exemple, affectées directement à l'usage du public, font partie du domaine public de la personne publique responsable³¹⁷. Le critère de l'affectation à un service public a été reconnu plus tardivement, et a surtout été relié à l'existence d'un aménagement indispensable pour satisfaire cette mission de service public : le bien affecté à un service public qui, à ces fins, a subi un aménagement spécial, c'est-à-dire une intervention technique destinée à l'adapter à son affectation, relève du domaine public³¹⁸.

Le critère de l'aménagement spécial fait référence à une construction artificielle issue de la main de l'homme. Il a fini, pour la doctrine et la jurisprudence, par être utilisé aussi bien avec le critère de l'existence d'un service public qu'avec celui d'une affectation directe à l'usage du public : « *L'exigence de l'aménagement spécial des biens immobiliers dont l'existence ou l'état sont les conséquences de l'intervention de l'homme qui les a fait ce qu'ils sont (...) concerne indistinctement ceux qui sont affectés à l'usage direct du public et ceux qui le sont à un service public* »³¹⁹.

³¹⁷ Cour de cassation, 7 juin 1896, *Jean Bonnin c/ Ville de Mâcon et ville de Lyon*, *Dalloz* 1897, I, p. 257 ; Conseil d'État, 28 juin 1935, *Marécart*, *Rec.* p.738.

³¹⁸ Voir aussi Conseil d'État, 30 octobre 1953, *SNCF* ; Conseil d'État, 19 octobre 1956, *Société Le Béton*, *Rec.*, p. 375 ; Tribunal des conflits, 10 juillet 1955, *Société des Steeple Chases de France*, *AJDA* 1956, p. 352.

³¹⁹ CHAPUS René, *Droit administratif général*, tome 2, Paris, Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001, p. 389.

103. Il est vrai que la distinction entre affectation à un service public ou à l'usage direct du public peut être très ténue : il en est ainsi pour un stade municipal³²⁰, ou pour une promenade publique, telle que l'allée des Alycamps à Arles, qui a été aménagée pour permettre le fonctionnement d'un service public touristique et culturel mais qui, à ce titre, est affectée à l'usage direct du public³²¹. De même, les bibliothèques publiques sont affectées à l'usage direct du public, car les livres sont en libre-service. Mais elles constituent également un service public et ont, pour ce faire, fait l'objet « d'aménagements indispensables ».

Comment alors rattacher le musée public au domaine public de la collectivité responsable ? Le fonctionnement du service public du musée nécessite des installations particulières qui doivent notamment satisfaire aux exigences de conservation des œuvres et autres objets dont le musée a la garde (impératifs de température, de taux d'humidité qui doivent être respectés en fonction de la nature et de l'ancienneté des œuvres). Mais le propre du musée est d'ouvrir ses collections au public et il est spécialement aménagé pour accueillir ses visiteurs. Cet aménagement nécessite l'existence d'espaces d'accueil et de circulation, de vestiaires et de sanitaires, de librairies boutiques, *etc.* On pourrait donc considérer que le critère de l'usage direct du public devrait suffire.

Mais on peut avancer que le critère de l'affectation à l'usage direct du public n'est qu'une condition pour permettre l'accès et le fonctionnement du service public. Ainsi les trains et les voies de chemins de fers sont affectés directement à l'usage du public, mais c'est pour permettre le fonctionnement du service public des transports ferroviaires³²². L'analyse peut être la même pour les musées (et même pour les bibliothèques): le service public prime sur l'usage direct du public, à moins que l'on ne considère la contemplation des œuvres par un visiteur du musée comme une utilisation directe. Cette idée illustrerait alors parfaitement la notion de musée gardien d'un patrimoine national, toutefois elle ne trouverait pas à s'appliquer dans le cadre, par exemple, de l'organisation de visites guidées ou d'autres activités culturelles : dans ce cadre, les œuvres servent de supports à la réalisation d'opération de médiation, et de vecteurs pédagogiques. Ainsi, elles contribuent bien au fonctionnement du service public.

104. Il reste que le code général de la propriété des personnes publiques maintient l'existence de deux critères alternatifs pour déterminer l'appartenance d'un immeuble au domaine public: l'affectation à l'usage direct du public ou l'affectation au service public. Deux critères qui

³²⁰ Conseil d'État, 13 juillet 1961, *Ville de Toulouse, Rec.*, p. 513.

³²¹ Conseil d'État, 11 mai 1959 *Dauphin, Rec.*, p. 294.

³²² AUBY Jean-Marie, AUBY Jean-Bernard, BON Pierre et TERNEYRE Philippe, *Droit administratif des biens*, Paris, Dalloz, 5^{ème} édition, 2008, p. 41.

finalement se ressemblent et auraient pu être confondus. De plus, la volonté de restreindre le champ d'application de la domanialité publique a conduit à remplacer le critère de l'« aménagement spécial » par le critère de l'« aménagement indispensable ». Il ne paraît pas certain que cette disposition soit novatrice. En outre, elle risque de créer des complications terminologiques. En effet, il n'est pas évident que tout aménagement indispensable au fonctionnement du service public soit également un aménagement spécial, bien que tout aménagement spécial soit, quant à lui, indispensable au fonctionnement du service³²³. Dans un musée par exemple, l'existence de réserves répondant aux impératifs de conservation des collections est indispensable au fonctionnement du service public. Or, les contraintes de conservation de certaines œuvres (en termes de lumière et de taux d'humidité par exemple) impliquent que ces locaux fassent l'objet d'aménagements spéciaux. Cela est vrai également pour les espaces de présentation des collections : ils sont à la fois indispensables au fonctionnement du service public du musée, et spéciaux (ou inversement).

105. Il ressort toutefois de toutes ces interrogations terminologiques que le musée d'une personne publique n'a aucune difficulté à entrer dans la catégorie des immeubles relevant de son domaine public. Affecté au fonctionnement du service public, il fait l'objet d'aménagements indispensables et spéciaux. Il est aussi directement affecté à l'usage du public. On pourrait néanmoins se poser la question du statut des locaux qui, bien qu'à l'intérieur d'un musée, ne sont pas affectés à l'usage direct du public : c'est le cas par exemple des bureaux et espaces réservés au personnel. Mais le code général de la propriété des personnes publiques rappelle à cet égard que, les biens des personnes publiques qui ne relèvent pas de leur domaine public par application des dispositions des articles L. 2111-1 et suivant du même code relèvent du domaine privé, « *à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens appartenant au domaine public immobilier* »³²⁴. Par conséquent, le musée, dans sa globalité, fait partie du domaine public de la personne publique qui en est propriétaire. Il en est de même pour les collections.

³²³ FATÔME Étienne, « La consistance du domaine public immobilier : évolution et questions ? », *AJDA* 2006, p. 1089.

³²⁴ Article L. 2211-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

b. Le statut des collections des musées territoriaux

106. Les collections des musées relèvent également du domaine public des collectivités territoriales responsables. La jurisprudence a tenté de dégager les principes de cette domanialité publique mobilière et son évolution peut être présentée en trois étapes³²⁵.

107. Dans un premier temps, le juge a cherché à rattacher au domaine public les biens affectés au domaine de la Couronne. Ainsi, en 1841, dans une affaire relative à la vente d'une œuvre attribuée à Raphaël et appartenant au Musée national, la Cour de cassation a souligné que *« c'est une maxime fondamentale en France que les biens qui composent la dotation de la Couronne sont inaliénables et imprescriptibles de leur nature ; que cette maxime, constitutive de l'ancienne monarchie, a été consacrée de nouveau par le sénatus-consulte du 30 janvier 1810, par la loi du 8 novembre 1814, et par celle du 2 mars 1832, qui ont décrété les listes civiles de l'empereur Napoléon, de Louis XVIII et du roi régnant ; que ces lois ont déclaré que les diamants, perles, pierreries, statues, tableaux, pierres gravées et autres monuments des arts, qui se trouvent dans les palais du roi, font partie de la dotation de la couronne ; d'où il suit que ces objets sont, comme tous les biens qui la composent frappés, de la même inaliénabilité et de la même imprescriptibilité »*. Par conséquent, l'œuvre en cause, mise en dépôt chez un duc et acquise par un marchand de tableau et revendue à la mort de celui-ci, relevait du domaine public national³²⁶. De même, en 1850, le législateur a restitué aux héritiers de Louis-Philippe la galerie espagnole qu'il avait acquise à partir de 1835 à la suite de l'abolition de l'Ordre des Jésuites et de la vente des biens de l'Église espagnole³²⁷. Mis sous séquestres, cet ensemble de tableaux qui avait permis l'ouverture, en 1838, d'une galerie

³²⁵ SORBARA Jean-Gabriel, « Le domaine public mobilier au regard du code général de la propriété des personnes publiques », *AJDA* 2007, p. 622-623. Voir également DUROY Stéphane, « Biens meubles culturels et culturels, considérations sur une appartenance exclusive au domaine public mobilier », *RFDA* 2007, pp. 1155-1164.

³²⁶ Cour de cassation, civ, 10 août 1841, *Cousin c/ de Maillé et liste civile*, *Rec.*, p. 742. Voir également Tribunal civil de Blois, 18 août 1880, *L'État c/ le prince et la princesse de Beauffremont* (DP 1882. II. 89). Dans cette affaire relative aux statues du parc du château de Mesnard (Vendée), le juge a rappelé *« qu'il n'a jamais été douteux, dans l'ancienne monarchie française, que les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine de la Couronne ne s'appliquassent aussi bien aux meubles qu'aux immeubles ; que si les anciennes ordonnances, et notamment celle de 1566, ne parlent que des immeubles, on ne peut en conclure que les meubles ne fussent frappés d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité »* et que à partir de 1566, date de l'ordonnance royale de Charles IX, *« on peut dire, d'une manière certaine, sans parler des acquisitions faites par le domaine de la Couronne et résultant de faits de guerre, que ce domaine se composait : des biens acquis par le roi et réunis par sa volonté formellement exprimée au domaine de la Couronne ; des biens qui avaient été acquis par le roi depuis plus de dix ans ; des biens que les officiers du roi avaient fait figurer dans des états remis à la Chambre des comptes, enfin de ceux transmis au roi par son prédécesseur »*.

³²⁷ Loi du 4 février 1850, relative à la liquidation de l'ancienne liste civile et du domaine privé, *Bulletin des lois* n° 234, sous-numéro n° 1922, p.82

espagnole dans les salles du Louvre, a été considéré comme relevant du domaine privé du roi. L'ensemble a été vendu aux enchères en 1853³²⁸.

Le critère de l'affectation au domaine de la Couronne a pu également être utilisé en lien avec le critère de la rareté et de la préciosité de l'objet en cause. À propos d'un manuscrit de Molière, la cour d'appel de Paris a souligné que les « *ouvrages, manuscrits, plans autographes et autres objets précieux, faisant partie de la bibliothèque royale, sont inaliénables et imprescriptibles comme appartenant au domaine public* »³²⁹. Mais parfois, le juge n'a eu recours qu'au seul critère tenant à la nature de l'objet concerné qui devait alors être rattaché au domaine public : c'est le cas dans une espèce relative aux tapisseries de l'église Saint-Gervais et Saint-Protais de Paris, à propos desquelles le juge judiciaire a souligné qu'elles « *constituent des oeuvres d'art du plus haut intérêt [...] que, par le mérite du travail comme par leur date, elles sont des modèles précieux de l'art de la tapisserie ; qu'elles ne sauraient, dès lors, être confondues avec les objets d'un usage journalier qui [...] sont devenus la propriété de la fabrique* »³³⁰.

108. Dans un deuxième temps, le juge a marqué une évolution en mettant sur un pied d'égalité le critère de la préciosité et le critère de l'affectation de l'objet³³¹. Il était question de l'affectation à l'usage direct du public, qui permet de déduire l'appartenance du bien au domaine public et, par conséquent, son inaliénabilité et son imprescriptibilité (il n'a en effet que très rarement été question de l'affectation à un immeuble, donnant lieu à la qualification d'immeuble par destination³³²). Ainsi, à propos d'une œuvre de Delacroix acquise par l'État et

³²⁸ DUROY Stéphane, « Biens meubles culturels et culturels, considérations sur une appartenance exclusive au domaine public mobilier », précité, pp. 1157-1158.

³²⁹ Cour d'appel de Paris, 3 janvier 1846, *Naudet, administrateur de la bibliothèque nationale c/ Charron*, Dalloz 1846, II, p. 212.

³³⁰ Tribunal civil de la Seine, 22 juin 1877, *Préfet de la Seine c/ Récapé et de Camondo*, DP 1880, II, p. 97. Voir également Cour d'appel de Nancy, 16 mai 1896, *Dufresne c/ État*, à propos des archives de l'État dont il suffit « *que par leur nature ou par leur origine, ces documents puissent être considérés comme faisant partie du domaine public* » (DP 1896, II, p. 411).

³³¹ Cour d'appel de Paris, 12 juillet 1879, qui pose une distinction entre les objets « *susceptibles d'une détérioration plus ou moins prompte et d'ailleurs sans caractère particulier [...] des objets mobiliers constituant des oeuvres d'art, ayant à ce titre une individualité propre [...] qu'ils soient employés d'une manière permanente à la décoration de l'édifice ou qu'ils soient renfermés dans le trésor de l'église à titre de souvenirs religieux ; [dès lors], à raison de leur nature et de leur destination, ils échappent à toute appropriation de la part de la fabrique ; [...] qui] ne saurait porter atteinte au droit de propriété existant au profit de la commune* » (Dalloz 1880, II, p. 102), cité par SORBARA Jean-Gabriel, « Le domaine public mobilier au regard du Code général de la propriété des personnes publiques », précité, p.622.

³³² Voir cependant Tribunal d'Épernay, 1^{er} juin 1877, *Commune de Breuil c/ Cordelat, de Salvette et Gaudouin*, à propos d'une statue de la Vierge datant du XVI^{ème} ou du XVII^{ème} siècle, et « *fixée à demeure* » dans une église (DP 1880, II, p. 97) : voir DUROY Stéphane, « Biens meubles culturels et culturels, considérations sur une appartenance exclusive au domaine public mobilier », précité, p. 1161. Voir également Tribunal administratif de Paris, 9 avril 2004, *Madame Françoise Mercier* (AJDA2004, p. 1711), à propos de fragments de la colonne Vendôme : bien que celle-ci relève du domaine public immobilier de l'État, les fragments prélevés par des

mise en dépôt dans une église, le juge a pu considérer qu'elle ne pouvait faire l'objet d'une aliénation, en raison de la volonté, notamment, du ministre pour l'acquisition d'objets d'art de « *propager le goût des beaux-arts* » et d'affecter ces objets à une « *destination publique* » pour la « *satisfaction du plus grand nombre d'habitants* » de la commune concernée³³³.

Le critère de l'affectation à l'usage direct du public a été régulièrement repris par les juridictions judiciaires³³⁴, puis par les juridictions administratives : en 1932, le Conseil d'État a ainsi reconnu l'appartenance au domaine public des stalles de l'église de Barran à son domaine public, en raison de leur affectation à l'usage du public³³⁵.

109. Enfin, dans un troisième temps, la Cour de cassation a évoqué, dans une décision du 2 avril 1963, *Sieur Montagne c/ Réunion des musées de France et autres*, le critère de l'affectation du bien au service public³³⁶. Cet arrêt se place immédiatement à la suite de la décision du Conseil d'État du 11 mai 1959, *Dauphin*, qui consacre l'existence du service public à caractère culturel³³⁷. En l'espèce, un particulier avait exprimé verbalement la volonté de léguer au musée du Louvre une étude du peintre Georges Seurat pour son tableau *Un dimanche à la grande Jatte*. Ses héritiers en avaient informé la Réunion des musées nationaux, chargée à l'époque des acquisitions pour les musées. Ils avaient également manifesté leur intention de se conformer au souhait du testateur, mais avant que l'administration ait pu prendre possession de l'œuvre, l'un des héritiers a été interné. L'administrateur de ses biens a procédé à la vente l'esquisse en cause. Les défendeurs ayant remis en cause la compétence des juridictions judiciaires pour apprécier l'appartenance d'un bien meuble au domaine public, la Cour de cassation s'est bornée à affirmer qu'il n'existait en l'espèce aucune difficulté sérieuse quant à la qualification du bien, car « *les biens des établissements publics font partie du domaine public dès lors que, comme en l'espèce, leur conservation et présentation au public sont l'objet même du service public (...)* ». Elle a ainsi implicitement confirmé la régularité de l'acte de donation.

particuliers à la suite de la démolition du monument en 1871 et qui n'aurait pas pu retrouver leur place au moment de sa reconstruction en 1875 font partie du domaine public mobilier de l'État, « *eu égard à leur origine* ».

³³³ Cour d'appel de Lyon, 19 décembre 1873, *Commune de Nantua c/ Conseil de fabrique et Brame*, Dalloz 1876, II, p. 90.

³³⁴ Voir notamment Cour d'appel de Lyon 10 juillet 1894, *Ville de Mâcon c/ Ville de Lyon et Bonnin* (Sirey 1895, II, p. 185) : la domanialité publique réside « *dans l'affectation d'une chose à l'usage direct et immédiat du public* » (à propos d'une miniature volée dans une bibliothèque).

³³⁵ Conseil d'État, 17 févr. 1932, *Commune de Barran*, Rec., p. 189.

³³⁶ Cour de cassation, 1^{ère} Civ., 2 avril 1963, *Sieur Montagne c/ Réunion des Musées de France et autres*, Bull. civ., p. 173, AJDA 1963, pp. 486-487, note J. DUFAU.

³³⁷ Conseil d'État, 11 mai 1959, *Dauphin*, Rec. p. 294, note J. DUFAU, AJDA 1959. II. 228.

Elle a adopté une position analogue en 1992, dans une décision relative à la restitution d'un plat en émail et or du XIII^{ème} siècle volé au musée des Beaux-Arts de la ville de Chartres³³⁸.

110. Le juge a donc tenté d'appliquer les critères de la domanialité publique des immeubles aux biens mobiliers. Cette position ne semblait pas vraiment satisfaisante, et on peut citer quelques décisions dans lesquelles il a tout simplement omis de s'intéresser au statut des œuvres en cause. Il en est ainsi dans l'affaire *Époux Berckelaers*³³⁹, à propos d'une donation faite au musée national d'Art moderne. Si les juges du fonds avaient, dans cette affaire, repris la position de la Cour de cassation relative aux biens meubles « objet même du service public »³⁴⁰, le Conseil d'État s'est contenté de confirmer cette décision, sans mentionner toutefois l'appartenance des œuvres en cause au domaine public du musée³⁴¹.

Plus récemment en 2002, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a dû résoudre une difficulté liée au refus de la ville de Reims d'exposer une œuvre qu'elle avait expressément commandée dans ce but à un artiste³⁴². Cette œuvre avait été commandée pour l'une des salles de son musée de la Reddition. Dans un premier temps, la ville a tardé à prendre livraison de la commande, et le juge judiciaire l'a condamnée à emporter l'œuvre et à rémunérer l'artiste. Cependant, le maire a finalement décidé, dans le cadre d'une séance du conseil municipal rendue publique, de ne pas exposer l'œuvre. L'artiste a demandé réparation du préjudice causé par cette décision unilatérale. Le juge a constaté que l'œuvre n'était conforme ni à ce que l'artiste avait lui-même annoncé, ni au projet qui avait été agréé par la ville de Reims. L'artiste a tenté de justifier cette non-conformité par le fait que son projet avait évolué avec le temps, sans toutefois démontrer que cette évolution avait été acceptée par la commune. Par

³³⁸ Cour de cassation, Ch. Crim. 16 juin 1992, *Le Gémellion*, Bull. crim., p. 654 : « *Attendu que pour dire n'y avoir lieu à restitution à aucun des demandeurs, la chambre d'accusation se borne à énoncer « qu'aux termes de l'article 99, alinéa 4, du code de procédure pénale, il n'y a pas lieu à restitution lorsque celle-ci est de nature à faire obstacle à la sauvegarde des droits des parties », et « qu'il existe, en l'espèce, une contestation sérieuse sur l'objet revendiqué, qui interdit à une juridiction d'instruction toute mesure qui préjugerait sur le fond du droit » ; mais attendu qu'en prononçant ainsi, sans rechercher, comme elle y était expressément invitée, si le Gémellion saisi entrait dans la catégorie des biens mobiliers communaux qui appartiennent au domaine public, lorsque leur conservation et leur présentation au public sont l'objet même du service public communal, et dont, en raison de cette appartenance qui ne soulève aucune difficulté sérieuse, l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité font obstacle à l'application des dispositions de l'article 2279 du Code civil, la chambre d'accusation n'a pas donné une base légale à sa décision (...) ».*

³³⁹ Conseil d'État, 19 janvier 1990, *Époux Berckelaers*, Rec., p. 7.

³⁴⁰ Tribunal administratif de Paris, 4 mars 1987, *Berckelaers*, Rec., p. 598

³⁴¹ Mais « *plus qu'un refus du juge de statuer sur l'appartenance des œuvres en cause au domaine public (...) il faut y voir sans doute une volonté du juge d'apporter une réponse aux questions dont dépendait fondamentalement l'appartenance aux collections publiques - et donc au domaine public - de ces œuvres, et qui touchent à la régularité de l'acquisition, autrement dit à la propriété du bien* » : DUROY Stéphane, « Biens meubles culturels et culturels, considérations sur l'appartenance exclusive au domaine public mobilier », *RFDA* 2007, p. 1158.

³⁴² Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, 18 juin 2002, *M. Lapie c/ Ville de Reims*, req. n° 99-1780.

conséquent, « *la sculpture n'étant pas achevée, [l'artiste n'était] pas fondé à soutenir que la ville de Reims aurait commis une faute, engageant sa responsabilité, en refusant de l'exposer* ». Avant d'arriver à cette solution, le juge a cependant dû statuer sur la question de savoir si l'affaire relevait de sa compétence ou de celle du juge judiciaire.

Le commissaire du Gouvernement Olivier Nizet lui avait proposé de se déclarer compétent en se fondant sur la domanialité publique de l'œuvre en question, qu'il envisageait de qualifier d'ouvrage public et donc d'immeuble par destination. Il se référait pour cela à une décision de la Cour administrative d'appel de Nancy relative à l'orgue d'une église³⁴³. Cette solution a sans doute semblé risquée au juge administratif. Il s'est déclaré compétent en se fondant finalement sur la décision unilatérale du maire de ne pas exposer l'œuvre à l'origine du préjudice, et sur le caractère administratif de cette décision.

111. Le code général de la propriété des personnes publiques a finalement mis un terme à ces tergiversations sur la domanialité publique des biens mobiliers, en posant une définition du domaine public mobilier totalement distincte de celle du domaine public immobilier. Ainsi, et « *sans préjudice des dispositions applicables en matière de protection des biens culturels, font partie du domaine public mobilier de la personne publique propriétaire les biens présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique, (...)* ». À la suite de cette disposition, le code pose une liste non exhaustive de biens à vocation exclusivement culturelle³⁴⁴. Les collections des musées font partie de cette énumération.

Le législateur a donc créé un domaine public mobilier qui n'est plus lié à l'affectation du bien, mais à son « *intérêt public* » du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, etc. Cette appréciation est fortement subjective et présente la particularité d'être formulée dans les mêmes

³⁴³ O. NIZET, conclusions sur Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, 18 juin 2002, *M. Lapie c/ Ville de Reims*, précité (AJDA 2002, p. 973) : « Une solution inverse aboutirait à nier toute conséquence au lien existant entre l'œuvre et le lieu devant l'abriter, lien qui résulte d'ailleurs de la volonté des parties. Or, ce type de lien a été reconnu suffisamment fort pour que le juge admette (...) dans une affaire introduite par un facteur d'orgue que la mise en peinture d'une église dans laquelle est placé un orgue viole les droits moraux du facteur, dès lors que ladite peinture, modifiant l'acoustique de l'édifice, affecte l'harmonie de l'instrument (Cour administrative d'appel de Nancy 2 mai 1996, *Commune de Sarre-Union c/ Cts Koenig*, Rec., Tables, pp. 871 et 1151). La solution retenue à cette occasion par les juges nancéiens tire toutes les conséquences du lien établi entre une œuvre d'art ou, en l'espèce, d'art appliqué et le site qui l'accueille, lorsque l'œuvre a spécialement été conçue pour être « mise en espace » dans un lieu donné. Dans ces conditions, il nous paraît nécessaire de privilégier l'existence de ce lien intellectuel, dont témoigne le contrat de commande et l'œuvre elle-même, qui ne prend tout son sens qu'installée dans le musée de la Reddition où elle constitue le pendant naturel de la table originelle, sur l'absence de lien physique ».

³⁴⁴ Article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

termes que les dispositions relatives aux monuments historiques³⁴⁵. Il y a donc un risque que les objets susceptibles d'appartenir au domaine public d'une collectivité territoriale soient placés au même niveau que des monuments historiques, alors même qu'ils ne présentent pas les qualités requises pour intégrer la catégorie des monuments historiques.

112. Pour autant, le code général de la propriété des personnes publiques marque une forme de retour à la jurisprudence antérieure, lorsque le principe de l'affectation n'était pas encore dégagé³⁴⁶. On a donc affaire à un domaine public par nature et distinct du domaine public naturel qui, lui, est encore régi par l'idée d'une affectation. Ce qui importe n'est plus l'affectation du meuble mais bien ce qu'il représente en lui-même, c'est-à-dire ses qualités intrinsèques « *parce que la fonction de la domanialité publique mobilière est de préserver non la destination du bien, mais le bien en lui-même* »³⁴⁷. Par conséquent, dès lors qu'un objet entre dans les collections d'un musée local, il appartient au domaine public de la collectivité territoriale qui en est propriétaire³⁴⁸. Et puisque le critère de l'affectation à l'usage direct du public ou au fonctionnement du service public n'existe plus pour les biens mobiliers, la question notamment du statut des collections des musées conservées dans les réserves et donc non affectées à l'usage direct du public n'a plus à se poser.

³⁴⁵ Article L. 622-1 du code du patrimoine : « *Les objets mobiliers, soit meubles proprement dits, soit immeubles par destination, dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire, de l'art, de la science ou de la technique, un intérêt public peuvent être classés au titre des monuments historiques par décision de l'autorité administrative* ».

³⁴⁶ Voir Cour d'appel de Paris, 3 janvier 1846, *Naudet, administrateur de la bibliothèque nationale c/ Charron*, précité, et Tribunal administratif de Paris, 9 avril 2004, *Mme Françoise Mercier*, précité. Dans cette affaire, le juge se fonde de manière indirecte sur l'intérêt historique de la colonne Vendôme : « *Considérant que la colonne Vendôme est inscrite depuis le 1er janvier 1810 au tableau général des propriétés de l'État ; que dédiée initialement à la gloire de l'armée française puis à celle de Napoléon 1er, chef de l'État, elle faisait partie, par sa nature même, du domaine public de l'État au moment de sa démolition, le 16 mai 1871* ». Voir également Tribunal correctionnel de Montluçon, 29 septembre 1995, *Ville de Montluçon*, *Dalloz*, II, p. 774 : dans cette espèce relative à un vol commis au musée du Vieux Château de Montluçon, en 1965, le tribunal correctionnel de Montluçon a considéré « *qu'il y a lieu de reconnaître aux objets faisant partie des collections propres à la ville de Montluçon le même caractère de domanialité publique qu'aux pièces appartenant au musée national de Sèvres, leur dépôt dans un musée public et l'inventaire qui en a été fait en étant preuves suffisantes* ». Une partie des pièces volées avaient en effet été mises en dépôt à Montluçon par le musée national de la Céramique de Sèvres. Quant à ces pièces, le juge a signalé que, faisant partie d'un musée appartenant à l'État, leur caractère domanial était incontestable et incontesté.

³⁴⁷ SORBARA Jean-Gabriel, « Le domaine public mobilier au regard du Code général de la propriété des personnes publiques », précité, p. 619.

³⁴⁸ Pour une application récente de l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques, voir Cour administrative d'appel de Nantes, 4 mai 2010, *EURL Photo Josse*, req. n° 09NT00705, inédit au *Recueil Lebon*, *AJDA* 2010, pp. 1475-1777, note S. Degommier.

113. L'appartenance des musées et de leurs collections au domaine public de la collectivité territoriale propriétaire implique le respect d'un régime spécifique, tant pour les immeubles que pour les meubles.

2. Le régime juridique des musées des collectivités territoriales et de leurs collections

114. Le régime juridique d'un musée rattaché au domaine public d'une collectivité territoriale, de même que le régime juridique de ses collections, est dominé par les principes d'insaisissabilité, d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité de ces biens. Ces principes découlent d'une tradition historique, puis jurisprudentielle. Ils ont été entérinés par le législateur.

L'inaliénabilité du domaine public remonte au moins à l'édit de Moulins de 1566 qui avait pour objet d'assurer la conservation et la non-dilapidation des biens de la Couronne³⁴⁹. Ce principe existait depuis le XIV^{ème} siècle, et, depuis le règne de Charles V, il était rappelé dans le serment du Sacre. Les lois révolutionnaires ont transféré les biens de la Couronne à la Nation, et leur ont conféré un caractère aliénable. L'inaliénabilité moderne est fondée, depuis le XIX^{ème} siècle, sur la théorie selon laquelle la domanialité publique ne peut être garantie sans une complète inaliénabilité des biens en question : c'est la théorie de l'affectation, dégagée par les domanistes, et notamment par le philosophe Pierre-Joseph Proudhon³⁵⁰. L'imprescriptibilité, est le principe selon lequel aucune possession utile ne peut être exercée sur le domaine public. Il est lié au principe d'affectation et donc à l'inaliénabilité du domaine public.

Aujourd'hui le code général de la propriété des personnes publiques donne une base légale aux principes d'inaliénabilité, d'insaisissabilité et d'imprescriptibilité³⁵¹. À ces dispositions peuvent s'ajouter des règles spécifiques, dues à la qualité et au caractère intrinsèque des biens en question : c'est le cas notamment pour les musées **(a)** et leurs collections **(b)**.

³⁴⁹ Sur la question de l'inaliénabilité des biens de la Couronne, voir LENIAUD Jean-Michel, *Les archipels du passé, le patrimoine et son histoire*, 2002, Fayard, pp. 57-85.

³⁵⁰ Pierre-Joseph Proudhon (1809 - 1865) : journaliste, économiste, philosophe et sociologue français. Il fut le premier à se qualifier d'anarchiste.

³⁵¹ Article L. 2311-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 sont insaisissables* ».

Article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent de leur domaine public sont imprescriptibles et inaliénables* ».

a. La réglementation domaniale relative aux musées

115. Outre les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (α), les musées des collectivités territoriales peuvent être soumis à la réglementation relative aux monuments historiques (β). Par ailleurs, leur qualité de biens immobiliers dédiés à l'intérêt général et ouverts au public implique le respect de dispositions spécifiques (γ).

α . L'application des règles posées par le code général de la propriété des personnes publiques

116. Les principes d'inaliénabilité, d'insaisissabilité et d'imprescriptibilité s'appliquent aux immeubles appartenant aux collectivités territoriales, ce qui sous-entend que ces biens appartiennent au domaine public de la collectivité territoriale qui en est responsable. Or, l'entrée d'un bien dans le domaine public se fait sous condition de classement ou d'affectation, c'est-à-dire par le biais d'un acte formel par lequel la personne publique décide qu'un bien fait partie de son domaine public. Cet acte doit en principe prendre la forme d'un acte juridique. Si aucun texte ne prévoit la forme de cet acte juridique, un acte de l'organe de la collectivité publique ayant compétence pour assurer la gestion du domaine public suffit. On peut donc se contenter de l'acte de l'assemblée délibérante décidant de l'ouverture d'un musée dans un bâtiment spécifique.

Par ailleurs, l'affectation doit également être de fait, c'est-à-dire que le bâtiment doit effectivement être affecté à l'usage du public, ou avoir fait l'objet d'aménagements spéciaux. Pour éviter toute utilisation frauduleuse du domaine, il a été admis qu'un bien pouvait être soumis aux principes de la domanialité publique dès lors que son affectation à l'usage du public ou à un service public moyennant des aménagements spéciaux était « *prévue de manière certaine* »³⁵².

Une telle solution a été considérée comme source d'insécurité³⁵³ et le législateur a souhaité qu'elle ne s'applique plus. Un bien immobilier affecté à l'usage du public fait partie du domaine public, cela ne change pas. Mais s'il est affecté à un service public, la rédaction au

³⁵² Conseil d'État, 6 mai 1985, *Association Eurolat Crédit foncier de France*, Rec., p. 141 ; Conseil d'État, 1^{er} février 1995, *Préfet de la Meuse*, req. n° 127969 ; et Conseil d'État, avis n° 370.169 du 18 mai 2004, *Cinémathèque française*, EDCE 2005, p. 188.

³⁵³ FATÔME Étienne, « À propos de l'incorporation au domaine public », *AJDA* 2006, p. 292-297.

présent de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques laisse supposer que l'immeuble est soumis au régime de la domanialité publique alors même que les travaux d'aménagement indispensables au fonctionnement du service public n'ont pas été achevés³⁵⁴. Le champ d'application de la théorie du domaine public virtuel est donc considérablement réduit (il ne concerne que la période située entre la décision de l'affectation et le début des travaux d'aménagement), et ne semble plus avoir trop d'avenir³⁵⁵.

117. Les biens relevant du domaine public sont soumis aux principes d'inaliénabilité, imprescriptibilité et insaisissabilité, à moins qu'il ne fasse l'objet d'un déclassement. Cette condition est prévue à l'article L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques, qui pose que « *le bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement* ». Ainsi, conformément à la règle du parallélisme des formes, si aucun texte ne précise la nature de l'acte de déclassement, celui-ci pourra être un acte de l'organe de la collectivité publique ayant compétence pour assurer la gestion de son domaine public. De même, il ne peut y avoir déclassement s'il n'y a pas désaffectation de fait. Mais l'article suivant du code propose une légère dérogation à ce principe, qui ne touche pour le moment que les biens de l'État³⁵⁶.

Les biens immeubles qui ont fait l'objet d'un déclassement tombent dans le domaine privé de la personne publique responsable, qui peut alors les gérer comme un propriétaire privé, et notamment les aliéner.

118. Des échanges et des transferts de propriété de biens appartenant au domaine public sont également possibles entre personnes publiques, « *lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public* »³⁵⁷, ou « *en vue de permettre l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service*

³⁵⁴ AUBY Jean-Marie, AUBY Jean-Bernard, BON Pierre et TERNEYRE Philippe, *Droit administratif des biens*, 5^{ème} édition, 2008, p. 48-49.

³⁵⁵ Étienne FATÔME, « La consistance du domaine public immobilier : évolutions et question ? », *AJDA* 2006, p. 1087-1093.

³⁵⁶ Article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Par dérogation à l'article L. 2141-1, le déclassement d'un immeuble appartenant au domaine public artificiel de l'État ou de ses établissements publics et affecté à un service public peut être prononcé dès que sa désaffectation a été décidée alors même que les nécessités du service public justifient que cette désaffectation ne prenne effet que dans un délai fixé par l'acte de déclassement. Ce délai ne peut être supérieur à une durée fixée par décret. Cette durée ne peut excéder trois ans. En cas de vente de cet immeuble, l'acte de vente stipule que celle-ci sera résolue de plein droit si la désaffectation n'est pas intervenue dans ce délai* ».

³⁵⁷ Article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

public »³⁵⁸. On pourrait donc ainsi concevoir le transfert, par exemple, de la propriété d'un musée appartenant à l'État à une collectivité territoriale qui en assurerait dorénavant la gestion³⁵⁹ : car la gestion du domaine public relève évidemment, voire logiquement, de la personne publique responsable (on pourrait alors imaginer une mise en œuvre de la responsabilité de cette collectivité territoriale pour mauvais entretien du musée³⁶⁰).

La question du transfert de propriété de certains biens immobiliers à vocation culturelle de l'État s'est justement posée en 2004. La loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales* a en effet prévu la possibilité d'un transfert de propriété aux collectivités territoriales de certains monuments historiques appartenant à l'État. Son article 97 prévoyait ainsi que « *l'État ou le Centre des monuments nationaux transfère aux collectivités territoriales qui en font la demande ou à leurs groupements, sous réserve du respect des clauses des dons et legs, la propriété des immeubles classés ou inscrits au titre du titre II du livre VI du Code du patrimoine figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État (...). Ces transferts sont effectués à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraires (...). Une convention conclue entre l'État ou le Centre des monuments nationaux et la collectivité ou le groupement de collectivités bénéficiaire procède au transfert de propriété de l'immeuble et des objets mobiliers dont elle dresse la liste. Elle transfère également les droits et obligations attachés aux biens en cause et ceux résultant des contrats en cours. Elle fixe notamment l'utilisation prévue du monument transféré ainsi que les conditions d'ouverture éventuelle au public et de présentation des objets qu'il renferme. Elle établit, pour une durée qui ne peut excéder cinq ans, un programme de travaux susceptibles d'être subventionnés par l'État* »³⁶¹.

³⁵⁸ Article L. 3112-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

³⁵⁹ Ce transfert pourrait également être possible entre une collectivité territoriale et une personne privée, telle qu'une association, qui pourrait se charger de la gestion d'un musée par exemple : l'article L.3112-3 du code général de la propriété des personnes publiques dispose en effet que « *en vue de permettre l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service public, les biens mentionnés à l'article L. 3112-1 peuvent être échangés, après déclassement, avec des biens appartenant à des personnes privées ou relevant du domaine privé d'une personne publique. L'acte d'échange comporte des clauses permettant de préserver l'existence et la continuité du service public* »

³⁶⁰ Le juge administratif a eu l'occasion de poser une distinction entre le mauvais entretien des locaux d'un musée, et leur vétusté : dans une décision de 1979 le Conseil d'État a jugé que l'usure des marches d'un escalier de la Maison Bonaparte à Ajaccio ne constitue pas « *un défaut d'aménagement ou d'entretien normal du musée* ». Par conséquent, le visiteur qui a été victime d'un accident sur cet escalier ne peut pas engager la responsabilité du propriétaire du musée et il lui appartenait « *de prendre, comme les autres visiteurs de la « maison Bonaparte », les précautions rendues nécessaires par la vétusté de cet édifice* » : Conseil d'État, décembre 1979, *Rec.*, p. 452 ; voir également, pour un musée de collectivité territoriale (musée de la Reine-Bérangère du Mans), Cour administrative d'appel de Nantes, 10 février 1994, *Madame Simone Thibault*, req. n° 93NT00055, inédit au *Recueil Lebon*.

³⁶¹ Article 97 de la loi 2004-809 du 13 août 2004, *relative aux libertés et responsabilités locales*, *JORF* du 17 août 2004, p. 14545 (et son décret d'application 2005-836 du 20 juillet 2005, *JORF* du 23 juillet 2005, p. 12025).

Les collectivités territoriales intéressées disposaient d'un temps déterminé pour se porter candidate à la récupération en pleine propriété d'un immeuble figurant dans une liste de cent soixante-seize monuments historiques visitables et accessibles au public, parmi lesquels se trouvaient notamment le château du Haut-Koenigbourg ou l'abbaye de Jumièges. C'est dans le cadre de cette procédure que la ville de Paris a récupéré l'hôtel Renan-Scheffer qui abrite, dans le neuvième arrondissement, son musée de la Vie Romantique. Ancienne demeure du peintre Ary Scheffer (1795-1858), il a été le lieu de rencontres et de débats intellectuels forts ; les peintres de l'école de Barbizon y ont d'ailleurs présenté leurs œuvres. Ainsi, le peintre Théodore Rousseau (1812-1867) y a achevé et exposé l'une de ses œuvres majeures, *La descente des vaches*, refusée au Salon de 1835. Dès la fin du XIX^{ème} siècle, cet hôtel, conservé par les descendants d'Ary Scheffer, est devenu un lieu d'exposition de ses œuvres. Y étaient également conservées les œuvres de l'écrivain Ernest Renan (1823-1892), marié à la petite-nièce d'Ary Scheffer. La maison a été vendue à l'État en 1956 pour un montant symbolique, afin d'y établir une institution culturelle. Sa gestion a été remise à la ville de Paris en 1982, qui y a implanté une annexe du musée Carnavalet, rapidement transformée en musée de la Vie Romantique. L'ancien code du domaine de l'État prévoyait en effet la possibilité de transférer la gestion de biens du domaine public de l'État à d'autres personnes morales dans le cadre de conventions³⁶². Ce mécanisme a été repris par le code général de la propriété des personnes publiques³⁶³, mais la ville de Paris a finalement récupéré la pleine propriété de l'hôtel Renan-Scheffer dans le cadre de l'application des dispositions de la loi du 13 août 2004. Une convention a donc été signée avec l'État en décembre 2006 et le transfert est devenu effectif au 1^{er} janvier 2007.

119. Le transfert de propriété des monuments historiques aux collectivités territoriales a fait l'objet de nouvelles propositions³⁶⁴, et l'article 52 du projet de loi *de finances pour 2010* prévoyait la possibilité d'un transfert qui ne soit plus limité dans le temps et qui ne concernait plus seulement une liste exhaustive de monuments³⁶⁵. Il revenait alors aux collectivités

³⁶² Article L. 51-1 du code du domaine de l'État.

³⁶³ Article L. 2123-3 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques : « *La gestion d'immeubles dépendant du domaine public de l'État peut être confiée, en vue d'assurer la conservation, la protection ou la mise en valeur du patrimoine national, à des collectivités territoriales ou à des établissements publics, à des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, ainsi qu'à des associations ou fondations reconnues d'utilité publique que leurs statuts habilitent à accomplir ces missions. Les conditions et la durée de la gestion sont déterminées par une convention passée par l'État (...)* ».

³⁶⁴ RICHERT Philippe, *Proposition de loi concernant les nouvelles possibilités de transfert d'affectation aux collectivités territoriales du patrimoine de l'État*, Doc. Sénat, session ordinaire 2008-2009, n° 17.

³⁶⁵ WOERTH Éric, *Projet de loi de finances pour 2010*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, 2009, n° 1946.

territoriales de demander la propriété des monuments historiques qui pouvaient les intéresser. Cet article a fait l'objet de plusieurs débats, avant d'être censuré par le Conseil constitutionnel, qui a considéré qu'il constituait des dispositions « *étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001* » (cavalier budgétaire)³⁶⁶. Il n'est pas certain que des dispositions de ce type soient de nouveau discutées, l'article 97 de la loi du 13 août 2004 ayant été considéré comme un échec relatif (soixante-cinq monuments transférés sur cent cinquante-six proposés).

β. L'application de la réglementation relative aux monuments historiques

120. L'application des règles relatives aux monuments historiques est assez fréquente concernant les musées territoriaux car, au moment de leur création, rares ont été les structures architecturales conçues pour abriter des collections. En ce sens, le musée des beaux-arts de la ville d'Amiens se pose comme un exemple représentatif. Constitué en partie de collections issus d'envois de Napoléon 1^{er} au moment de la signature de la paix d'Amiens et de nombreuses donations d'artistes et de particuliers, le musée aujourd'hui dénommé « musée de Picardie » a été construit entre 1855 et 1867, grâce au militantisme de la société des Antiquaires de Picardie. Il s'agissait de concevoir un palais des arts évoquant à la fois le patrimoine historique et artistique local et national.

121. Le musée d'Amiens fait figure d'exception par rapport aux autres musées territoriaux qui se sont développés dans des bâtiments déjà existants, peu adaptés à la présentation de collections ou à leur exposition au public. Durant la Révolution française, il s'agissait avant tout de trouver les bâtiments les plus commodes pour abriter les dépôts révolutionnaires. Ceux-ci ont pu par la suite être transformés en musées, comme par exemple l'ancienne abbaye royale de Lyon dont les locaux abritent aujourd'hui le musée des Beaux-Arts. Bons nombres de bâtiments religieux, de palais, d'anciennes demeures de célébrités ou de bâtiments administratifs ont ainsi trouvé une nouvelle fonction, qui a pu sans doute leur éviter la destruction. Le musée des Augustins de Toulouse (Haute-Garonne), par exemple, est installé dans un ancien couvent. Le musée des beaux-arts de Dijon (Côte-d'Or) occupe le Palais des ducs de Bourgogne, et le musée de l'Échevinage de la ville de Saintes (Charente Maritime) est

³⁶⁶ Conseil constitutionnel, décision 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010, Rec.*, p. 218.

situé dans l'ancien hôtel de ville. Cette tendance, si elle n'est pas propre aux collectivités territoriales (les exemples du palais du Louvre et de l'ancienne gare d'Orsay parlent d'eux-mêmes), n'est pas non plus une tradition passéiste. Le musée d'art et d'industrie de la Piscine de Roubaix (Nord) prouve toute l'actualité de ce concept : inauguré en 2000, il est implanté sur le site de l'ancienne piscine municipale construite dans le style art déco par l'architecte Albert Baert entre 1927 et 1932.

Les raisons de ces réutilisations sont diverses, mais il s'agit surtout de rendre leur prestige à ces monuments anciens qui, bien souvent, présentent « *du point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public* »³⁶⁷, et sont ainsi protégés par la loi du 31 décembre 1913 *sur les monuments historiques*.

122. En 1825 et 1832, dans des pamphlets célèbres, Victor Hugo a écrit : « *Il y a deux choses dans un édifice : son usage et sa beauté. Son usage appartient au propriétaire, sa beauté à tout le monde, à vous, à moi, à nous tous. Donc, détruire, c'est dépasser son droit. (...) S'il faut une loi, répétons-le, qu'on la fasse* »³⁶⁸. En s'insurgeant ainsi contre la destruction du patrimoine architectural de la France, contre « *le marteau qui mutile la face du pays* », il se plaçait dans la lignée d'intellectuels célèbres qui, comme l'Abbé Grégoire en 1789, avaient mis en avant la nécessité que la puissance publique se place comme principal défenseur du patrimoine de la Nation, et notamment de son patrimoine architectural.

123. La première administration chargée de la conservation des monuments historiques a été mise en place en 1830. François Guizot, alors ministre de l'Intérieur et de l'Instruction publique, a ainsi créé le premier poste d'inspecteur général des monuments historiques. Il a chargé Prosper Mérimée de cette fonction. Son rôle était de parcourir systématiquement le territoire afin de repérer et de signaler les monuments dignes d'une intervention de l'État. Ce travail d'inventaire a conduit à l'édiction de la loi du 30 mars 1887 *sur la protection des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique*³⁶⁹. Les monuments qui présentent un intérêt artistique ou architectural majeur sont inscrits sur une liste spécifique - ils sont classés monuments historiques - et bénéficient d'un régime de protection particulier. Cependant, la Révolution française avait affirmé de manière absolue le droit de propriété, et les décisions de classements des monuments historiques ne pouvaient se faire sans l'accord de

³⁶⁷ Article L. 621- 1 du code du patrimoine.

³⁶⁸ Victor Hugo, « Guerre aux démolisseurs », publié dans *La revue des deux mondes*, en 1825 et en 1832.

³⁶⁹ Loi du 30 mars 1887 *sur la protection des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique*, JORF du 31 mars 1887, p. 1521.

leurs propriétaires, à moins de recourir à la procédure de l'expropriation. La loi du 31 décembre 1913 permet donc d'imposer au propriétaire d'un immeuble les contraintes du classement, dès lors que ce bien présente un intérêt public³⁷⁰.

Les procédures de classement ont toutefois été jugées trop lentes. Par ailleurs, la séparation de l'Église et de l'État en 1905, avec la suppression du budget du culte, a fait prendre conscience de la nécessité de préserver les petites églises rurales. Aussi la loi a-t-elle créé l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, auquel sont inscrits les monuments présentant « *un intérêt d'art et d'histoire suffisant pour en rendre désirable la préservation* »³⁷¹. Cette inscription était, dans un premier temps, faite en vue d'un classement futur. Elle est devenue progressivement une procédure autonome.

124. Le classement et l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques sont des procédures toujours d'actualité, codifiées aux articles L. 611-1 et suivants du code du patrimoine. Il s'agit en principe de procédures distinctes, même si certaines règles s'avèrent identiques. On notera toutefois qu'il y a une forme de hiérarchie entre les deux protections, l'inscription étant légèrement moins contraignante.

Ces dispositions concernent actuellement quarante-trois mille monuments classés ou inscrits en France, publics ou privés. La protection du patrimoine vise les biens des personnes privées comme ceux des personnes publiques, et de nombreux musées territoriaux sont concernés. Elle institue « *un droit régalien de servitudes administratives qui s'appuie pour l'essentiel sur les pouvoirs conférés à la puissance publique : autorisation, intervention et procédés d'acquisition dérogatoires* »³⁷².

125. Le classement concerne les immeubles « *présentant au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public* »³⁷³, et l'inscription concerne « *les immeubles ou parties d'immeubles publics ou privés qui, sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la conservation* »³⁷⁴. L'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments

³⁷⁰ Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, précitée. Voir FRIER Pierre-Laurent, *Droit du patrimoine culturel*, PUF, Paris 1997, pp. 63-66.

³⁷¹ Article L.621-25 du code du patrimoine

³⁷² FRIER Pierre-Laurent, *Droit du patrimoine culturel*, PUF, Paris 1997, p. 28.

³⁷³ Article L. 621-1 du code du patrimoine. La procédure de classement des immeubles est prévue aux articles R. 621-1 à R. 621-10 du code du patrimoine.

³⁷⁴ Art L. 621-25 du code du patrimoine. La procédure d'inscription d'un immeuble à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques est prévue aux articles R. 621-53 à R.621-59 du code du patrimoine.

historiques est décidée par arrêté du représentant de l'État dans la région³⁷⁵. Celui-ci se prononce après avis d'une commission régionale du patrimoine et des sites, composée notamment de représentants de l'État et des collectivités territoriales et de personnalités qualifiées dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'ethnologie (parmi lesquelles se trouvent le conservateur régional des monuments historiques, un conservateur du patrimoine relevant de la spécialité des monuments historiques, un architecte des monuments historiques et un architecte des bâtiments de France)³⁷⁶. Lorsque le représentant de l'État dans la région est saisi d'une demande de classement, ou lorsque la commission régionale du patrimoine et des sites chargée d'étudier une inscription se prononce plutôt en faveur d'un classement, la décision finale appartient au ministre chargé de la Culture, qui se prononce par arrêté. Celui-ci prend sa décision après avis de la Commission nationale des monuments historiques³⁷⁷.

Le classement d'un immeuble appartenant à une collectivité territoriale se fait en principe avec son consentement (voire à sa demande) et en cas de désaccord, il est prononcé d'office par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale des monuments historiques³⁷⁸. Le consentement de la collectivité territoriale est en effet fortement souhaitable, car le classement implique qu'elle s'engage à demander l'autorisation à l'autorité

³⁷⁵ Article R. 621-54 du code du patrimoine.

³⁷⁶ Articles R. 612-1 et suivants relatifs à la composition et au rôle de la commission régionale du patrimoine et des sites. Elle est chargée d'émettre un avis : « 1° Sur les demandes de classement ou d'inscription d'immeubles au titre des monuments historiques ainsi que sur les propositions de classement ou d'inscription dont le préfet de région prend l'initiative ; 2° Sur les projets de création d'aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ; 3° Sur les propositions de création de périmètres de protection adaptés prévues au deuxième alinéa de l'article L. 621-30-1. (...) Le préfet de région peut recueillir l'avis de la commission régionale du patrimoine et des sites sur toute question intéressant l'étude, la protection et la conservation du patrimoine de la région. La commission est tenue informée de l'état d'avancement des projets d'aires de mises en valeur de l'architecture et du patrimoine, des programmes de travaux intéressant les monuments historiques, des études et actions relatives au patrimoine ethnologique et des suites données à ses avis. Elle propose au préfet de région des orientations pour la mise en œuvre à l'échelon régional de la politique nationale en matière d'étude, de protection et de conservation du patrimoine » (article R. 612-1 du code du patrimoine) .

³⁷⁷ La Commission nationale des monuments historiques est placée auprès du ministre chargé de la culture. Elle comprend des personnes titulaires d'un mandat électif national ou local, des représentants de l'État et des personnalités qualifiées. Le décret 2007-612 du 25 avril 2007 *relatif à la Commission nationale des monuments historiques* (JORF du 27 avril 2007, p. 7508) détermine la composition et les modalités de fonctionnement de cette Commission. Il rappelle que « la Commission nationale des monuments historiques, placée auprès du ministre chargé de la culture, est chargée d'émettre un avis : sur les propositions de classement au titre des monuments historiques des immeubles ainsi que des objets et immeubles par destination ; sur les propositions d'inscription au titre des monuments historiques des orgues, buffets d'orgues et des instruments de musique ; sur les propositions de modification des périmètres de protection des immeubles classés ou inscrits lorsque la commune ou les communes intéressées n'ont pas donné leur accord ; sur les projets de travaux d'entretien ou de réparation faite desquels la conservation d'un immeuble classé est gravement compromise ; sur les programmes, avant-projets ou projets de travaux portant sur des monuments historiques classés ou inscrits ou relatifs à la création d'œuvres d'art plastique dans les monuments historiques classés ou inscrits qui lui sont soumis. Elle est également chargée d'étudier, avec le concours des services compétents, et de proposer toutes mesures propres à assurer la protection, la conservation et la mise en valeur des monuments historiques et de leurs abords ».

³⁷⁸ Article L. 621-5 du code du patrimoine.

administrative (ou simplement à lui notifier, selon qu'il s'agit d'un monument historique classé ou inscrit) pour toute décision de réparation, modification, destruction, déplacement, etc.³⁷⁹. Par ailleurs, ces opérations s'effectuent « *sous le contrôle scientifique de l'État* », mis en œuvre par la direction régionale des affaires culturelles concernée. De plus, le propriétaire d'un immeuble classé est tenu de confier la maîtrise d'œuvre de ces travaux à un professionnel accrédité par l'État : il s'agit, pour ce qui concerne les travaux de réparation, d'un architecte titulaire du diplôme de spécialisation et d'approfondissement en architecture mention « architecture et patrimoine », ou de tout autre diplôme équivalent³⁸⁰, et pour ce qui concerne les travaux de restauration, de l'architecte en chef des monuments historiques³⁸¹.

Il convient de noter également que l'État se réserve le droit d'intervenir, après avis de la Commission nationale des monuments historiques, « *lorsque la conservation d'un immeuble classé au titre des monuments historiques est gravement compromise par l'inexécution de travaux de réparation ou d'entretien* »³⁸², en mettant en demeure le propriétaire d'effectuer ces travaux. La mise en demeure précise les délais dans lesquels ceux-ci devront être entrepris et la part de participation financière de l'État (qui intervient au moins à hauteur de 50%). En cas de non-exécution, l'État peut lui-même engager ces travaux d'office. Le propriétaire est alors tenu de lui rembourser la moitié de leur montant.

126. La réglementation relative aux monuments historiques, et notamment les dispositions relatives aux autorisations de travaux, s'applique régulièrement aux musées territoriaux, car l'installation d'un musée dans un monument historique nécessite d'adapter l'immeuble à ses nouvelles fonctions : aménagement d'espaces d'accueil et de circulation, de lieux destinés à la conservation des œuvres, etc. Il peut s'agir également de travaux d'extension, car la surface initiale n'est plus suffisante pour l'accueil des collections du musée et de leur public. Les

³⁷⁹ Articles L. 621-9 et L. 621-27 du code du patrimoine.

³⁸⁰ Décret 2009-749 du 22 juin 2009 *relatif à la maîtrise d'œuvre sur les immeubles classés au titre des monuments historiques*, JORF du 23 juin 2009, p. 10236.

³⁸¹ Les architectes en chef des monuments historiques sont à la fois des fonctionnaires d'État chargés de la mise en œuvre du contrôle de l'État en matière de monuments historiques et des professionnels libéraux (leurs statuts sont fixés par le décret 2007-1405 du 28 septembre 2007 *portant statut particulier du corps des architectes en chef des monuments historiques et adaptation au droit communautaire des règles applicables à la restauration des immeubles classés*, JORF du 30 septembre 2007, texte 13). Leur position est assez controversée, car ils bénéficient d'un monopole en matière de maîtrise d'œuvre sur les immeubles classés dès lors que leur gestion est subventionnée par le ministère de la culture. Ils partagent leurs compétences avec les architectes des bâtiments de France, chargés eux de l'entretien des monuments historiques et également de donner leur avis sur des projets de travaux situés dans le périmètre de protection des monuments (leurs statuts sont définis par le décret 91-142 du 31 janvier 1991 *modifiant le décret 84-145 du 27 février 1984 portant statut particulier du corps des architectes des bâtiments de France*, JORF du 6 février 1991, p. 1887) : voir JUAN Philippe, « L'architecte des bâtiments de France », AJDA 2010, pp. 1745-1752.

³⁸² Article L. 621-12 du code du patrimoine.

dispositions relatives aux travaux et ouvrages publics se superposent alors aux dispositions relatives aux monuments historiques.

γ. L'application des dispositions relatives aux travaux publics et aux établissements recevant du public

127. Le musée, en tant qu'immeuble appartenant à une personne publique et affecté à un service public, est un ouvrage public, et à ce titre il est soumis à la réglementation relative aux travaux publics. Il est également un établissement ouvert au public et par conséquent il est régi par des dispositions spécifiques en matière de sécurité.

• L'application de la réglementation relative aux travaux publics

128. Les critères de définition d'un ouvrage public dégagés par la jurisprudence s'appliquent aux musées, qui sont des biens immobiliers³⁸³ fabriqués par l'homme³⁸⁴ et affectés à une activité d'intérêt général, c'est-à-dire à l'usage direct du public ou à un service public³⁸⁵.

129. Si le musée est un ouvrage public, les travaux qui le concernent sont des travaux publics. En principe les deux notions d'ouvrage public et de travaux publics ne sont pas forcément liées : un travail public peut ne pas déboucher sur un ouvrage public, et un ouvrage public peut ne pas procéder d'un travail public (il en va ainsi lorsque, par exemple, une collectivité territoriale rachète un musée à une personne privé)³⁸⁶. Toutefois la définition des travaux publics, telle qu'elle est posée par la jurisprudence enlève tous les doutes possibles : le travail public est en effet un travail immobilier effectué pour le compte d'une personne publique dans

³⁸³ Il s'agit des immeubles fixés au sol : Tribunal des conflits, 12 janvier 1987, *Madame Douret c/ Société les fils de Madame Géraud*, Rec., p. 441 (à propos d'un abri dans un marché ancré dans le sol) ; Conseil d'État, *Commune de Fourques*, Rec., p. 621 (relatif à une tribune reposant sur des chevalets et sans attaches avec le sol).

³⁸⁴ Les cours d'eau non navigables ni flottables utilisés pour le déversement des eaux usées (Conseil d'État, 2 décembre 1955, *Commune de Salies-du-Salat*, Rec., p. 571) et les plages non aménagées (Conseil d'État, 5 avril 1974, *Allieu*, Rec., p. 216) ne constituent pas des ouvrages publics.

³⁸⁵ Conseil d'État, 30 septembre 1955, *Caisse nationale de Sécurité sociale de Nantes*, Rec. p. 459, à propos d'ouvrages affectés à la SNCF. Ainsi, une piste de ciment qui faisait partie du Mur de l'Atlantique construit par les Allemands, n'a pas été affectée au service public de la défense nationale et ne constitue pas un ouvrage public (Conseil d'État, 1^{er} octobre 1971, *Société nouvelle foncière du Cap-Ferret*, Rec., p. 576).

³⁸⁶ AUBY Jean-Marie, AUBY Jean-Bernard, BON Pierre et TERNEYRE Philippe, *Droit administratif des biens*, précité, p. 212.

un but d'intérêt général³⁸⁷. Par travail immobilier, on entend un aménagement matériel de la main de l'homme sur un immeuble, la notion d'immeuble étant comprise dans son sens le plus large³⁸⁸. Le Tribunal des conflits a eu l'occasion d'élargir cette définition aux travaux effectués par une personne publique pour le compte d'une personne privée dans le cadre d'une mission de service public³⁸⁹, mais la première définition s'applique aisément aux travaux relatifs aux musées locaux³⁹⁰. Par conséquent, une collectivité territoriale qui souhaite engager des travaux (c'est-à-dire des travaux de construction, d'aménagement, d'entretien ou des travaux préliminaires à la construction d'un musée) sur son territoire dispose de la qualité de maître d'ouvrage, celui-ci étant défini comme « *la personne morale, (...) pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre. Il lui appartient, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux. (...)* »³⁹¹.

Les contrats passés en vue de ces travaux sont des contrats de travaux publics, et plus globalement, des marchés publics. Ce sont des contrats administratifs par détermination de la loi, et à ce titre ils relèvent de la compétence du juge administratif³⁹². La collectivité territoriale

³⁸⁷ Conseil d'État, 10 juin 1921, *Commune de Monségur, Rec.*, p. 573.

³⁸⁸ C'est-à-dire au sens de l'article 518 du code civil : « *Les fonds de terre et les bâtiments sont immeubles par leur nature* ».

³⁸⁹ Tribunal des conflits, 28 mars 1955, *Effimieff, Rec.*, p. 82.

³⁹⁰ Pour une application de cette définition, voir Cour administrative d'appel de Nancy, 15 avril 1993, *Département de la Marne, Rec.*, Tables, p. 681, à propos de la construction d'un village-musée champenois.

³⁹¹ Article 2 de la loi 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, *JORF* du 13 juillet 1985, p. 7914.

³⁹² Article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, loi concernant la division du territoire de la République et l'administration relatif aux travaux publics, et article 2 de la loi 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, *JORF* du 12 décembre 2001, p. 19703 (voir également Conseil d'État, avis du 29 juillet 2002, *Société MAJ Blanchisseries de Pantin, Rec.*, p. 297, note DREYFUS Jean-David, *AJDA* 2002, pp. 755-758).

L'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII a été abrogé par l'article 7, IV, 11° de l'ordonnance 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques (*JORF* du 22 avril 2006, p. 6024). La compétence du juge administratif en matière de travaux publics a néanmoins été réaffirmée par le Conseil d'État, dans une décision du 7 août 2008, *Société anonyme de gestion des eaux de Paris* (*Rec.*, Tables, p. 956) : « *Considérant qu'après avoir relevé que les travaux immobiliers à l'origine des préjudices allégués avaient donné lieu à un marché conclu par la SAGEP, concessionnaire de la ville de Paris, et qu'ils portaient sur des ouvrages indispensables à la sécurité de l'approvisionnement en eau de la capitale, la cour a pu (...) juger que de tels travaux, exécutés pour les besoins du service public concédé et portant sur des ouvrages destinés à faire retour dans le patrimoine de la collectivité publique concédante, avaient été réalisés pour le compte de la ville de Paris dans un but d'utilité générale, que c'est dès lors sans erreur de droit, par une décision suffisamment motivée, exempte de dénaturation des pièces du dossier et d'erreur dans la qualification juridique*

gestionnaire d'un musée est donc soumise aux dispositions générales du code des marchés publics et au respect des règles relatives à la commande publique, c'est-à-dire aux « *principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures* » ; ces principes permettant « *d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics* »³⁹³.

Ces dispositions s'appliquent dès qu'il s'agit d'engager des fonds dans le cadre d'un achat public, en fonction de son montant, selon les procédures énumérées par l'article 26 du code des marchés publics ou dans le cadre des procédures adaptées prévues à l'article 28 du même code. Le Conseil d'État a récemment rappelé que si le pouvoir adjudicateur est libre « *lorsqu'il décide de recourir à la procédure dite adaptée, de déterminer, sous le contrôle du juge administratif, les modalités de publicité et de mise en concurrence appropriées aux caractéristiques de ce marché, et notamment à son objet, à son montant, au degré de concurrence entre les entreprises concernées et aux conditions dans lesquelles il est passé, ce choix, toutefois, doit lui permettre de respecter les principes généraux précités qui s'imposent à elle* ». Il a ainsi considéré que, eu égard à l'objet du marché que souhaitait passer la région Nord-Pas-de-Calais pour la programmation de l'implantation d'une antenne du musée du Louvre à Lens, les mesures de publicité mises en œuvre étaient insuffisantes et donc contraires aux principes de la commande publique³⁹⁴.

- **Les dispositions relatives aux établissements recevant du public**

130. En tant qu'ouvrage public affecté à un service public et ouvert au public, le musée est un établissement recevant du public au sens de l'article R. 123-1 du code de la construction et de l'habitation : « *Constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non. Sont considérées comme faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit en plus du personnel* ».

des faits, que la cour en a déduit que ces travaux constituaient des travaux publics et que la juridiction administrative était compétente pour connaître du litige dont elle était saisie ».

³⁹³ Article 1, II, du code des marchés publics.

³⁹⁴ Conseil d'État, 7 octobre 2005, *Région Nord Pas de Calais, Rec.*, Tables, p. 689.

À ce titre, le musée est soumis à la réglementation posée par les articles L. 123-1 et R. 123-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, qui visent notamment à limiter les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, et à assurer la mise en œuvre d'une procédure d'évacuation et de secours rapide en cas de sinistre. Il s'agit alors de prendre les mesures nécessaires, tant au moment de la construction du bâtiment que durant son exploitation. Ces mesures « *sont déterminées compte tenu de la nature de l'exploitation, des dimensions des locaux, de leur mode de construction, du nombre de personnes pouvant y être admises et de leur aptitude à se soustraire aux effets d'un incendie* »³⁹⁵. Les bâtiments ou les locaux où sont installés les établissements recevant du public doivent être construits de manière à permettre l'évacuation rapide de la totalité de leurs occupants. L'aménagement des locaux, les matériaux utilisés et les équipements mis en place doivent respecter certaines caractéristiques réglementaires, et les établissements recevant du public doivent être dotés de dispositifs d'alarme et d'avertissement, et de moyens de lutte contre l'incendie³⁹⁶.

Tous les établissements recevant du public ne représentant pas les mêmes caractéristiques en termes de taille, de destination, d'usage et de risques, ils sont classés par catégorie et en fonction de leur capacité d'accueil. Il existe trente « catégories » d'établissements (les musées relèvent par exemple de la catégorie Y) et cinq catégories en fonction de la capacité d'accueil de chaque type d'établissement. Ces catégories permettent de s'assurer que les moyens d'évacuation en cas de sinistre sont toujours en corrélation avec le nombre de visiteurs des sites. Les établissements mettent en place leur dispositif de sécurité en fonction des dispositions réglementaires propres à leur destination et à la catégorie à laquelle ils appartiennent.

131. Le contrôle de la sécurité dans les établissements recevant du public relève des pouvoirs de police spéciale du maire, et du Préfet de police sur le territoire de la ville de Paris. Ceux-ci délivrent les autorisations nécessaires à l'ouverture des établissements, conformément à l'article R. 123-46 du code de la construction et de l'habitation.

Ces autorisations ont pour objet « *de constater que l'établissement satisfait à toutes les prescriptions édictées aux articles R.123-1 et suivants dudit code en vue de la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles concernés* »³⁹⁷. À ce titre, il appartient également au maire ou au Préfet de police de la ville de Paris d'« *ordonner la fermeture des établissements recevant du public en infraction avec les règles de sécurité propres à ce type*

³⁹⁵ Articles R. 123-3 du code de la construction et de l'habitation.

³⁹⁶ Articles R. 123-4 à R. 123-11 du code de la construction et de l'habitation.

³⁹⁷ Conseil d'État, 10 mai 1995, *M. Dusquesne, Rec.*, Tables, p. 946.

d'établissement, jusqu'à la réalisation des travaux de mise en conformité »³⁹⁸. Par ailleurs ils peuvent faire procéder à des visites de contrôle afin de vérifier le bon respect des règles de sécurité par les établissements.

Le maire peut être suppléé par le préfet, après mise en demeure restée sans résultat³⁹⁹. Tous deux sont assistés, dans leur contrôle, par diverses instances consultatives et notamment, au niveau du département, les commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (compétentes « à l'échelon du département, pour donner des avis à l'autorité investie du pouvoir de police »⁴⁰⁰) et éventuellement les sous-commissions consultatives de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et dans les immeubles de grandes hauteurs. Instituées par le préfet et présidées par lui ou par un membre du corps préfectoral, elles sont composées de représentants de l'État, d'élus locaux et de représentants des services départementaux d'incendie et de secours. Elles vérifient la conformité d'un établissement recevant du public avec les règles de sécurité « sur pièce et sur place » : elles examinent d'abord les dossiers réunissant les documents relatifs aux dispositions prises pour assurer la sécurité, l'évacuation, l'emplacement de divers équipements à risques, avant de délivrer un permis de construire. Par la suite, elles procèdent à des vérifications périodiques en fonction de la catégorie dont relève établissement recevant du public. Tous les deux, trois ou cinq ans, et / ou de façon inopinée, ces contrôles permettent de s'assurer du respect, par les établissements recevant du public, des règles règlementaires de sécurité.

Ces commissions délivrent des avis à caractère consultatif, qui ne lient pas le maire et le préfet, sauf en ce qui concerne une autorisation de délivrance de permis de construire ou une dérogation aux règles de sécurité. Ces dispositions impliquent que le maire d'une commune peut être considéré comme responsable des incidents survenus dans un établissement recevant du public : la Cour de cassation a, par exemple, jugé responsable le maire d'une commune qui n'avait pas requis l'avis de la commission de sécurité avant de délivrer le permis de construire d'un établissement thermal et de le laisser s'ouvrir au public sans l'avis de la commission de sécurité⁴⁰¹.

132. Enfin, le fait qu'un établissement recevant du public relève d'une personne publique ne la dispense pas, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un établissement public à caractère industriel et

³⁹⁸ Article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation.

³⁹⁹ Article R. 123-28 du code la construction et de l'habitation.

⁴⁰⁰ Article 2 du décret 95-260 du 8 mars 1995 *relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité*, JORF du 10 mars 1995, p. 3754.

⁴⁰¹ Cour de cassation, Crim., 29 juin 1999, pourvoi n° 98-81-413, *Thermes de Barbotant*, Bull. crim., p. 452.

commercial, de soumettre tous ses projets de construction, et notamment ses projets de musées, à l'avis des commissions de sécurité compétentes. Par ailleurs, l'article R. 123-16 dispose que *« des arrêtés du ministre de l'intérieur et des ministres intéressés établissent la liste des établissements dépendant de personnes de droit public où l'application des dispositions destinées à garantir la sécurité contre les risques d'incendie et de panique est assurée sous la responsabilité de fonctionnaires ou agents spécialement désignés. Ces arrêtés désignent en même temps et pour chaque type d'établissement les catégories de fonctionnaires ou agents responsables respectivement pendant la période de construction et jusqu'à l'ouverture, et en cours d'exploitation »*. Ces responsables sont désignés par l'organe exécutif des collectivités territoriales quand il s'agit d'un établissement recevant du public géré par l'une d'elle – ce sont les chefs de services, les directeurs d'établissements, etc. Assistés des commissions de sécurité, ils veillent au respect des prescriptions de sécurité posées par les dispositions législatives et réglementaires.

Durant l'exploitation des établissements, les responsables prennent ou proposent *« selon l'étendue de leurs compétences administratives, les mesures de sécurité nécessaires »*, et font visiter l'établissement par la commission de sécurité selon la périodicité prévue par le règlement de sécurité. Les procès-verbaux de visite leurs sont remis ; ils sont remis également aux chefs des services compétents de chaque administration. Il appartient à chacun d'eux de prendre toutes mesures d'urgence et d'en référer à l'autorité compétente.

b. La réglementation relative aux collections des musées territoriaux

133. Les collections des musées territoriaux, en tant que meubles relevant du domaine public, sont également soumises aux principes d'inaliénabilité, insaisissabilité et imprescriptibilité. Les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques s'appliquent donc de la même façon qu'aux biens immeubles, avec les mêmes possibilités de déclassement. Toutefois, la spécificité des collections des musées qui sont les représentantes du patrimoine culturel de la Nation, implique que celles-ci sont régies par des dispositions particulières. Aussi, des textes autres que le code général de la propriété des personnes publiques rappellent l'appartenance des collections des musées au domaine public. Si l'on peut s'interroger sur la pertinence de cette multitude de dispositions qui ne semblent avoir qu'une seule et même vocation (souligner l'appartenance des collections des musées publics au domaine public), il convient cependant de

souligner que ces dispositions se superposent pour, en principe, assurer une meilleure protection que celle découlant du droit commun de la domanialité publique.

Trois types de réglementation peuvent avoir à s'appliquer : la réglementation relative aux monuments historiques (α), la réglementation relative à la loi « musées de France » (β) et la réglementation relative aux trésors nationaux (γ).

α . La protection posée par la loi sur les monuments historiques

134. Les collections des musées peuvent être protégées au titre des dispositions de la loi du 31 décembre 1913 *sur les monuments historiques*. La mise en œuvre de ces dispositions découle du fait que, jusqu'en 2002, le régime juridique des musées était fixé par l'ordonnance du 13 juillet 1945 *portant organisation provisoire des musées de beaux-arts*⁴⁰². Si ce texte contenait quelques dispositions relatives au régime juridique des collections des musées, il s'avérait toutefois insuffisant dès lors qu'il n'était censé ne concerner que les musées de beaux-arts. La réglementation relative aux monuments historiques avait donc vocation à pallier les « lacunes » de l'ordonnance du 13 juillet 1945 et visait toutes les autres catégories de collections. Aujourd'hui encore, ses dispositions concernent aussi bien les meubles que les immeubles, lesquels peuvent également constituer des immeubles par destination : sont ainsi visés les éléments indissociables d'un bâtiment, tels que les boiseries, les plafonds, ou les bas-reliefs⁴⁰³.

135. Quant aux biens meubles, on retrouve à peu près les mêmes dispositions que celles qui s'appliquent aux immeubles⁴⁰⁴.

La procédure de classement des biens mobiliers des collectivités territoriales est instruite par le représentant de l'État dans le département, qui transmet le dossier au ministre chargé de la

⁴⁰² Ordonnance 45-1546 du 13 juillet 1945 *portant organisation provisoire des musées des beaux-arts*, précitée.

⁴⁰³ Quant à ces éléments indissociables d'un bâtiment, le juge administratif préfère parfois leur attribuer la qualification d'immeubles par nature : voir Cour administrative d'appel de Paris, 11 juillet 1997, *Ministère de la Culture c/ société Transurba*, Rec., Tables, p. 945, à propos de la nature des bas-reliefs en marbre du salon du château de la Roche Guyon (Val d'Oise). Le tribunal administratif avait estimé qu'il s'agissait d'immeubles par destination non-inscrits sur la liste des monuments historiques. La cour administrative d'appel a, quant à elle, considéré que ces bas-reliefs « *forment (...) avec l'ensemble du grand salon, auquel ils ont été dès l'origine, intimement et spécialement incorporés, un tout indivisible ; qu'ils ont dès lors le caractère d'immeubles par nature qui bénéficieraient du classement comme monument historique du château de la Roche Guyon, opéré par un arrêté en date du 6 janvier 1943* » (conclusion J-P. PAÏTRE, RFDA 1998, pp. 6-9). Cette décision a été confirmée par le Conseil d'État (Conseil d'État, 24 février 1999, *Société Transurba*, Rec., p. 33).

⁴⁰⁴ Articles R. 621-1 à R. 621-10 du code du patrimoine concernant la procédure de classement des biens mobiliers, et articles R. 622-1 à R. 622-10 du même code concernant l'inscription des biens mobiliers à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

Culture après avis de la commission départementale des objets mobiliers⁴⁰⁵. Le classement est prononcé par arrêté du ministre, après avis de la Commission nationale des monuments historiques⁴⁰⁶. L'inscription est décidée par arrêté du représentant de l'État dans le département, qui se prononce après avis de la commission départementale des objets mobiliers ou, selon les cas, de la Commission nationale des monuments historiques⁴⁰⁷. De même, « *les objets mobiliers appartenant à une collectivité territoriale ou à l'un de ses établissements publics sont classés au titre des monuments historiques, par décision de l'autorité administrative, s'il y a consentement du propriétaire. À défaut de consentement du propriétaire, le classement d'office est prononcé par un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale des monuments historiques* »⁴⁰⁸.

136. La conséquence majeure du classement ou de l'inscription d'un bien mobilier est que tout projet de modification ou de restauration de ces biens est soumis soit à l'autorisation de l'autorité administrative⁴⁰⁹, soit à notification à cette autorité⁴¹⁰. Un degré de protection supplémentaire est franchi par rapport au droit commun du domaine public, dans la mesure où le déclassement d'un objet mobilier classé monument historique ne dépend pas de l'appréciation de la personne publique propriétaire, mais du ministre chargé de la Culture, à la demande de celle-ci : « *Le déclassement d'un objet mobilier classé au titre des monuments historiques peut être prononcé par l'autorité administrative soit d'office, soit à la demande du propriétaire. Il est notifié aux intéressés* »⁴¹¹. Ces dispositions ont surtout vocation à assurer la conservation du patrimoine sur le territoire national. Aussi, même l'exportation « *hors de*

⁴⁰⁵ La commission départementale des objets mobiliers est régie par les dispositions des articles R. 612-10 à R. 612-16 du code du patrimoine. Composée de vingt-cinq membres de droit ou désignés (parmi lesquels des représentants de l'État et des collectivités territoriales ainsi que des personnalités qualifiées), elle a pour mission : « 1° De veiller à la protection des objets mobiliers situés dans le département, dont l'intérêt au point de vue de l'histoire, de l'art, de la science ou de la technique rend désirable la préservation, et d'intervenir à cet effet toutes les fois que ces biens se trouvent menacés ; 2° D'étudier et de proposer avec le concours des services déconcentrés chargés des monuments historiques toutes mesures propres à assurer la conservation de ces objets mobiliers ; 3° De susciter et d'entretenir dans l'opinion publique un état d'esprit favorable à la sauvegarde de ces objets mobiliers ; 4° D'émettre un avis sur les demandes de classement et d'inscription d'objets mobiliers autres que les orgues au titre des monuments historiques ainsi que sur les propositions de classement et d'inscription dont le préfet prend l'initiative (...) ; 5° De donner un avis, chaque fois que le préfet le juge utile, sur les projets de transfert, cession, modification, réparation ou restauration d'objets mobiliers inscrits ; 6° D'une façon générale, de donner un avis sur toutes les questions dont elle est saisie par le préfet sur la protection ou la conservation des objets mobiliers » (article R. 612-10 du code du patrimoine).

⁴⁰⁶ Article R 622-4 du code du patrimoine.

⁴⁰⁷ Article R. 622-32 du code du patrimoine.

⁴⁰⁸ Article L. 622-3 du code du patrimoine.

⁴⁰⁹ Articles L. 622-7 et suivants du code du patrimoine.

⁴¹⁰ Articles L. 622-22 et suivants du code du patrimoine.

⁴¹¹ Article L622-6 du code du patrimoine.

France » de ces objets est interdite, « *sans préjudice des dispositions relatives à (leur) exportation temporaire* ».

L'autorité administrative (le ministre chargé de la Culture) peut alors anticiper le déclassement d'un objet, et ainsi éviter sa sortie du territoire. Car si, logiquement, il découle de toute cette réglementation que les meubles classés au titre des monuments historiques sont imprescriptibles, une possibilité de cession est reconnue aux collectivités territoriales. En effet l'article L. 622-14 du code du patrimoine précise que « *les objets classés au titre des monuments historiques appartenant à l'État sont inaliénables* », mais que « *les objets classés au titre des monuments historiques appartenant à une collectivité territoriale ou à un établissement public ou d'utilité publique ne peuvent être aliénés qu'avec l'accord de l'autorité administrative et dans les formes prévues par les lois et règlements. La propriété ne peut en être transférée qu'à l'État, à une personne publique ou à un établissement d'utilité publique* ». Le principe de libre administration des collectivités territoriales est donc respecté, dans le sens où les collectivités territoriales ne sont pas forcées d'assurer la garde et la conservation d'un bien mobilier classé monument historique.

137. De même, le régime imposé par le code du patrimoine est cependant beaucoup plus protecteur que le droit commun de la domanialité publique. La volonté du législateur d'assurer la sauvegarde des objets mobiliers classés est telle que l'État se réserve le droit d'intervenir et de prendre toute mesure utile pour assurer la « *conservation ou la sécurité d'un objet classé au titre des monuments historiques, appartenant à une collectivité territoriale ou à un établissement public* » jugé en péril et lorsque « *la collectivité propriétaire, affectataire ou dépositaire ne veut ou ne peut pas prendre immédiatement les mesures jugées nécessaires par l'administration, pour remédier à cet état de choses* ». Les mesures prises alors par l'autorité administrative sont au frais du propriétaire⁴¹².

138. La soumission des collections des musées de collectivités territoriales au régime des monuments historiques ne concerne plus aujourd'hui que celles qui n'ont pas fait l'objet de l'appellation « musée de France ». La loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France* a en effet instauré un régime particulier de domanialité publique.

⁴¹² Article L. 622-10 du code du patrimoine.

β. Le régime posé par la loi relative aux musées de France

139. La loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*⁴¹³ a été édictée notamment pour uniformiser le régime juridique des musées. Dans cette optique, elle a créé l'appellation « musée de France ». Il ressort des dispositions législatives que tous les musées ayant obtenu cette appellation sont soumis à une réglementation spécifique, codifiée aux L. 410-1 et suivants du code du patrimoine.

140. L'article L. 451-5 du code du patrimoine pose le principe selon lequel les collections des musées de France appartenant à une personne publique font partie de son domaine public. Il rappelle le principe de l'imprescriptibilité des collections des musées de France⁴¹⁴, et surtout propose « *un fondement législatif au principe d'inaliénabilité des collections des musées publics qui se déduisait déjà de la théorie de la domanialité publique* »⁴¹⁵, en mentionnant que les « *biens constituant les collections d'un musée de France appartenant à une personne publique font partie de leur domaine public et sont, à ce titre, inaliénables* »⁴¹⁶. Ainsi, avant l'édition du code général de la propriété des personnes publiques, la domanialité publique et donc l'inaliénabilité des collections de certains musées ne se déduisait déjà plus de leur affectation, mais de leur nature même.

Mais si « *les règles fixées par la loi sont [cependant] plus protectrices que celles résultant du droit commun de la domanialité publique, [elles ménagent] des éléments de souplesse qui n'existent pas actuellement* »⁴¹⁷. En effet, la loi permet à une personne publique de transférer, « *à titre gratuit, la propriété de tout ou partie de ses collections à une autre personne publique si cette dernière s'engage à en maintenir l'affectation à un musée de France* »⁴¹⁸. Ce transfert

⁴¹³ Loi 2002-5 du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*, précitée, et codifiée aux articles L. 410-1 et suivants du code du patrimoine.

⁴¹⁴ Article L. 451-3 du code du patrimoine. Voir, pour une application des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité, la décision de la Cour de cassation, Crim. du 16 juin 1992, *Le Gémellion*, précitée : « *Mais attendu qu'en prononçant ainsi, sans rechercher, comme elle y était expressément invitée, si le Gémellion saisi entrait dans la catégorie des biens mobiliers communaux qui appartiennent au domaine public, lorsque leur conservation et leur présentation au public sont l'objet même du service public communal, et dont, en raison de cette appartenance qui ne soulève aucune difficulté sérieuse, l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité font obstacle à l'application des dispositions de l'article 2279 du code civil, la chambre d'accusation n'a pas donné une base légale à sa décision* ».

⁴¹⁵ TASCA Catherine, *Projet de loi relatif aux musées de France*, Doc. Ass. nationale, onzième législature, 2001, n° 2939, p. 8.

⁴¹⁶ Article 11 de la loi 2002-5 du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*, précitée, et repris à l'article L. 451-5 du code du patrimoine.

⁴¹⁷ TASCA Catherine, *Projet de loi relatif aux musées de France*, précité, p. 8.

⁴¹⁸ Article L. 451-8 du code du patrimoine. Pour une application de cet article, voir l'arrêté du 23 juin 2008 *approuvant le transfert de propriété des collections et attribuant l'appellation « musée de France » en application*

de propriété est approuvé par arrêté du ministre chargé de la Culture pris après avis du Haut Conseil des musées de France⁴¹⁹. Il permet la sauvegarde de musées et de collections par d'autres personnes publiques dès lors que leur propriétaire se trouve, par exemple, incapable d'en assurer la gestion et la conservation.

141. Les dispositions relatives aux musées de France mettent aussi en place une « *domanialité publique aménagée* »⁴²⁰, en permettant à la personne publique propriétaire d'un musée de France de « déclasser » certains biens, afin, éventuellement, de les aliéner. Plusieurs garde-fous encadrent néanmoins cette possibilité de déclassement. En premier lieu, les œuvres entrées dans les collections par dons ou legs ou acquises avec l'aide de l'État ne peuvent être déclassées. Ces dispositions permettent de rassurer les donateurs sur l'avenir de leurs dons ou legs, ils ont ainsi la satisfaction de participer pleinement à la mission de service public des musées. Elles sont aussi un moyen de légitimer l'intervention de l'État dans le processus d'acquisition d'œuvres, et surtout de responsabiliser les collectivités territoriales ou établissements publics qui demandent son soutien.

En second lieu, lorsque l'objet d'une collection d'un musée de France ne relevant pas de l'État a été déclassé, son propriétaire notifie au ministre chargé de la Culture son intention de vendre l'objet, ainsi que le prix qu'il souhaite obtenir de cette cession. Celui-ci dispose alors de deux mois pour décider d'acquérir le bien⁴²¹. Dans cette hypothèse, et à défaut d'accord entre les parties sur le prix de vente du bien, celui-ci est déterminé par le juge judiciaire, compétent en matière d'expropriation. Passé ce délai de deux mois, et si l'État ne souhaite pas acquérir le bien en cause, le propriétaire peut en disposer librement et le vendre. Cette procédure, prévue par l'article L. 451-6 du code du patrimoine, se calque sur la législation relative aux monuments historiques. Elle permet à l'État d'éviter la sortie du territoire français d'un bien présentant un intérêt majeur.

des articles L. 451-8 et L. 442-1 du code du patrimoine, JORF du 2 juillet 2008, p. 10624 : transfert « des collections permanentes du musée archéologique municipal de la ville de Fréjus et du mobilier des fouilles archéologiques de l'espace Mangin (...) au département du Var, pour le futur musée d'archéologie gallo-romaine du Var, à Fréjus (Var) (...) ».

⁴¹⁹ Article R. 451-23 du code du patrimoine. Le Haut Conseil des musées de France est une commission scientifique instituée par le décret 2002-628 du 25 avril 2002 *pris pour l'application de la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France* (JORF du 28 avril 2002 p. 7742), et qui a vocation, notamment, à garantir le bon usage de l'appellation « musée de France ».

⁴²⁰ CORNU Marie et MALLET-POUJOL Nathalie, *Droit, œuvres d'art et musées*, précité, p. 272.

⁴²¹ Article D. 451-22 du code du patrimoine.

142. Quant au déclassement en lui-même, la loi du 4 janvier 2002 prévoyait qu'il ne pouvait être opéré sans l'avis conforme de la Commission scientifique nationale des musées de France, dont la composition et les attributions étaient définies par le décret d'application du 25 avril 2002⁴²². Cette procédure a fait l'objet d'une réforme récente, dans le cadre de la loi du 18 mai 2010⁴²³. Elle a été maintenue dans son principe, mais les décisions relatives au déclassement des collections sont dorénavant prises par une Commission scientifique nationale des collections. Celle-ci dispose d'un rôle de conseil aussi bien auprès des personnes publiques que des personnes privées et a pour mission de « *définir des recommandations en matière de déclassement des biens appartenant aux collections (...), et de cession des biens (...); elle peut également être consultée, par les autorités compétentes pour procéder à de tels déclassements ou cessions, sur toute question qui s'y rapporte ; donner son avis conforme sur les décisions de déclassement de biens appartenant aux collections des musées de France et d'œuvres ou objets inscrits sur l'inventaire du Fonds national d'art contemporain et confiés à la garde du Centre national des arts plastiques ; donner son avis sur les décisions de déclassement de biens culturels appartenant aux autres collections qui relèvent du domaine public ; rendre un avis aux personnes privées gestionnaires de fonds régionaux d'art contemporain, lorsque les collections n'appartiennent pas au domaine public, sur les décisions de cession portant sur les biens qui les constituent* »⁴²⁴. Elle est composée de quatre collèges chargés respectivement de remplir les missions précitées. Chacun de ces collèges est constitué de professionnels des musées et de personnalités qualifiées, comme c'était déjà le cas pour la commission instituée en 2002⁴²⁵. Cependant, un député et un sénateur nommés par leurs assemblées respectives, ainsi que des représentants de l'État et des collectivités territoriales participent également aux séances⁴²⁶.

143. Ainsi, sans poser d'innovation majeure (car le déclassement est une procédure bien établie en matière de domanialité publique), la loi du 4 janvier 2002 pose une procédure spécifique, plus protectrice que la procédure de droit commun ou que celle relative aux

⁴²² Article 16 du décret 2002-628 du 25 avril 2002 pris pour l'application de la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, précité.

⁴²³ Loi 2010-501 du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections, JORF du 19 mai 2010, p. 9210.

⁴²⁴ Article 2 de la loi 2010-501 du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections précitée, et codifié à l'article L. 115-1 du code du patrimoine. Voir également le décret 2011-160 du 8 février 2011 relatif à la commission scientifique nationale des collections, JORF du 10 février 2011, p. 2588.

⁴²⁵ Article 22 du décret 2002-628 du 25 avril 2002, précité.

⁴²⁶ Article 2 de la loi 2010-501 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections précitée, et codifié à l'article L. 115-2 du code du patrimoine.

monuments historiques. Un degré de plus est en effet franchi dans la protection puisque la collectivité territoriale propriétaire ne peut déclasser une œuvre elle-même. Elle doit faire appel à une autorité compétente, spécialement instituée à cet effet. Cependant, cette réforme a été conduite dans le cadre de multiples débats, liés à la restitution des têtes maories d'une part et, d'autre part, à la question de l'aliénabilité des œuvres des collections des musées.

- **Le débat relatif à la restitution des têtes maories à l'origine de la loi du 18 mai 2010**

144. Depuis une vingtaine d'année, le gouvernement Néo-Zélandais a chargé le musée Te Papa Tongawera de Wellington de s'occuper du rapatriement gratuit des dépouilles des ancêtres du peuple maori, dispersées à travers le monde. Il s'agit là d'un acte politique et symbolique fort, fondé sur une reconnaissance de l'existence de la culture maorie. L'histoire de la Nouvelle-Zélande est en effet fortement marquée par les luttes entre les colons et le peuple des maoris ; ces conflits ont notamment conduit à la confiscation de leurs terres et au déclin rapide de la population des autochtones. Le rapatriement des dépouilles des ancêtres du peuple maorie constitue également un acte fort envers la reconnaissance de la dignité de l'homme. La tête est en effet chez les maoris la partie la plus sacrée du corps, et les principaux représentants de l'élite maorie se la font tatouer. À leur mort, ces têtes sont séchées et conservées par leur famille. Dès le XVIII^{ème} siècle, les colons se sont intéressés à cette pratique et ont mis en place un commerce qui a tourné à la barbarie : n'ayant plus suffisamment de têtes à vendre aux européens, les maoris se sont mis à tatouer leurs esclaves, et à les décapiter une fois leur tête cicatrisée. Depuis 1987, trois cents vingt-deux têtes maories sont revenues en Nouvelle-Zélande (sur les cinq cents recensées) et ont bénéficié d'une inhumation conforme aux rites de la culture maorie.

145. La France a, elle aussi, restitué tout récemment les têtes maories conservées dans ses collections : cette procédure, initiée par la ville de Rouen, a conduit à l'édiction de la loi du 18 mai 2010 dédiée à la restitution des têtes maories. Mais son champ d'application a été élargi pour prendre en compte, notamment, les demandes de restitutions des peuples autochtones.

- **Les origines du débat sur la restitution des têtes maories**

146. En 2007, le musée de Wellington s'est rapproché de la ville de Rouen, qui conservait une tête maorie dans les réserves de son musée de sciences naturelles depuis 1875. Par une délibération du 19 octobre 2007, le conseil municipal de la ville de Rouen a autorisé la restitution de cette tête maorie et la signature de l'accord formalisant les modalités de restitution entre la ville de Rouen et le musée de Wellington.

147. En l'espèce, la ville de Rouen aurait pu mettre en œuvre la procédure de déclassement prévue par la loi du 4 janvier 2002. Elle aurait alors été la première personne publique à l'appliquer. Elle a pourtant décidé de se positionner sur le terrain de la loi bioéthique et de l'article 16-1 du code civil : *« S'agissant de restes humains, l'article 16-1 du code civil, issu de la loi sur la bioéthique du 29 juillet 1994 modifiée dispose que ceux-ci ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un droit patrimonial : à ce titre le principe d'inaliénabilité des collections publiques ne leur est pas applicable »*. Madame Christine Albanel, alors ministre de la Culture et de la Communication, s'est opposée à cette restitution. Les préfets de la région Haute-Normandie et du département de Seine-Maritime ont donc saisi le juge des référés du tribunal administratif de Rouen afin de suspendre l'exécution de cette délibération.

148. Dans cette affaire, ce n'est pas la restitution en elle-même qui était reprochée à la commune, mais bien la non-application de la procédure de déclassement. Le tribunal administratif de Rouen, et à sa suite la cour administrative d'appel de Douai, a considéré que l'article 16-1 du code civil n'est pas exclusif de toute autre réglementation relative à la domanialité publique : *« Il appartient à la juridiction administrative d'interpréter les dispositions de l'article 16-1 du code civil (...) que ces dispositions (...) ont pour objet d'interdire l'appropriation à des fins mercantiles ou l'utilisation aux mêmes fins du corps humain, de ses éléments ou de ses produits, que les conditions actuelles de conservation de la tête maorie au sein des collections municipales du muséum ne sont pas contraires ni dans leur principe, ni dans leurs modalités, à l'article 16-1 du code civil ; que cet article ne fait pas obstacle (...) à ce que la tête maorie, du seul fait qu'il s'agisse d'un reste humain, soit soumise au régime applicable, en vertu notamment des dispositions législatives précitées du code du patrimoine, aux éléments des collections des musées de France et bénéficie des garanties qui y*

sont attachées»⁴²⁷. Ainsi l'aspect scientifique prime et empêche l'application de l'article 16-1 du code civil. Les juridictions judiciaires ont eu l'occasion d'adopter un point de vue analogue, à propos d'une exposition de cadavres et de pièces anatomiques d'origine chinoise : en l'espèce, le contenu de l'exposition étant scientifiquement douteux, et l'exposition ayant une vocation commerciale, l'article 16-1 du code civil avait vocation à s'appliquer⁴²⁸.

149. L'affaire de la tête maorie de Rouen n'est pas sans précédent en France. En 2002, le Parlement avait légiféré pour permettre à l'Afrique du Sud de récupérer la dépouille de Saartjie Baartman, alors conservée dans les réserves du muséum d'histoire naturelle⁴²⁹. Il s'agit exactement du même débat que celui relatif aux têtes maories, et de la même façon, un simple déclassement, à la place d'une loi, était possible. Mais on avait fini par conclure que « *compte tenu du caractère politique de la présente demande, une proposition de loi se révèle être aujourd'hui la plus adaptée* »⁴³⁰, d'autant qu'il pouvait paraître choquant de passer devant une commission scientifique pour déclasser les restes d'une femme qui de son vivant et après sa mort, a subi des traitements particulièrement humiliants. Cette femme, renommée « la Vénus hottentote », présentait une morphologie très particulière. Elle avait été vendue en Grande Bretagne, puis en France, et exhibée comme un phénomène de foire⁴³¹.

S'inspirant de cet antécédent, une proposition de loi visant la restitution des têtes maories conservées dans les collections des musées de France a été déposée au Sénat en 2008⁴³². Elle a

⁴²⁷ Tribunal administratif de Rouen, 27 décembre 2007, *Préfet de Seine-Maritime*, JCP A, n° 5, 2008, pp. 27-29, note O. AMIEL. Voir aussi JCP G, n° 9-10, pp. 38-40, note C. SAUJOT ; et Cour administrative d'appel de Douai, 24 juillet 2008, Décision n° 08DA00405, conclusions J. LEPPERS, AJDA 2008, p. 1896-1902.

⁴²⁸ Cour de cassation, Civ. 1^{ère}, 16 septembre 2010, *Association contre la peine de mort c/ Ecore events (exposition Our Body)*, pourvoi n° 09-67.456 (Bull. civ., I, p. 174 ; *Recueil Dalloz* 2011, p. 780). Voir également Tribunal de grande instance de Paris statuant en référé, 21 avril 2009, *Association contre la peine de mort c/ Ecore events (exposition Our Body)* (AJDA 2009, p. 797), et Cour d'appel de Paris, 30 avril 2009, req. n° 09/09315, *Association contre la peine de mort c/ Ecore events (exposition Our Body)* (AJDA 2009, p. 910).

⁴²⁹ Loi 2002-323 du 6 mars 2002 relative à la restitution par la France de la dépouille mortelle de Saartjie Baartman à l'Afrique du Sud, JORF du 7 mars 2002, p. 4265.

⁴³⁰ LE GARREC Jean, *Rapport sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la restitution par la France de la dépouille mortelle de Saartjie Baartman à l'Afrique du Sud*, Ass. nationale, onzième législature, 2002, n° 3563, p. 20.

⁴³¹ Saartjie Baartman possédait en effet une morphologie propre aux femmes des ethnies Khoisan et Bochimane : elle était affectée de stéatopygie ou d'hypertrophie du tissu adipeux au niveau des cuisses et des fessiers, ainsi que d'une elongation des organes génitaux. Née en Afrique du Sud en 1789, elle a été asservie dès son enfance. Plusieurs fois revendues, elle a été exhibée en Angleterre, puis en France. Elle est morte à Paris en 1815. Son corps a été moulé après dissection et prélèvement de ses organes génitaux, de son cerveau et de son squelette. Plusieurs rapports sur Saartjie Baartman faisaient état d'une proximité de sa morphologie avec celle du singe. À ce titre, elle a été exposée dans les salles du musée de l'homme, puis du muséum d'histoire naturelle (section préhistoire). Stockés dans les réserves du muséum à la fin des années 1970, les moulages et prélèvements ont fait l'objet d'une dernière exposition en 1994. C'est à cette période que l'Afrique du Sud a fait sa demande de restitution.

⁴³² MORIN-DESAILLY Catherine, *Proposition de loi visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories*, Doc. Sénat, session ordinaire 2007-2008, n° 215.

abouti à la loi du 18 mai 2010 *visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections*⁴³³, dont l'article 1^{er} décline officiellement les têtes maories conservées dans les musées de France, afin de faciliter leur restitution. C'est sur ce fondement que la ville de Rouen a fini par restituer sa tête maorie à la Nouvelle-Zélande, en mai 2011. Par ailleurs, une cérémonie de restitution des vingt autres têtes maories conservées dans les collections des musées français⁴³⁴ a été organisée le 23 janvier 2012 au musée du quai Branly à Paris en présence d'une délégation néo-zélandaise. Elles ont été accueillies en Nouvelle Zélande le 26 janvier 2012 par le roi Tuheitia Paki et ont bénéficié, comme les dépouilles restituées avant elles, d'une inhumation conforme aux rites de la culture maorie.

- L'extension du champ d'application de la proposition de loi visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories

150. Au-delà de la question des têtes maories, la loi du 18 mai 2010 pose aussi le principe de la réforme de la procédure de déclassement des collections. En effet, il est vite apparu qu'il n'était pas pertinent que la loi ne vise que les têtes maories : avec la dépouille de Saartjie Baartman, elles sont un exemple parmi d'autres du fait que la question du statut des collections des musées de France peut prendre une dimension beaucoup plus politique, diplomatique et éthique qu'artistique et historique. Depuis plusieurs années, l'UNESCO et les Nations Unies se battent pour obtenir la reconnaissance de l'identité et de la culture des peuples autochtones, en enjoignant notamment les États à leurs restituer les « *biens les plus représentatifs de leur culture, ceux auxquels ils attachent le plus d'importance, ou dont l'absence leur est psychologiquement intolérable* »⁴³⁵. De nombreux États, notamment anglo-saxons, ont d'ailleurs

⁴³³ Loi 2010-501 du 18 mai 2010 *visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections*, JORF du 19 mai 2010, p. 9210.

⁴³⁴ Étaient ainsi concernés le musée du Quai Branly, le Muséum national d'histoire naturelle, le musée national de la Marine, le Muséum de Nantes, le Muséum de Lille, le musée des Beaux-arts de Dunkerque, le musée des Confluences de Lyon, le musée des arts africains, océaniques et amérindiens de Marseille et l'université de Montpellier qui s'était associée à la démarche.

⁴³⁵ Appel du directeur général de l'UNESCO, le 7 juin 1978 « pour le retour à ceux qui l'ont créé d'un patrimoine irremplaçable » ; voir aussi la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 septembre 2007, et qui dispose notamment que « *les États doivent accorder réparation par le biais de mécanismes efficaces – qui peuvent comprendre la restitution – mis au point en concertation avec les peuples autochtones, en ce qui concerne les biens culturels, intellectuels, religieux et spirituels qui leur ont été pris sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, ou en violation de leurs lois, traditions et coutumes* ». (Article 11). Voir aussi la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005 et qui dispose notamment

développé une législation visant à favoriser la restitution de restes humains aux peuples autochtones. La France semble être en retard sur ce point, malgré la reconnaissance (récente cependant) du même respect dû au cadavre que celui qui est accordé aux êtres vivants⁴³⁶. Aussi, tenant compte du risque de voir le cas de ces deux exemples de restitution se répéter, le Sénat a proposé d'élargir le champ d'application de la proposition de loi *sur la restitution des têtes maories*, pour permettre à la procédure de déclassement, considérée jusqu'à présent comme virtuelle, de s'appliquer⁴³⁷. Il était donc question de « réactiver tout en l'encadrant de fortes précautions, la procédure de déclassement de biens appartenant aux collections », et de « redimensionner la Commission scientifique nationale compétente en la matière, en élargissant sa composition et en lui fixant une « feuille de route » plus précise », sans que cela ait pour effet de remettre en cause l'intégrité des musées et leur vocation de conservatoire d'œuvres⁴³⁸.

151. La loi du 18 mai 2010 est censée ouvrir une ère nouvelle pour la France et les musées de France, puisque son objectif premier est de faciliter les demandes de restitutions qui lui sont faites, ces demandes visant (notamment quand il s'agit de restes humains) des objets non exposés, sans grand « intérêt » scientifique, et dont la photographie peut aujourd'hui permettre de garder des traces.

Dans son discours prononcé à l'occasion de la restitution des têtes maories le 23 janvier 2012, le ministre de la Culture et de la Communication, Monsieur Frédéric Mitterrand, a annoncé l'installation de la Commission nationale des collections telle qu'elle a été réformée en 2010, « chargée notamment d'encadrer les procédures de déclassement dont la complexité doit pouvoir s'appuyer sur l'expertise et le dialogue dans une enceinte qui leur est dédiée ». Cette Commission est-elle pour cela réellement pertinente ? En effet, la procédure de déclassement prévue par la loi de 2002 avait fini par s'appliquer, car la Commission scientifique nationale

que « la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles impliquent la Reconnaissance de l'égalité dignité et du respect de toutes les cultures, y compris celles des personnes appartenant aux minorités et celles des peuples autochtones ».

⁴³⁶ Article 11 de la loi 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire, JORF du 20 décembre 2008, p. 19538, codifié à l'article 16-1-1 du code civil : « Le respect dû au corps humain ne cesse pas avec la mort. Les restes des personnes décédées, y compris les cendres de celles dont le corps a donné lieu à crémation, doivent être traités avec respect, dignité et décence ». Par ailleurs, l'article II, 1, E, de la circulaire du ministre de la Culture et de la Communication n° 2007/007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine (fonction publique d'État et territoriale) et autres responsables scientifiques des Musées de France pour l'application de l'article L. 442-8 du Code du patrimoine précise que « les restes humains sont étudiés, conservés et présentés conformément aux normes professionnelles, dans le respect de la dignité humaine » (BO du ministère de la Culture et de la Communication n° 160, p. 15).

⁴³⁷ RICHERT Philippe, *Rapport relatif à la proposition de loi visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories*, Sénat, session ordinaire 2008-2009, n° 482, pp. 21-26.

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 26.

instituée par le décret du 25 avril 2002⁴³⁹ s'est prononcée sur le déclassement de « *cinq fragments de peinture murale provenant de la tombe de Tetiky* » conservés au musée du Louvre, en vue de leur restitution à l'Égypte⁴⁴⁰.

152. D'un point de vue éthique, la question des conditions de déclassement et de restitution des restes humains peut se poser. Mais dans ce cas n'aurait-il pas été plus pertinent de consacrer un texte à ces cas spécifiques ? Cela permettrait sans doute d'éviter de laisser une porte ouverte à des revendications inconsidérées: « *D'abord, il faut exclure les restitutions entre pays européens, sinon on recommence, entre la plupart des pays, une « guerre » sans fin. Ensuite, il faut distinguer, même si la chose est parfois délicate, en fonction de l'origine du bien, selon qu'il a été acquis illégalement (pillage) ou non. Et pour ceux acquis régulièrement, il faudrait fixer des principes à partir desquels certains biens pourraient être restitués dès lors qu'ils sont essentiels à l'identité culturelle d'un pays* »⁴⁴¹.

Dans sa proposition de loi visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories, Madame Catherine Morin-Desailly rappelait que la ville de Rouen avait fondé sa décision de restitution de la tête maorie sur quatre critères : « *Le pays d'origine d'un peuple contemporain [devait avoir] formulé la demande de restitution de ce bien ; que celui-ci ne fasse pas l'objet de recherches scientifiques ; qu'il ne soit pas destiné à être exposé ni conservé dans des réserves dans le pays d'origine mais qu'il soit inhumé ; qu'il soit issu d'actes de barbarie ayant entraîné la mort* »⁴⁴². Des critères de ce type pourraient être développés et encadrés légalement. Ils permettraient aussi sans doute d'encadrer les « gestes diplomatiques » de la République française qui ont pu avoir un fort retentissement : il en est ainsi par exemple de la restitution des manuscrits Uigwe à la Corée du Sud.

153. Les manuscrits Uigwe sont une série de livres manuscrits relatifs au rituel de la cour et aux usages du pays. Ils étaient réservés à l'usage du roi ; il s'agit là d'ouvrages uniques. Conservés dans l'île de Ganghwa, à l'ouest de la Corée, ils ont été saisis lors d'une opération militaire de l'armée française en 1866. Redécouverts dans les collections de la Bibliothèque nationale de France en 1975, ils font l'objet de revendications régulières de la part de la Corée

⁴³⁹ Décret 2002-628 du 25 avril 2002 pris pour l'application de la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, précité.

⁴⁴⁰ Arrêté du ministre de la Culture et de la Communication du 5 novembre 2009 portant déclassement de biens des collections des musées de France appartenant à l'État, JORF du 10 novembre 2009, p. 19457.

⁴⁴¹ PONTIER Jean-Marie, « Une restitution, d'autres suivront. Des têtes maories aux manuscrits Uigwe », AJDA 2010, p. 1422.

⁴⁴² MORIN-DESAILLY Catherine, Proposition de loi visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories, précité, pp. 3-4.

du Sud. En 1993, un premier original avait été restitué par François Mitterrand, en échange de la signature d'un contrat avec une filiale d'Alstom. Cette décision avait fait l'objet de multiples critiques. Plusieurs solutions avaient alors été envisagées pour éviter un nouvel envoi, telles que la mise en place de prêts croisés entre la France et la Corée, ou la numérisation et la mise en ligne gratuite des manuscrits. En 2007, l'organisation non gouvernementale sud-coréenne Munhwa Yondae a toutefois cherché à obtenir la restitution de ces manuscrits et a engagé une action devant le tribunal administratif de Paris. Sa demande a été rejetée par un jugement du 24 décembre 2009⁴⁴³. Cependant, lors du G20 organisé à Séoul en novembre 2010, le Président de la République Française a promis le retour de ces manuscrits en Corée du Sud, dans le cadre de prêts renouvelables tous les cinq ans. Les professionnels des musées et des bibliothèques se sont insurgés contre un tel geste, qui correspond, dans les faits, à une restitution : « *Personne ne se fait d'illusion : les Coréens n'ont aucune intention de les rendre un jour* »⁴⁴⁴.

Les restitutions sont d'actualité et elles ont une forte puissance symbolique et politique. Néanmoins elles peuvent légitimement inquiéter les professionnels des musées qui craignent de devoir faire face à des demandes de plus en plus nombreuses. Par ailleurs, l'institution d'une ligne de conduite en matière de déclassement des collections des musées éviterait sans doute de rouvrir un débat très houleux : celui du caractère inaliénable ou non des collections des musées.

- **Le débat sur la question de l'inaliénabilité des collections des musées**

154. La symbolique politique et diplomatique de la loi du 18 mai 2010 ne doit pas faire oublier qu'elle ne vise pas uniquement les objets et œuvres faisant l'objet de demande de restitution. Elle a vocation à concerner l'ensemble des objets et œuvres conservées dans les collections des musées de France, quelle que soit leur « qualité ». Or l'affaire des têtes maories a surgi dans un contexte particulièrement tendu sur la question du statut des collections : au-delà du caractère politique et symbolique des restitutions, se pose en effet la question du déclassement des collections des musées de France dans un but purement économique. Cette question semble avoir été résolue lors de la publication du rapport de Monsieur Jacques Rigaud, relatif *aux réflexions pour les opérateurs publics sur les possibilités d'aliéner des œuvres de leurs collections*.

⁴⁴³ Tribunal administratif de Paris, 18 décembre 2009, *Association action culturelle*, req. n° 0701946.

⁴⁴⁴ HERSHKOVITCH Corinne, RYCKNER Didier, *La restitution des œuvres d'art. Solutions et impasses*, Hazan, 2011, p. 73.

- **Les réflexions relatives au déclassement des collections dans un but économique**

155. En 2006, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Monsieur Thierry Breton, a constitué une commission ayant pour mission d'étudier « *les caractéristiques de l'émergence d'une économie fondée sur la croissance des actifs immatériels, ainsi que l'impact que cette évolution peut avoir sur notre société et son potentiel de développement* », et notamment les possibilités offertes à l'État de valoriser son patrimoine immatériel. La commission a publié un rapport de synthèse de ses travaux, dans lequel un passage est consacré aux musées. Elle s'interroge sur la possibilité pour les musées nationaux d'utiliser leur image de marque, sur le modèle de la fondation Guggenheim. Elle s'interroge également sur la pertinence de leur incapacité à louer ou vendre les œuvres de leurs collections.

Ces questions, associées à la procédure de déclassement prévue par la loi du 4 janvier 2002, ont suscité beaucoup d'émotions dans le milieu professionnel des musées. En effet, la question du statut des collections des musées ne semblait pas devoir se poser, et ce en raison de la nature même de l'institution muséale. Conservatoire d'œuvres, celle-ci a pour objet la protection et la conservation des collections, et non leur « mise en vente ». De ce fait, traditionnellement, aucune œuvre ne peut sortir d'un musée : « *Nous ne méprisons ni l'argent, ni le mécénat, ni l'Amérique (...). Mais tout cela peut nous entraîner dans une déviance que nul ne pourra bientôt plus limiter. Sur le plan moral, l'utilisation commerciale et médiatique des chefs d'œuvre du patrimoine national, fondements de l'histoire de notre culture et que la République se doit de montrer et de préserver pour les générations futures ne peut que choquer* »⁴⁴⁵.

156. Le rapport sur *l'économie de l'immatériel* a eu des conséquences politiques importantes. En 2007, le député Jean François Mancel a déposé à l'Assemblée nationale une proposition de loi « *tendant à établir une réelle liberté de gestion des établissements culturels* ». Il était question de classer les œuvres des musées français en deux catégories : les « trésors nationaux », qui ne pourraient quitter le territoire national et qui seraient inaliénables, et les « œuvres libres d'utilisation » c'est-à-dire aliénables suite à l'accord d'une commission spécifique⁴⁴⁶. Cette proposition de loi se fondait sur deux constats, maintes fois répétés par la suite : l'existence de dépôts dans tous les musées de France, « *dans lesquels quantités d'œuvres*

⁴⁴⁵ CACHIN Françoise, CLAIR Jean et RECHT Roland, « Les musées ne sont pas à vendre », *Le Monde*, édition du 12 décembre 2006. Voir également CLAIR Jean, *Malaise dans les musées*, Flammarion, 2007 ; « Les musées français à l'heure d'Abou Dhabi », entretien avec Françoise Cachin et Krzysztof Pommian, *Le Débat* n° 145, mai/août 2007 p. 183.

⁴⁴⁶ MANCEL Jean-François, *Proposition de loi tendant à établir une réelle liberté de gestion des établissements culturels*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, 2007, n° 233.

ne sont pas exposées au public pour des raisons de place et parfois par manque d'intérêt au vu d'œuvres similaires déjà présentes », et qui présentent alors des coûts de stockage « étouffants pour ces musées, alors même que n'est exposée qu'une très faible partie de leurs collections »⁴⁴⁷. La commercialisation de certaines œuvres permettrait alors d'accroître les crédits d'acquisition des musées, aujourd'hui de plus en plus limités, et de réduire les coûts et les difficultés de stockage.

- **Les Réflexions sur la possibilité pour les opérateurs publics d'aliéner des œuvres de leurs collections : le rapport de Monsieur Jacques Rigaud**

157. Le Gouvernement a semblé prendre la mesure du rapport sur l'économie de l'immatériel, d'autant que la question de l'inaliénabilité est traitée de façon assez diverses dans les musées étrangers : en Allemagne, au Danemark, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et aux États-Unis, le principe d'inaliénabilité des collections n'est pas forcément explicitement reconnu, et l'aliénation de certaines œuvres, dans des conditions exceptionnelles et rigoureusement encadrées, est possible. Le code de déontologie du Conseil international des musées lui-même ne se positionne pas sur cette question. Il se contente de rappeler d'une part que « *le retrait d'un objet ou d'un spécimen de la collection d'un musée ne doit se faire qu'en toute connaissance de l'importance de l'objet, de sa nature (renouvelable ou non), de son statut juridique ; aucun préjudice à la mission d'intérêt public ne saurait résulter de cette cession* » ; et, d'autre part, que toute cession de collection doit se faire dans le respect des dispositions légales posées par l'État dans lequel se trouve le musée, les gains issus de la cession devant être réutilisés au bénéfice de la collection⁴⁴⁸. Aussi le Président de la République avait-il demandé à Madame Christine Albanel, ministre de la Culture et de la Communication, de mener « *une réflexion sur les possibilités pour les opérateurs publics d'aliéner des œuvres de leurs collections, sans compromettre naturellement le patrimoine de la Nation, mais au contraire dans le souci de le valoriser au mieux* ».

⁴⁴⁷ MANCEL Jean-François, *Proposition de loi tendant à établir une réelle liberté de gestion des établissements culturels*, précité, p. 2.

⁴⁴⁸ Articles 2. 13 et 2. 16 du code de déontologie du Conseil international des musées.

158. Cette mission a été confiée en 2007 à Monsieur Jacques Rigaud, qui a rendu son rapport de synthèse en janvier 2008⁴⁴⁹. Ce rapport présente toute une série d'arguments contre l'aliénabilité des collections des musées de France. Il rappelle notamment le caractère indispensable des réserves des musées qui ne constituent pas des stocks mais qui, au contraire, permettent aux musées d'assurer leurs missions de conservation et d'exposition des œuvres. Elles sont l'essence même du musée, et ne peuvent être sacrifiées sur l'autel de la « variation du goût » : *« Indépendamment des variations de goût, le travail de la mémoire collective, la réflexion de la Société sur elle-même, le débat sur le dialogue des cultures peuvent renouveler le regard porté sur une collection et justifier qu'un moment vienne où l'on éprouve le besoin de porter la lumière sur ce qui était dans l'ombre »*⁴⁵⁰.

Monsieur Jacques Rigaud réaffirme le caractère bien matériel des musées et leur réel impact d'un point de vue économique et culturel, et souligne que la simple ouverture au public d'un musée *« entraîne un flux économique qui est un élément substantiel de la richesse nationale sans parler de la contribution inestimable de ces fleurons du patrimoine à l'image même de la France sur le plan « immatériel » cher aux économistes de la nouvelle vague. C'est ainsi qu'ils sont « valorisés », et plus durablement et sûrement que par une cotation sur un marché, en tant que flux de revenus permanents, pour l'économie nationale (...) »*⁴⁵¹. Enfin, il mentionne l'existence, déjà, d'un phénomène de « respiration des collections publiques », notamment par le biais des expositions temporaires, des prêts et des emprunts : *« Tout ce que j'ai entendu au cours de la présente mission me confirme que les thèmes de la « circulation » des oeuvres, de la « respiration » des collections sont désormais admises, intellectuellement, par les professionnels des musées de toute nature. (...) Montrer le maximum d'oeuvres, sous des éclairages différents, selon des thématiques propres à intéresser des publics variés dont on diversifierait ainsi la curiosité, multiplier les prêts et les dépôts entre des musées fonctionnant de plus en plus en réseaux, définir pour chaque musée un véritable projet culturel : on est là en présence de pratiques devenues courantes (...) »*⁴⁵².

Mais surtout, à son sens, la question qui lui avait été posée par le Gouvernement était sans fondement, puisqu'il existait déjà à cette époque une procédure de déclassement prévue par la loi relative aux musées de France. Jacques Rigaud analysait cette procédure comme un « droit

⁴⁴⁹ RIGAUD Jacques, *Réflexion sur la possibilité pour les opérateurs publics d'aliéner des oeuvres de leurs collections*, précité.

⁴⁵⁰ *Ibidem*, p. 11.

⁴⁵¹ *Ibidem*, p. 30.

⁴⁵² *Ibidem*, p. 38.

virtuel »⁴⁵³, car au moment de la rédaction de ce rapport, elle n'avait encore jamais été mise en œuvre, « *fût-ce à titre expérimental* »⁴⁵⁴. Il prônait donc une « *mise en œuvre sincère* » et « *une expérimentation loyale* » de la procédure déjà existante avant de s'interroger sur toute autre forme de procédure. Cette expérimentation, dit-il, « *loin de nuire à la cause des musées de France, lui donnerait un surcroît de crédibilité* »⁴⁵⁵.

159. On a vu que cette procédure a fini par s'appliquer⁴⁵⁶, et que, pourtant, le législateur est intervenu pour la réformer. Le rapport de Monsieur Jacques Rigaud aurait pu cependant clore le débat sur l'aliénabilité des collections des musées de France. Mais en 2011, un rapport du Conseil d'Analyse Économique relatif à la *valorisation du patrimoine culturel* a une nouvelle fois soulevé cette question. Sans revenir sur les constats et les propositions du rapport de Monsieur Jacques Rigaud, ce rapport souligne les difficultés des musées en matière d'acquisition (liées notamment à l'insuffisance de crédits) et propose que « *l'administration centrale, dont les tendances sont encore un peu teintées de jacobinisme et de paternalisme, apprenne à laisser la main aux musées, a présent encore insuffisamment responsabilisés* »⁴⁵⁷. Cela impliquerait de « *mettre en place une procédure très encadrée et limitée de cession d'œuvres. La décision relèverait d'une commission rassemblant historiens d'art, conservateurs, experts étrangers et français et représentants de l'administration. Le revenu de la vente devrait exclusivement être affecté à des acquisitions nouvelles et devrait être accompagné d'un engagement de l'État à hauteur de la somme récupérée afin de ne pas conduire à la substitution de l'effort public par le recours à l'aliénabilité des œuvres* »⁴⁵⁸.

Les préconisations de ce rapport n'ont pas eu, semble-t-il, de véritables retentissements vis-à-vis du Gouvernement ou du législateur. Cependant, les nombreuses propositions et polémiques autour de la question du déclassement des collections des musées de France impliquent que la nouvelle Commission nationale des monuments historiques opère véritablement une distinction entre déclassement pour des raisons éthiques et déclassement pour des raisons économiques, et qu'elle pose une véritable règle de conduite sous peine de raviver un débat à peine éteint.

⁴⁵³ RIGAUD Jacques, *Réflexion sur la possibilité pour les opérateurs publics d'aliéner des oeuvres de leurs collections*, précité, p. 21.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, p. 23.

⁴⁵⁵ *Ibidem*, p. 36.

⁴⁵⁶ Voir supra, §151, à propos de la restitution des fragments de peinture murale provenant de la tombe de Tetiky, conservés au musée du Louvre.

⁴⁵⁷ BENHAMOU Françoise, THESMAR David, *Valoriser le patrimoine culturel de la France*, Conseil d'Analyse Économique, 2011, p.78.

⁴⁵⁸ *Ibidem*, p. 79.

160. Les dispositions relatives aux monuments historiques, ou bien celles de la loi *relative aux musées de France*, si elles règlent la question du statut des collections des musées territoriaux, ne posent aucune disposition quant aux mouvements possibles de ces collections. Aussi doit-on se référer, pour cela, à la réglementation concernant les trésors nationaux.

γ. La protection posée par les dispositions relatives aux trésors nationaux

161. La mobilité des collections des musées est un élément indispensable au fonctionnement du service public des musées. La présentation de collections au public nécessite leur circulation entre musées, dans le cadre de prêts et d'emprunts qui permettent ainsi une meilleure diffusion de la connaissance, notamment au travers d'expositions temporaires.

162. La circulation des œuvres devrait en principe être soumise aux articles 34 et 35 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui posent le principe de la libre circulation des marchandises et des biens⁴⁵⁹. Toutefois, elle se trouve limitée par son article 36 qui prévoit que les « *dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres* »⁴⁶⁰.

Il n'existe aucune définition européenne des trésors nationaux, le principe de souveraineté des États membres dans le domaine de la culture leur permettant de donner eux-mêmes une définition qui correspond à leurs critères. Les définitions sont donc très variées et parfois elles ne sont constituées que de listes des œuvres qui ne peuvent quitter le territoire national, comme c'est le cas en Allemagne et en Italie.

⁴⁵⁹ Ex articles 28 et 29 du traité instituant la Communauté européenne.

Article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres* ».

Article 35 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *Les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres* ».

⁴⁶⁰ Ex article 30 du traité instituant la Communauté européenne.

163. En France, il n'y a pas de liste des trésors nationaux, mais pas de définition précise et objective non plus. L'article L. 111-1 du code du patrimoine, qui reprend les dispositions plusieurs fois modifiées de la loi du 31 décembre 1992 *relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation*⁴⁶¹, ne fait qu'énumérer des catégories d'objets entrant dans la définition des trésors nationaux. Il en va ainsi des « *biens appartenant aux collections publiques et aux collections des musées de France, des biens classés en application de la loi relative aux monuments historiques et aux archives, ainsi que les autres biens présentant un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie* ». La simple lecture de cet article conduit donc à penser que tout objet appartenant à un musée public, relevant par exemple d'une collectivité territoriale, est classé dans la catégorie des trésors nationaux. Il suffit pour cela que l'objet appartienne à une collection publique, la collection étant l'élément principal pour constituer un musée. Si en plus, il est classé monument historique ou appartient à un musée de France, le doute n'est plus permis.

164. La loi du 31 décembre 1992 a pour vocation d'empêcher ou de réglementer la sortie du territoire français des biens présentant un intérêt patrimonial majeur. Ceux-ci peuvent sortir du territoire sous conditions (et notamment après octroi d'un certificat ou d'une autorisation de sortie du territoire) dès lors qu'ils ne présentent pas le caractère de trésor national. L'exportation des trésors nationaux est donc interdite⁴⁶², mais l'article L.111-7 du code du patrimoine pose une exception importante à ce principe, exception sans laquelle le musée ne pourrait pas correctement assurer ses missions. En effet, il prévoit que « *l'exportation des trésors nationaux hors du territoire douanier peut être autorisée, à titre temporaire, par l'autorité administrative, aux fins de restauration, d'expertise, de participation à une manifestation culturelle ou de dépôt dans une collection publique* ». La circulation des collections est donc autorisée, dès lors qu'elle a pour objet de remplir l'une des conditions énumérées par le code du patrimoine. Cette disposition, à l'heure où les expositions temporaires se multiplient et deviennent un élément majeur de l'attractivité des musées, est fondamentale.

⁴⁶¹ Loi 92-1477 du 31 décembre 1992 *relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane*, JORF du 4 janvier 1993, p. 198 ; modifiée par la loi 2000-643 du 10 juillet 2000 *relative à la protection des trésors nationaux et modifiant la loi 92-1477 du 31 décembre 1992 relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane*, JORF du 11 juillet 2000, p. 10481.

⁴⁶² Articles L. 111-2 et suivants du code du patrimoine. Sur le refus d'exportation d'une œuvre au profit d'un musée territorial, voir Conseil d'État, 30 novembre 1990, *Ville d'Orléans et Ministre de la Culture, de la Communication, des Grands Travaux et du Bicentenaire c/ Woodner*, Rec., p. 339.

La sortie du territoire est cependant soumise à une autorisation délivrée par le ministère de la Culture dans les conditions posées par un décret du 29 janvier 1993⁴⁶³ et un arrêté du 30 décembre 2004⁴⁶⁴ : les musées qui souhaitent faire sortir une œuvre du territoire français doivent remplir un formulaire de demande d'autorisation de sortie temporaire du territoire, et l'adresser à l'autorité administrative qui délivre ou refuse cette autorisation dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande. L'autorisation est donnée ou refusée par le ministre chargé des douanes lorsque le bien doit sortir de l'Union européenne. Elle fixe les conditions de sortie du territoire (nom du transporteur, durée et objet de la sortie temporaire du territoire, *etc.*), et une attestation de retour du bien sur le territoire français doit être adressée à l'autorité administrative au moment de la récupération de l'objet par son propriétaire.

165. La liberté des collectivités territoriales de constituer des musées, dont l'origine remonte bien avant la Révolution, ne doit donc pas faire oublier qu'elles restent contraintes, dans le cadre du principe de libre administration, mais aussi conformément au principe selon lequel la République française est un État indivisible et décentralisé, à des dispositions qui relèvent de la réglementation nationale en matière de ressources ou de protection des musées et de leurs collections. Cependant la gestion de musées, avec tous les impératifs qui en découlent, ne constitue pas la seule forme d'intervention des collectivités territoriales dans le domaine muséal : elles participent en effet activement, financièrement ou scientifiquement, au rayonnement des musées territoriaux et privés situés sur leur territoire.

⁴⁶³ Décret 93-124 du 29 janvier 1993 *relatif aux biens culturels soumis à certaines restrictions de circulation*, JORF du 30 janvier 1993, p. 1600.

⁴⁶⁴ Arrêté du 30 décembre 2004 *relatif aux modalités de délivrance de l'autorisation d' temporaire ou définitive de biens culturels et de l'autorisation d' temporaire de trésors nationaux*, JORF du 6 janvier 2005, p. 281.

Section 2. Les autres interventions des collectivités territoriales dans le domaine muséal

166. Le tableau ci-dessous présente une répartition des musées territoriaux par catégorie de collectivité territoriale⁴⁶⁵ :

	Municipaux	Départementaux	Régionaux	Autres catégories de collectivités territoriales (groupements)	Total
Nombre de musées	798	108	6	85	997
Dont COM et DROM	5	8	4	0	17
%	80,04%	10,83%	0,60%	8,53%	100%

167. On constate sans surprise que les communes restent majoritaires dans la gestion des musées territoriaux, devant les départements, et loin devant les régions. Dernière nées, celles-ci sont encore peu intervenues dans la création de musées. Jusqu'en 1982 elles constituaient surtout le périmètre au sein duquel l'État opérait sa déconcentration, par le biais des directions régionales des affaires culturelles. La décentralisation et les dispositions de l'article 62 de la loi du 22 juillet 1983 leur permet dorénavant de s'investir en matière de musées et on peut d'ores et déjà citer quelques musées régionaux : le musée régional de Fouras (Charente-Maritime), le musée régional d'histoire et d'ethnographie de Fort-de-France (Martinique) et, dernièrement, la reprise par la région Languedoc-Roussillon de la gestion du musée municipal d'art contemporain de Sérignan (Hérault)⁴⁶⁶.

168. La faible représentation des régions et des départements dans le domaine de la gestion des musées territoriaux ne doit toutefois pas faire oublier que les collectivités territoriales

⁴⁶⁵ Ce tableau n'est pas exhaustif. Il est établi sur la base des mille deux cent vingt-six musées recensés par le ministère de la Culture et labélisés « musées de France » (source : Département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture, mars 2011).

⁴⁶⁶ Décision du conseil municipal de Sérignan du 16 novembre 2009, voir infra, §398.

concourent « avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie »⁴⁶⁷. Comme le souligne le Professeur Jean-Marie Pontier, puisqu'il s'agit de « concourir » ensemble, il s'agit bien « d'agir ensemble »⁴⁶⁸. La coopération des collectivités territoriales s'applique, pourrait-on dire, assez particulièrement au milieu culturel, et si les musées ne sont pas au premier plan de cette coopération, ils y ont une place non négligeable.

En lien avec la clause générale de compétence, l'article L.1111-2 du code général des collectivités territoriales leur permet de s'investir différemment dans la politique muséale locale. Leur investissement prend alors la forme d'un soutien financier (§1) ou du développement de compétences propres, et spécifiques au service public du musée (§2).

§1. La participation financière des collectivités territoriales en faveur des musées

169. Depuis 1978, le ministère de la Culture et de la Communication établit un bilan statistique des dépenses culturelles des collectivités territoriales. La dernière étude, datée de 2006, souligne que les collectivités territoriales ont dépensé près de 7 milliards d'euros pour la culture, dont 231 millions sous formes de subventions, versées à parité (48%) par les régions et les départements⁴⁶⁹.

170. L'absence d'attribution de compétence culturelle spécifique aux régions avant 2004⁴⁷⁰ ne les a pas empêchées d'intervenir dans le cadre de leurs responsabilités liées au développement et à l'aménagement du territoire. L'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que « les régions participent au développement économique, social

⁴⁶⁷ Article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 1^{er} de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, précitée.

⁴⁶⁸ PONTIER Jean-Marie, « La coopération verticale, le cas de la culture », *Cahiers du CNFPT*, n° 40, mars 1994, p. 100.

⁴⁶⁹ DELVAINQUIÈRE Jean-Cédric et DIETSCH Bruno, « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2006 : près de 7 milliards d'euros pour la culture », précité.

⁴⁷⁰ La loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (précitée) a confié la gestion de l'inventaire général du patrimoine culturel aux régions (article 95).

et culturel du territoire ». Les régions ont tiré parti de la formulation de cet article et ont développé des domaines d'intervention qui leurs sont spécifiques. De ce fait, les dépenses des régions apparaissent assez faibles (555,6 millions d'euros en 2006) par rapport au volume total des dépenses culturelles des collectivités territoriales (7 milliards d'euros en 2006), mais elles sont en augmentation depuis 2006 et sont, avec les dépenses consacrées par les groupements de communes, les plus dynamiques : 80% de leurs dépenses représentent des subventions.

171. Les dépenses des collectivités territoriales en faveur de la culture sont constituées principalement de dépenses d'investissement (70%) consacrées majoritairement aux bibliothèques (20%), à l'expression artistique (19%), à l'action culturelle (18%) et aux musées (11%). En matière de musée, les subventions concernent l'aide aux communes et aux départements dans la réalisation de leurs projets, notamment en termes de travaux, de rénovations, de restructuration, mais également en termes de production d'expositions temporaires. Une partie de ces dépenses vise le soutien entre collectivités territoriales, et principalement des régions vers les départements et les communes et des départements vers les communes (**A**), l'autre partie a pour objet de soutenir les initiatives privées en la matière (**B**).

A. La coopération financière entre collectivités territoriales en matière de musée

172. La coopération des collectivités territoriales dans le domaine culturel est fondée sur deux arguments. Le premier est relatif à l'accroissement des besoins des collectivités territoriales auxquels l'État ne peut plus faire face seul, et le second est légitimé par l'absence de répartition des compétences entre collectivités territoriales en matière culturelle. Ainsi, « *l'indigence des textes en matière de décentralisation culturelle, loin d'être un frein, a au contraire permis la libération des initiatives, a signifié l'absence d'entraves* »⁴⁷¹, et a été propice au développement de relations entre collectivités territoriales, jugées d'ailleurs indispensables pour éviter « *l'anarchie, les doubles emplois, l'inefficacité* »⁴⁷².

⁴⁷¹ DELVAINQUIÈRE Jean-Cédric et DIETSCH Bruno, « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2006 : près de 7 milliards d'euros pour la culture », précité, p.101.

⁴⁷² *Ibidem*, p. 101.

173. Pour autant, ce sont ces mêmes relations entre collectivités territoriales qui sont à l'origine d'un enchevêtrement des compétences qui sert alors de « *prétexte commode* »⁴⁷³ à la multiplication des financements croisés entre collectivités territoriales. À l'instar de la clause générale de compétence, ceux-ci ont largement été remis en cause au moment de l'adoption de la loi *de réforme des collectivités territoriales*. La culture semble, là encore, échapper à la nouvelle réglementation (1), de même que l'intervention financière des régions dans le cadre des contrats de projets État-région (2).

1. L'impact de la réforme des collectivités territoriales et de la fin des financements croisés sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales

174. La coopération financière entre collectivités territoriales est largement critiquée du fait des financements croisés qu'elle engendre, ceux-ci se plaçant comme le résultat de l'enchevêtrement des compétences des collectivités territoriales, mais également comme un élément moteur de cet enchevêtrement⁴⁷⁴. Aussi ont-ils également fait l'objet de multiples critiques : « *Les financements croisés entre les collectivités territoriales peuvent à première vue avoir un effet de rationalisation de la dépense en soumettant l'analyse de son opportunité aux critères d'un tiers et en évitant des doublons nés de compétences respectives mal définies. Mais l'impact peut aussi être inflationniste, dans la mesure où il s'agit souvent pour l'un au moins des partenaires d'intervenir dans un champ en marge de sa compétence et d'inciter l'autre à la dépense* »⁴⁷⁵.

Sans revenir tout de même sur leur intérêt, l'idée d'un régime spécifique d'encadrement des financements croisés a été soulevée plusieurs fois ces dernières années et a fait l'objet d'un consensus entre les parlementaires au moment de l'adoption de la loi du 16 décembre 2010 *sur la réforme des collectivités territoriales*⁴⁷⁶.

175. On aurait pu penser que dans le cadre d'un partage exclusif des compétences entre collectivités territoriales, la loi du 16 décembre 2010 supprimerait les financements croisés.

⁴⁷³ Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République, précité, p. 29.

⁴⁷⁴ QUENTIN Didier, URVOASM Jean-Jacques, WARSMANN Jean-Luc, *Rapport sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, précité, p. 69.

⁴⁷⁵ RICHARD Pierre, *Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2006, p. 79.

⁴⁷⁶ Loi 2010-1563 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée.

Mais la disparition de la clause générale de compétence n'est qu'« apparente », car les régions et les départements pourront se saisir par délibération motivée des sujets régionaux ou départementaux pour lesquels la loi n'a donné aucune compétence spécifique à une autre personne publique. Par ailleurs, le législateur peut se réserver le droit de spécialiser l'action des collectivités territoriales, le principe de libre administration reste respecté dès lors que celles-ci disposent d'une capacité d'initiative dans les domaines ne relevant d'aucun autre niveau de collectivité territoriale⁴⁷⁷. À ce titre, la décision du Conseil constitutionnel du 9 décembre 2010⁴⁷⁸ rejoint l'interprétation du Comité pour la réforme des collectivités territoriales : « *Au total, le Comité a estimé qu'en l'absence de toute jurisprudence constitutionnelle tranchant clairement la question, il était raisonnable de penser que la modification voire la suppression de la clause de compétence générale était possible, à la condition que la collectivité locale concernée conserve un ensemble de compétences suffisamment important et diversifié pour ne pas être, si peu que ce soit, assimilée à un établissement public* »⁴⁷⁹. Il en est de même pour les financements croisés : ils n'ont pas disparu, le législateur s'étant contenté de poser un certain nombre de conditions à leur réalisation⁴⁸⁰, dans une optique de responsabilisation des collectivités territoriales et de rationalisation de la dépense publique.

176. Depuis le 1^{er} janvier 2012 donc, les départements peuvent toujours contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements. Avec cette disposition, le législateur a tenu compte de l'importance des départements dans le processus des financements croisés. Le rapport de Monsieur Pierre Richard sur la *Solidarité et la performance* souligne en effet que les départements sont « *les plus forts contributeurs au profit des autres collectivités et établissements publics* »⁴⁸¹. Le législateur a adopté une position similaire pour les régions, avec toutefois une spécificité : elles pourront continuer à financer les départements, les communes et leurs groupements, ainsi que les groupements d'intérêt public, mais elles ne pourront participer qu'au « *financement des opérations d'intérêt régional* ».

La loi durcit également le principe même du cofinancement, car en posant le principe de l'élection d'une assemblée commune au département et à la région, elle impose une

⁴⁷⁷ DONIER Virginie, « Les clairs-obscur de la nouvelle répartition des compétences », *AJDA* 2011, p. 96.

⁴⁷⁸ Conseil constitutionnel, décision 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, Rec., p. 367.

⁴⁷⁹ Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, précité, p. 38.

⁴⁸⁰ Article 76 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (précitée), codifié à l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁸¹ Pierre Richard, *Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, précité, p. 78.

concertation et un rapprochement des actions de ces deux collectivités territoriales. Aussi devront-ils mettre en place, conformément aux dispositions de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Ce schéma vise à clarifier les interventions publiques sur le territoire de la région, et à rationaliser l'organisation financière et administrative des départements et des régions. Facultatif, il deviendra obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2015 et l'article L. 1611-8 du code général des collectivités territoriales dispose que *« à défaut d'adoption dans la région concernée du schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services prévu au I de l'article L. 1111-9, aucun projet ne peut bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et une région, sauf s'il est décidé par une commune dont la population est inférieure à 3 500 habitants ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est inférieure à 50 000 habitants »*.

177. Par ailleurs, il est également prévu que *« toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet »*, cette participation minimale étant posée à 20% des financements apportés par des personnes publiques à ce projet. L'idée d'un plafond-plancher de participation des collectivités territoriales, maîtres d'ouvrages d'opérations d'investissement, a été posée par le rapport de Monsieur Pierre Richard en 2006. Selon lui, la multiplication de cofinancements de sources différentes sur un même projet aboutit à limiter l'implication du maître d'ouvrage. Des exceptions sont prévues notamment pour les projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques : des dérogations peuvent être accordées par le représentant de l'État dans le département, au vu de l'importance des dégâts et de la capacité financière des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales intéressés. Une dérogation à ce taux de participation est également prévue en matière de rénovation des monuments protégés. À l'origine, il n'était question d'accorder cette dérogation qu'aux travaux liés à la rénovation des monuments historiques classés, et les débats parlementaires ont conduit à étendre cette dérogation à l'ensemble des monuments soumis à un régime de protection posé par le code du patrimoine.

178. La loi de réforme des collectivités territoriales exclut de son champ d'intervention les domaines du tourisme, de la culture et du sport de la nouvelle répartition des compétences. Par conséquent, les modalités de financement de la culture et notamment des musées sont libres ;

les règles de l'encadrement des financements croisés ne devraient pas, en principe, avoir à s'appliquer. Toutefois, la réforme des structures de l'administration locale s'est également accompagnée d'une réforme des finances locales et de la fiscalité locale, au détriment des départements et des régions⁴⁸². Dans un tel contexte, il y a un risque que les collectivités territoriales recentrent leur action sur leurs compétences obligatoires et sur leurs propres projets prioritaires. Dans la théorie, on voit mal comment une telle position pourrait être remise en question. Elle répondrait d'ailleurs à une « obligation légale », puisque l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que « *les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi* », se place depuis longtemps comme un frein aux financements croisés. Or, la pratique des financements croisés répond aussi à une forme de solidarité territoriale : « *La nécessité de recourir au cofinancement s'explique bien souvent par la disproportion entre les volumes budgétaires des projets à réaliser et les capacités financières des collectivités locales. Sans subvention de la région et du département, de nombreux projets communaux (centres aquatiques, écoles de musiques, bases de loisirs) n'auraient pas vu le jour* »⁴⁸³. Cette affirmation se vérifie par le simple constat que les communes et leurs groupements sont les principaux bénéficiaires des financements croisés : en 2004, les subventions d'investissement aux communes et à leurs groupements avaient été estimées à 4 milliards d'euros (contre 536 millions d'euros de subventions versées)⁴⁸⁴. Le musée étant une institution majoritairement municipale, il est probable qu'un certain nombre d'institutions soient concernées par ces cofinancements. Or, il n'est pas certain que les nouvelles mesures fiscales en faveur des communes leur permettent d'assurer une plus grande maîtrise de leurs investissements.

179. Le nouveau régime des financements croisés peut donc susciter des interrogations légitimes sur l'avenir de certains projets liées à la politique culturelle et notamment muséale des collectivités territoriales.

Cependant, on doit mentionner que « *par dérogation aux dispositions du présent article, les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet État-région et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses*

⁴⁸² Voir infra, §446 et suivants, et notamment HUET Gaëtan, « Réforme des collectivités territoriales – Les ressources des collectivités locales », *JurisClasseur collectivités territoriales*, LexisNexis, 2011, fasc. n° 1710.

⁴⁸³ HUET Gaëtan, « Réforme des collectivités territoriales – Les ressources des collectivités locales », précité, §17.

⁴⁸⁴ RICHARD Pierre, *Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, précité, p. 78.

établissements publics »⁴⁸⁵. Le législateur a ainsi renoncé à se positionner sur les projets liant les collectivités territoriales et l'État. Dans ce cadre, les régions continuent à avoir un rôle majeur dans le cadre de développement et de l'aménagement du territoire qui peut, ponctuellement, viser les musées.

2. Le maintien de l'intervention des régions dans le cadre de leurs compétences en matière d'aménagement et de développement du territoire : les contrats de projets

180. La région concourt, dans le cadre de ses compétences, à l'aménagement du territoire, et l'article 28 de la loi du 7 janvier 1983 lui attribue des compétences autonomes en matière de planification, puisque le conseil régional « *élabore et approuve le plan de la région* ».

À l'origine, ce plan de la région s'articulait autour des grands axes stratégiques de développement du territoire posé par le plan national⁴⁸⁶, et faisait l'objet d'une convention signée avec l'État. Ces contrats de plan État-régions consistaient donc en la mise en œuvre d'une politique commune sur le territoire de la région, financièrement soutenue par l'État. Ils ont progressivement gagné leur autonomie par rapport au plan national, d'autant que celui-ci a été abandonné en 1994.

181. La loi *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* de 1995⁴⁸⁷ et la loi *d'orientation pour l'aménagement et le développement durable* de 1999⁴⁸⁸ ont cherché à encadrer la conception de ces plans, sans avoir de véritable impact⁴⁸⁹.

Les contrats de plan État-régions permettaient une coordination entre les collectivités publiques tout en dépassant les clivages et blocages que peut impliquer la notion de blocs de compétences, et leur légitimité n'a jamais été contestée. Toutefois, les retards dans leur exécution, la multiplication des domaines d'intervention et la répartition peu lisible des compétences ont

⁴⁸⁵ Article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁸⁶ L'article 14 de la loi 82-653 du 29 juillet 1982 *portant réforme de la planification* (JORF du 30 juillet 1982, p. 2441) précisait que « *le plan de la région détermine les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région pour la période d'application du plan de la nation* ».

⁴⁸⁷ Loi 95-115 du 4 février 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, JORF du 5 février 1995, p. 1973.

⁴⁸⁸ Loi 99-533 du 25 juin 1999 *d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*, JORF du 29 juin 1999, p. 9515.

⁴⁸⁹ ALBERTINI Jean Benoît, *Les contrats de projets État-Régions*, La documentation française, 2007, pp. 19-20.

amené le Gouvernement à envisager en 2006 une réforme de ces contrats. L'actuelle génération de ces contrats, devenus « contrats de projets », est fondée sur des objectifs clairs, des contenus resserrés, des projets mieux étudiés, des partenariats plus efficaces, une meilleure garantie du respect des engagements de chacun et un lien plus fort avec la politique européenne, notamment dans le cadre de la redistribution des fonds européens (fonds européens de développement régional et fonds structurels européens). La circulaire ministérielle du 6 mars 2006⁴⁹⁰ a précisé les modalités d'élaboration de ces nouveaux contrats, centrés autour de « *projets d'investissement d'envergure nationale, susceptibles de créer des effets d'entraînement importants pour les économies régionales* ».

Le champ d'action des contrats de projet État-régions est donc resserré autour de trois objectifs principaux : la compétitivité et l'attractivité du territoire, la dimension environnementale du développement durable et la cohésion sociale du territoire.

182. Les régions n'interviennent pas seules sur ces projets, et on a pu noter depuis les premiers contrats de plan des interventions de plus en plus à parité avec l'État, les crédits apportés par chacun étant aujourd'hui répartis à parts égales.

La culture n'est pas directement concernée par ces contrats de projet État-régions, l'effort étant surtout centré sur le transport, l'enseignement supérieur et la lutte contre le réchauffement climatique. Elle peut cependant avoir un lien direct avec l'objectif « compétitivité et attractivité du territoire ». Par exemple, le contrat de projets de la région Poitou-Charentes a, dans cette catégorie, un objectif de développement des quatre grandes villes de la région (Poitiers, La Rochelle, Angoulême et Niort), afin de renforcer leur capacité d'attraction et de leur permettre de se développer et de s'affirmer face aux agglomérations de Nantes et Bordeaux. Aussi le renforcement de l'attractivité de la ville d'Angoulême passe-t-il par la création d'un musée de la Bande Dessinée et la mise en place d'un complexe culturel de premier plan, la Cité internationale de la Bande Dessinée et de l'Image, destinée à pérenniser les nombreuses actions de la ville d'Angoulême en faveur de la bande dessinée et de l'image. Outre un musée, ce nouveau complexe est notamment constitué d'un cinéma, d'une bibliothèque patrimoniale et d'une bibliothèque publique spécialisée, ainsi que d'une résidence d'artiste. Dans ce cadre, la région et l'État ont apporté chacun 2 millions d'euros pour permettre la restructuration et l'agrandissement des chais de la ville, et la mise en place du musée, ce projet étant également porté par la ville d'Angoulême et le département de la Charente.

⁴⁹⁰ Circulaire 5137/SG du premier Ministre du 6 mars 2006 *relative à la préparation des contrats de projets État-Régions 2007-2013*, non publiée au JORF.

B. Le soutien financier des collectivités territoriales aux institutions privées

183. Les musées en France sont, par essence, d'origine publique, mais la loi du 4 janvier 2002 a reconnu la possibilité pour des personnes privées d'en assumer la gestion, en prévoyant des dispositions relatives à l'octroi de l'appellation « musée de France » à des musées gérés par des personnes privées⁴⁹¹. Dans ce cadre, un peu plus de 12% des musées français labellisés sont gérés par des structures privées. Si l'on retire les structures de droit privé constituées par des personnes publiques (de type société d'économie mixte locale par exemple), on constate une forte présence des musées associatifs (plus de 11%).

184. La formule de l'association loi 1901 a historiquement un rôle important dans la constitution des musées, les sociétés savantes ayant participé à la création de nombreuses institutions. Par ailleurs, les nombreux musées de société et écomusées qui se sont constitués depuis la fin des années 1970 sont, pour beaucoup, des musées associatifs. Ces « musées du terroir » sont chargés de mettre en valeur et de promouvoir un patrimoine local, bien souvent rural, à préserver. Ils naissent grâce à l'investissement d'amateurs, de collectionneurs et de curieux qui participent à la constitution de collections et qui s'investissent également dans le fonctionnement et le rayonnement du musée en question. L'écomusée du Perche (Orne), comme le musée de la Fraise et du Patrimoine de Plougastel (Finistère) sont deux exemples représentatifs de ce type de structure : tous deux conçus par des associations en 1972 et 1980, ils ont vocation, pour l'un à « *illustrer la diversité des activités humaines sur le territoire du Perche et mettre en évidence le développement de l'agriculture* » (autour de collections abordant la pomme, la vannerie paysanne, le monde du cheval...), et pour l'autre à présenter « *l'histoire de la fraise du XVIII^{ème} siècle à nos jours et tous les particularismes du Patrimoine de la presqu'île de Plougastel* » (à travers les costumes, le mobilier, l'architecture et l'agriculture du terroir).

185. Les collectivités territoriales peuvent reprendre en régie ces musées, et c'est le cas notamment du musée des vallées Cévenoles (Gard). Ce musée associatif, créé à la fin des années 1960 est chargé d'illustrer la vie quotidienne traditionnelle des Cévennes et devrait être transféré à la communauté d'agglomération du Grand Alès en Cévennes. Celle-ci souhaite d'ailleurs déménager les collections du musée et en faire un site d'envergure régionale.

⁴⁹¹ Voir notamment l'article 4 de la loi 2002-5 du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France* (précitée), codifié à l'article L. 442-1 du code du patrimoine.

Par ailleurs, sans une récupération directe de la gestion de ces musées, les collectivités territoriales participent activement à leur fonctionnement par le biais de subventions : le budget de l'écomusée du Perche est ainsi majoritairement assuré par le conseil général de l'Orne. Il arrive que les collectivités territoriales rémunèrent le personnel du musée concerné (c'est notamment le cas du personnel du musée Unterlinden à Colmar, dans le département du Haut-Rhin) ou mettent à leur disposition des locaux destinés à abriter leurs collections dans le cadre de conventions d'occupation du domaine public⁴⁹². On aboutit alors parfois à des situations juridiques particulières dont la Fondation Calvet en présente une illustration.

En 1810, Esprit Calvet (1728-1810), médecin, archéologue naturaliste et collectionneur, a légué à la ville d'Avignon sa bibliothèque, son cabinet de médailles et sa collection d'histoire naturelle. En échange, la collectivité devait constituer une « fondation » dirigée par huit hommes de lettres « *parmi lesquels seront constamment admis [ses] trois exécuteurs testamentaires et leurs successeurs, tandis que la ville désignera les cinq autres* »⁴⁹³ et chargée d'ouvrir ses collections au public. Esprit Calvet avait doté cette future fondation d'une grande partie de son patrimoine mobilier et immobilier dont les revenus doivent permettre l'acquisition et la restauration des objets d'art et des collections. Cette « fondation » a été constituée par un décret impérial du 9 avril 1811, et son fonctionnement a été déterminé par deux règlements de 1823 et 1832 dressés l'un par le Conseil du Roi et l'autre par le Conseil d'État⁴⁹⁴ conformément à la volonté du testateur. La Fondation Calvet a fait l'objet de nombreuses libéralités et elle est aujourd'hui constituée d'une bibliothèque et de six musées situés à Avignon et à Cavaillon (Vaucluse)⁴⁹⁵. Elle présente une structure et un régime juridique uniques en France, impossibles à classer dans les différentes structures juridiques dédiées à la gestion de musées. Dans une décision du 19 mai 1893, le Conseil d'État a d'ailleurs considéré qu'il s'agissait « *d'une fondation particulière soumise à des règles spéciales (...)* », et que par conséquent elle « *possède une existence indépendante* »⁴⁹⁶.

Dans le cadre de ces dispositions spéciales, la Fondation Calvet est propriétaire des collections et est chargée de leur gestion et de leur entretien. Elle est gérée par un conseil d'administration

⁴⁹² La ville de Paris a longtemps abrité le musée du Vieux Montmartre, et la communauté de Brest Métropole océane met les locaux du musée de la Fraise et du Patrimoine à la disposition de l'association gestionnaire.

⁴⁹³ Extrait du testament olographe d'Esprit Calvet (accessible sur <http://www.fondation-calvet.org/avignon/fr/detail-document/11032>).

⁴⁹⁴ *Règlement pour le Muséum-Calvet pris en Conseil du roi en 1832 et Règlement pour le Muséum-Calvet pris par le Conseil d'État par délibérations des 19 mars 1823, 26 août 1831 et 7 mars 1832, Rec.*, p. 111 (reproduit en Annexe 1).

⁴⁹⁵ À Avignon se trouvent la bibliothèque Calvet, le musée Calvet, le musée Lapidaire, le musée du moyen-âge et de la renaissance italienne et le Muséum Requien (musée d'histoire naturelle et sa bibliothèque). La ville de Cavaillon abrite un musée archéologique et le musée Jouve et Juif Comtadin.

⁴⁹⁶ Conseil d'État, 19 mai 1893, *Musée Calvet, Rec.*, p. 406.

composée de huit personnes : trois descendants des exécuteurs testamentaires d'Esprit Calvet et cinq représentants de la commune. Parmi ceux-ci, le maire d'Avignon est institué président de droit du conseil d'administration. La Fondation Calvet dispose, pour assurer la gestion de ses collections, du produits des dons et legs dont elle a fait l'objet, et du mécénat d'entreprises, à hauteur de 1 million d'euros par an. Les bâtiments qui abritent les musées appartiennent aux villes d'Avignon et de Castres, qui gèrent leur entretien. Celles-ci sont également chargées du recrutement et de la rémunération du personnel des musées : ces charges pèsent sur le budget annuel de la ville d'Avignon à hauteur de 1,5 million d'euros de charges de personnel et de 100 000 euros de frais de fonctionnement. Les collections des musées sont payantes (à l'exception du musée d'histoire naturelle) et les droits d'entrée sont perçus par la ville d'Avignon.⁴⁹⁷.

186. Les participations des collectivités locales au fonctionnement des musées privés sont nécessaires, voire indispensables, car elles concernent le plus souvent de petits musées, recevant en général « peu » de visiteurs (25 000 par an environ pour l'écomusée du Perche). Alors même que le musée n'est pas, par essence, rentable, et que les musées publics eux-mêmes ne sont pas en mesure de s'autofinancer, on voit mal comment un petit musée privé pourrait atteindre l'équilibre budgétaire grâce aux droits d'entrée qu'il perçoit. On peut néanmoins se poser la question de savoir sur quel fondement une collectivité territoriale peut intervenir et soutenir une association gestionnaire d'un musée. Le durcissement des règles relatives au droit de la concurrence peut conduire à s'interroger sur la distinction entre une subvention et une délégation de service public ou un marché public et sur le risque de requalification des subventions⁴⁹⁸, d'autant que celles-ci doivent aujourd'hui parfois faire l'objet d'une convention⁴⁹⁹.

⁴⁹⁷ Source : entretien avec Monsieur Bertrand Lapeyre, vice-président de la Fondation Calvet.

⁴⁹⁸ La question se pose alors qu'il n'existe pas de définition légale des subventions. En 2007, le ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative a publié un guide de la subvention publique, du marché public et de la délégation de service public, dans lequel il propose une définition de la subvention : « *La subvention constitue une contribution financière de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général, mais qui est initiée et menée par un tiers. Il s'agira d'une subvention si l'initiative du projet vient de l'organisme bénéficiaire et si aucune contrepartie directe n'est attendue par la personne publique du versement de la contribution financière (...)* La notion d'initiative Recouvre non seulement l'impulsion du projet mais aussi sa conception et sa définition » (Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, *La subvention publique, le marché public et la délégation de service public, mode d'emploi*, DVAEF, 2007, p. 21).

⁴⁹⁹ Article 10 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JORF* du 13 avril 2000, p. 5646 : « (...) l'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée (...). Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention.

187. Dans un arrêt du 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*⁵⁰⁰, le Conseil d'État a justifié la possibilité pour une personne publique de contribuer au fonctionnement d'une association sans recourir à la mise en place d'une délégation de service public. Cette décision ne concerne pas directement les musées, mais elle légitime néanmoins l'octroi de subvention à des associations chargées de la gestion d'un service public culturel, et donc, par extension, d'un musée.

En l'espèce, une commune avait attribué deux subventions à une association chargée de l'organisation d'un festival international d'art lyrique. La question qui était posée au juge était de savoir si cette subvention ne devait pas être requalifiée en délégation de service public (ce qu'avait fait le juge d'appel⁵⁰¹). Le Conseil d'État a utilisé la théorie des prestations intégrées pour casser la décision de la cour administrative d'appel de Marseille et rejeter la requalification en délégation de service public. Il a ainsi pris en compte les modalités de création de l'association, son objet et son mode de financement et de contrôle. Mais le véritable intérêt de la décision, pour ce qui concerne les subventions aux associations, n'est pas là. Le Conseil d'État, dans cet arrêt, présente un véritable « catalogue » des modes de gestion des services publics locaux, de la régie directe à la gestion déléguée qui doit être précédée d'une mise en concurrence sauf si « *eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lequel il l'exerce, le tiers ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel* ». Le commissaire du Gouvernement a insisté pour que le Conseil d'État rappelle également la possibilité qu'une activité gérée par une personne privée et sur son initiative puisse « *se voir reconnaître un caractère de service public, alors même qu'elle n'a fait l'objet d'aucun contrat de délégation de service public procédant à sa dévolution, si une personne publique, en raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance qu'elle revêt à ses yeux, exerce un droit de regard sur son organisation et, le cas échéant, lui accorde, dès lors qu'aucune règle ni aucun principe n'y font obstacle, des financements* ». L'activité en cause se voit alors appliquer le « label service public », par le simple constat de son existence

Le compte rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée (...) ». L'article 1^{er} du décret 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques (JORF du 10 juillet 2001, p. 9248) a fixé le seuil des subvention au-delà duquel une convention doit être conclue à 23 000 euros.

⁵⁰⁰ Conseil d'État, 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, Rec., p. 155, conclusions F. SENERS, RFDA 2007, pp. 812-820 ; note F. LENICA et J. BOUCHER, AJDA 2007 p. 1020-1026, F. LINDITCH Florian, JCP A, 2007, n° 21 pp. 21-25 ; J-M. PONTIER, JCP A, 2007, n° 21 p. 21 p. 35 et J-C. DOUENCE, RFDA 2007, pp. 821-827.

⁵⁰¹ Cour administrative d'appel de Marseille, 4 juillet 2005, *Monsieur et Madame Jean-Louis Armand*, req. 00MA02343, inédit au Recueil Lebon.

par une personne publique. Dans une telle hypothèse finalement, l'activité privée « pallie » l'absence d'intervention de la personne publique.

Dans ce cas, et dès lors que l'activité relève bien de l'initiative de la personne privée, que la personne publique n'intervient pas sur son contenu, un contrat de délégation de service public n'a pas lieu d'être (à moins que la personne publique ne décide de confier la gestion de cette activité à une autre personne privée). Cette théorie, déjà dégagée par le Conseil d'État dans un avis du 18 mai 2004, *Cinémathèque française*⁵⁰², légitime l'octroi de subventions aux personnes privées et notamment aux associations chargées de la gestion d'un service public culturel (et donc d'un musée) dont l'initiative ne relève pas d'une collectivité territoriale, dès lors que celle-ci considère que l'objet du musée entre dans le cadre de ses objectifs culturels.

§2. Les interventions des collectivités territoriales en faveur de la gestion des collections des musées

188. Au-delà des interventions purement financières, on peut mentionner d'autres formes de contribution des collectivités territoriales en faveur des musées. Elles ont développé, à l'instigation de l'État ou de leur propre initiative, des compétences spécifiques destinées à permettre aux musées d'assurer leurs missions de service public. Ces compétences ont vocation à concerner l'ensemble des musées territoriaux, qu'ils soient publics ou privés.

Ainsi les régions travaillent avec l'État à la constitution de fonds dédiés à l'acquisition et à la restauration des collections des musées : les fonds régionaux d'acquisition pour les musées et les fonds régionaux d'aide à la restauration (A). De même, les départements se sont très tôt illustrés dans la mise en valeur des musées territoriaux par le biais de mise en réseaux des musées situés sur leur territoire, et qui ont pris le nom de « conservations départementales » (B).

⁵⁰² Conseil d'État, avis n° 370169, 18 mai 2004, *Cinémathèque française*, EDCE 2005, p. 185.

A. Les compétences des régions propres aux musées : les fonds régionaux d'acquisition pour les musées et les fonds régionaux d'aide à la restauration

189. Institués sur proposition de l'État en 1982⁵⁰³ et au début des années 2000⁵⁰⁴, les fonds régionaux d'acquisition pour les musées et les fonds régionaux d'aide à la restauration sont l'objet, là encore, d'un investissement conjoint de la part de l'État et des régions, chacun intervenant à hauteur de 50%.

190. En 2008, l'État a ainsi versé 2,2 millions d'euros aux les fonds régionaux d'acquisition pour les musées⁵⁰⁵. On peut donc estimer que l'ensemble des crédits d'acquisition pour les musées territoriaux a atteint 4,4 millions d'euros. Ce chiffre paraît évidemment dérisoire par rapport aux dépenses des grands musées nationaux, qui ont consacré, la même année, près de 45 millions d'euros à leurs acquisitions⁵⁰⁶. On doit souligner cependant que l'État soutient « peu » ses musées. En effet, en dehors d'une politique fiscale incitative qui vise à permettre notamment le développement des libéralités en faveur des musées⁵⁰⁷ mais qui ne fait l'objet d'aucune véritable évaluation⁵⁰⁸, l'État octroie peu de crédits d'acquisition à ses musées. En fait, seuls les musées restés services à compétence nationale continuent de bénéficier d'une subvention d'acquisition, qui s'est élevée en 2009 à 1,8 million d'euros.

⁵⁰³ Lettre-circulaire 206-23 du ministre de la Culture et de la Communication du 23 juin 1982 *portant création des fonds régionaux d'acquisition pour les musées* (non publiée).

⁵⁰⁴ Circulaire 2000-036 de la directrice des musées de France *relative au projet de création des fonds régionaux d'aide à la restauration des œuvres des musées classés et contrôlés* (non publiée).

⁵⁰⁵ LACROIX Chantal, Département des études, de la prospective et des statistiques, ministère de la culture et de la communication, *Statistiques du ministère de la culture : chiffres clés édition 2012*, précité, p. 42.

⁵⁰⁶ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformation, (2000-2010)*, Rapport public thématique, 2011, p. 104 ; LACROIX Chantal, Département des études, de la prospective et des statistiques, ministère de la culture et de la communication, *Statistiques du ministère de la culture : chiffres clés édition 2012*, précité, p. 42.

⁵⁰⁷ Voir notamment les dispositions de la loi 2003-709 du 1er août 2003 *relative au mécénat, aux associations et aux fondations* (JORF du 2 août 2003, p. 13777) ; les dispositions de la loi du 2002-5 du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*, précitée, qui institue un régime fiscal attractif pour les entreprises qui participent à l'acquisition de trésors nationaux et à leur maintien sur le territoire ; et les dispositions sur la dation en paiement, prévues par les articles L. 122-1 du code du patrimoine et 1716 bis du code général des impôts.

⁵⁰⁸ Dans son rapport sur les musées nationaux, la Cour des comptes souligne l'absence de véritable évaluation de la dépense fiscale en faveur des acquisitions pour les musées. Seules ont été prises en compte les dépenses relatives à l'acquisition des trésors nationaux et des œuvres d'intérêt patrimonial majeur en application de l'article 238 bis 0A du code général des impôts. Cependant la Cour des comptes regrette que les chiffres qui lui ont été fournis par le rapport annuel de performance du ministère de la culture ne correspondent pas à ceux fournis par le directeur général des patrimoines. Selon ce dernier, toutes institutions confondues (musées nationaux et territoriaux), l'État aurait « dépensé » près de 17 millions d'euros en 2009 en faveur l'acquisition des trésors nationaux et des œuvres d'intérêt patrimonial majeur (Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformation (2000-2010)*, p. 67). On peut aussi souligner que la dation en paiement a entraîné une dépense fiscale de 15,5 millions d'euros pour l'État en 2009 (et 11,4 millions d'euros en 2010) : LACROIX Chantal, Département des études, de la prospective et des statistiques, ministère de la culture et de la communication, *Statistiques du ministère de la culture : chiffres clés édition 2012*, précité, p. 42.

191. L'objectif initial des fonds régionaux d'acquisition pour les musées était donc de permettre aux collectivités territoriales (et aux personnes privées gérant des musées) de développer leur politique d'acquisition. Il s'agissait de prendre en compte l'incapacité de certaines collectivités à dégager un effort d'investissement suffisant pour développer une politique d'acquisition dans leurs musées. Car l'acquisition est une mission essentielle du musée, qui n'est pas uniquement un conservatoire d'œuvre. Il peut arriver que des musées soient contraints par des clauses testamentaires leur interdisant de modifier leurs collections, et donc d'acquérir de nouvelles œuvres : c'est le cas notamment dans les musées dont l'origine est liée à la donation ou au legs d'une collection (le musée national Gustave Moreau en est une bonne illustration). Le principe général est toutefois qu'un musée doit enrichir ses collections. Les acquisitions constituent des événements importants dans la vie d'un musée, car elles permettent une nouvelle présentation des collections avec parfois la mise en place d'une exposition temporaire portant sur les nouvelles acquisitions. Le musée du Louvre le rappelle d'ailleurs, lorsqu'il sollicite la contribution de mécènes, en soulignant qu'un « *musée qui n'achète pas est un musée qui meurt* ». Si cela est vrai pour un grand musée tel que le Louvre, cela s'applique encore mieux aux « petits » musées territoriaux : les musées qui n'acquièrent pas d'œuvres sont donc des musées en danger.

Bien sûr l'acquisition doit correspondre à la thématique du musée, ou à son projet scientifique et culturel. Elle doit être réfléchie, conforme à la thématique de la collection qui va accueillir l'objet en cause, intégré dans une politique stratégique de développement du musée, etc.

192. Les fonds régionaux d'acquisition pour les musées sélectionnent les bénéficiaires de leurs allocations, et cela pour deux raisons. La première est de permettre à tous les musées de profiter de manière équilibrée de cette dotation. La seconde raison est que les fonds à disposition sont insuffisants pour soutenir l'ensemble des projets d'acquisition du territoire. Les candidats passent donc devant un comité, composé de représentants de l'État (notamment le préfet, le directeur régional des affaires culturelles, le conseiller musées de la direction régionale des affaires culturelles), de représentants de la région concernée (président du conseil régional, conseillers régionaux), de conservateurs des musées territoriaux ainsi que des personnalités qualifiées qui peuvent être conviées par le préfet.

Ce comité se réunit au moins une fois par an et attribue des subventions en fonction de la qualité du projet, du respect par le musée concerné des dispositions liées à la loi *relative aux musées de France* et des crédits dont il dispose. En règle générale, le fonds régional d'acquisition pour les musées ne prend pas en charge seul la totalité du montant de

l'acquisition : tout dépend de la situation du musée et de ses possibilités. Le fait que le musée et le projet d'acquisition soient portés par un personnel qualifié est aussi un critère important : les collections doivent en effet être gérées par des spécialistes, en général des conservateurs.

193. Les fonds régionaux d'aide à la restauration fonctionnent de la même façon que les fonds régionaux d'acquisition pour les musées. Le comité chargé d'étudier les demandes de subvention est constitué de manière identique, ou bien le comité du fonds régional d'acquisition pour les musées intervient également en matière de restauration.

Les restaurations sont des opérations qui n'ont pas une grande visibilité aux yeux du grand public, pourtant elles sont tout aussi importantes, si ce n'est plus, que les acquisitions : on revient là à la vocation première du musée, conservatoire d'œuvres. Par conséquent, il doit se donner les moyens de protéger, de conserver et de restaurer ses œuvres. Les crédits des fonds régionaux d'acquisition pour les musées et des fonds régionaux d'aide à la restauration sont, on l'a vu, relativement faibles. Ils permettent néanmoins de pallier l'absence ou l'insuffisance de crédits consacrés à l'acquisition et à la restauration. Le risque reste cependant que les crédits accordés aux fonds régionaux d'acquisition pour les musées et aux fonds régionaux d'aide à la restauration diminuent, notamment du fait de l'État ou de la région : si l'un des partenaires choisit de diminuer sa participation, l'autre partenaire devra s'aligner sur cette diminution de crédits.

Il faut également insister sur le caractère facultatif de ces institutions, et sur le fait que par conséquent il n'existe pas un fonds régional d'acquisition pour les musées et un fonds régional d'aide à la restauration par région. Les fonds régionaux d'aide à la restauration surtout n'ont pas eu le succès attendu : créés dans le cadre des contrats de plan État-régions 2000-2006, certains n'ont pas été reconduits. Il en existe aujourd'hui seulement sept⁵⁰⁹ et il serait souhaitable d'en instituer un dans chaque région.

B. Les contributions scientifiques des départements : les conservations départementales

194. Les premières conservations départementales ont été créées dans les années 1950 (1955 pour la conservation départementale des musées contrôlés du Calvados, et 1956 pour la

⁵⁰⁹ Les régions Bourgogne, Bretagne, Languedoc-Roussillon, Basse-Normandie et Haute-Normandie, Pays de la Loire, Rhône-Alpes sont actuellement les seules à être dotées de fonds régionaux d'aides à la restauration.

conservation départementale des musées de la Meuse) à l'instigation de l'État puis des départements eux-mêmes. Ces « mises en réseaux » de musées territoriaux, municipaux et départementaux répondaient à l'origine à la nécessité de pallier l'absence de personnel scientifique des petits musées classés et contrôlés qui, en principe devaient recruter des conservateurs d'État. Il s'agissait alors de soulager les petites communes, incapables de faire de tels recrutements, en leur proposant les services d'un conservateur recruté et rémunéré par le département. Ce conservateur départemental, parfois appelé « conseiller musée », intervient sur des missions de conseil, d'expertise, et d'aide à la gestion des collections des petits musées municipaux.

Instituées sur la seule initiative des départements, les conservations départementales ont trouvé une légitimité au moment de la décentralisation, avec l'édiction de nouvelles dispositions relatives aux compétences des départements. L'article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales rappelle en effet que « *les départements apportent aux communes qui le demandent leur soutien à l'exercice de leurs compétences* ». Une enquête sur les conservations départementales réalisée par la Direction des musées de France en 1999⁵¹⁰ souligne que plus de 80% des quarante-cinq conservations départementales recensées alors se sont constituées après 1982, « *confirmant ainsi l'engagement croissant du département dans la conservation et la valorisation du patrimoine culturel* »⁵¹¹.

195. Il n'y a pas de définition précise, ni réglementaire ni légale de ce que peut être une conservation départementale, et celles qui existent actuellement sont très variées, tant du point de vue de leurs missions et de leur organisation que de leurs effectifs. Le conservateur départemental peut en effet être entouré d'une équipe plus ou moins importante en fonction des missions et des moyens impartis à la conservation départementale.

La direction des musées de France a cependant dégagé plusieurs critères permettant de savoir si l'on est ou non en présence d'une conservation départementale⁵¹². La conservation départementale est d'abord un service administratif clairement identifié au sein de l'organigramme du conseil général. Ce service est dirigé par un conservateur ou attaché de conservation chargé de mettre en œuvre la politique du conseil général en matière de musées. Il assure une responsabilité scientifique et technique sur les musées du département dépourvus de personnel scientifique qui, par la signature d'une convention ou accord tacite, acceptent cette

⁵¹⁰ DENISE Fabrice, JOLY Marie-Hélène, DELEPLANCQUE Rémi, *Enquête sur les conservations départementales en France : état des lieux, missions, actions, politiques des publics*, DMF, 1999.

⁵¹¹ *Ibidem*, pp.13-14.

⁵¹² *Ibidem*, p. 11.

assistance. Par ailleurs, il est possible que le conservateur départemental et son équipe accompagnent d'autres institutions sur des projets particuliers qui nécessitent une méthodologie spécifique. Le musée Dauphinois de Grenoble, par exemple, rattaché depuis 1992 au département de l'Isère, est devenu le siège de la conservation départementale de l'Isère, à laquelle a aussi été rattaché le Centre d'archéologie des musées de Grenoble. Reconnu pour ses qualités scientifiques, la conservation départementale de l'Isère anime le réseau des musées dauphinois et intervient notamment comme « expert » dans la restauration du patrimoine bâti ou la création de musées.

196. L'étude faite par la Direction des musées de France en 1999 mentionne trois facteurs de création des conservations départementales⁵¹³. Le premier facteur est lié à la mise en œuvre d'une politique muséale à l'échelle départementale qui passe par l'octroi d'une aide aux communes et surtout par la conduite d'une politique d'aménagement culturel du territoire. Cette politique d'aménagement culturel du territoire peut parfois se faire dans le cadre de contrats de développement culturel signés avec l'État (c'est le cas notamment des conservations départementales du Jura, de l'Aveyron et du Lot-et-Garonne, au moment de leur constitution). Dans de telles hypothèses, il a été relevé que les conservations départementales n'étaient alors pas forcément rattachées à la direction culturelle du département, mais plutôt à des services chargés de l'aménagement et du développement du territoire⁵¹⁴.

Le deuxième facteur de création d'une conservation départementale est lié à la mise en œuvre d'un projet départemental (constitution d'un musée, rénovation ou restructuration des collections), comme par exemple dans le cas de la conservation de l'Ain : le département a accompagné quatre musées associatifs dans leur développement et dans leur transformation en institutions publiques gérées, justement, par le département. Mais l'existence d'un musée départemental n'est pas déterminante en fait. Il arrive que les conservations départementales se constituent indépendamment du ou des musées départementaux, parfois même les collections départementales peuvent elles-mêmes être dispersées et mises en dépôt dans les musées associés.

Enfin, le troisième facteur de la constitution d'une conservation départementale peut émaner d'une réelle demande des acteurs locaux : la conservation départementale du Puy-de-Dôme avait été créée dans l'optique de « *mettre en place un schéma muséographique départemental*

⁵¹³ DENISE Fabrice, JOLY Marie-Hélène, DELEPLANCQUE Rémi, *Enquête sur les conservations départementales en France : état des lieux, missions, actions, politiques des publics*, DMF, 1999, pp. 15-17.

⁵¹⁴ *Ibidem*, p. 15.

de manière à contrôler les demandes de subvention et étudier la viabilité des projets de musées de société et des écomusées ». Il va de soi que chacun de ces facteurs doit faire l'objet d'un engagement politique fort. Par ailleurs, le bon fonctionnement d'une conservation départementale repose plusieurs critères : la définition claire et formalisée des objectifs du service, le conventionnement de tous les partenariats impliqués sur un socle patrimonial solide, une réelle mutualisation des équipements, du personnel et des activités, un socle patrimonial solide et une visibilité forte du réseau⁵¹⁵.

197. Quarante-cinq conservations départementales étaient donc recensées en 1999, dont vingt-deux seulement intégraient un ou plusieurs musées départementaux. L'étude de la Direction des musées de France soulignait le succès de ces services, même si elle insistait parfois sur la nécessité d'une réorganisation de certaines structures pour renforcer la mise en réseau des musées et la mutualisation des moyens, notamment en termes de communication et de politique des publics. Elle annonçait également la création d'une dizaine d'autres institutions de ce type. Si certaines conservations départementales ont disparu, d'autres se sont constituées récemment, comme les conservations départementales de la Creuse et des Alpes de Haute-Provence, toutes deux mises en place en 2003. Le *Livre blanc des musées de France*, édité en 2011, considère que 296 musées dépendent des conservations départementales, « soit près d'un quart des musées de France »⁵¹⁶.

Les missions de ces services varient en fonction de la politique que le département souhaite mettre en place : gestion des collections ou organisation d'expositions (parfois itinérantes, ces expositions se déplacent dans les musées, les collèges ou les salles municipales du département, ou se déplacent « en bus » : c'est le concept du muséobus, mis en place notamment par la conservation de la Nièvre). Les conservations départementales dépassent parfois le cadre du musée et s'intègrent dans une stratégie plus globale de valorisation du patrimoine à l'échelle du département. Ainsi la conservation départementale de la Meuse gère des questions et des dossiers annexes tels que l'archéologie et l'inventaire général. La conservation du département de la Creuse est, quant à elle, plus centrée sur l'inventaire général et la mise en valeur du patrimoine « non protégé » du domaine public (églises, ponts, fontaines, ou lavoirs notamment).

⁵¹⁵ JOLY Marie-Hélène, DENISE Fabrice, « Les conservations départementales », *Musées et collections publiques de France*, 2000, n° 226, p. 33.

⁵¹⁶ VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, AGCCPF, 2010, p. 43.

198. La conservation départementale du Jura illustre l'ampleur que peut prendre ce type de service : créée dans les années 1960, elle a fait l'objet, en 1993 d'un contrat de développement culturel avec l'État, par l'intermédiaire de la direction régionale des affaires culturelles. Elle a aujourd'hui pour mission la sauvegarde, l'étude et la mise en valeur du patrimoine jurassien, et elle anime et coordonne une quarantaine de sites (naturels, paléontologiques ou archéologiques) et de musées, en fonction de quatre grandes thématiques : histoire naturelle, archéologie, vie quotidienne, beaux-arts. Six personnes travaillent au sein de ce service, dont deux conservateurs. L'un est spécialisé dans le domaine des beaux-arts et l'autre est chargé des collections et des sites d'histoire naturelle, archéologie ou ethnologie. Ils sont assistés de deux chargés de mission et d'un animateur, et d'une personne chargée du secrétariat et de la comptabilité. Avec un budget de 330 000 euros en 2010 (dont 45 000 euros de crédits d'investissement et 195 000 euros de subventions de fonctionnement), la conservation départementale du Jura intervient principalement sur deux volets : le soutien scientifique aux institutions non dotées ou insuffisamment dotées en personnel qualifié et la politique événementielle. Le soutien scientifique concerne des musées de collectivités territoriales avec lesquelles la conservation départementale a signé une convention. Celle-ci leur apporte conseil et expertise en matière de gestion des collections et de muséographie, et participe à la mise en place d'expositions temporaires en partenariat avec la collectivité territoriale responsable du musée concerné. Elle apporte également son soutien à des structures associatives gérant des musées et parfois uniquement constitués d'équipes bénévoles. La conservation départementale du Jura a également signé des conventions avec ces institutions, et en contrepartie de l'aide financière ou scientifique apportée, y a mis en dépôt des objets relevant de ses propres collections (collections d'ethnologie). En effet, il n'y a plus de musée départemental dans le Jura et les collections ont été dispersées dans l'ensemble des musées associés. Par ailleurs, la conservation départementale assure la communication et la politique événementielle de l'ensemble des sites associés.

199. Le département se pose donc comme un échelon territorial pertinent pour la mise en œuvre d'objectifs patrimoniaux, notamment dans le milieu rural. Le dynamisme des conservations départementales ne doit cependant pas masquer les « limites » de ce système, qui ne repose que sur la seule volonté du département. Structures originales de par leur caractère pleinement facultatif, elles sont également tributaires de ce caractère. De ce fait, tout manque de moyens et surtout tout désengagement politique de la part des élus pourraient très vite avoir

raison de l'existence des conservations départementales⁵¹⁷. Par ailleurs, si la loi de *réforme des collectivités territoriales* a maintenu la clause générale de compétence des départements et des régions en matière culturelle, elle est accompagnée d'une réforme fiscale qui implique une chute des ressources fiscales des départements⁵¹⁸, et peut-être un recentrage de leurs actions sur leurs compétences obligatoires. Dans ce cadre, on peut s'inquiéter de l'avenir des conservations départementales.

⁵¹⁷ En 2005, une nouvelle enquête sur les conservations départementales a été menée, cette fois au sein du Conseil Général du Jura. Son auteur, Stéphane LENG, a recensé trente-deux conservations départementales.

⁵¹⁸ Voir infra, §396 et suivants, et 446 et suivants.

Chapitre 2. L'État et les musées territoriaux

201. Si le rôle des collectivités territoriales en matière de musées n'est pas contesté, l'État intervient, comme dans tous les domaines accessibles aux collectivités territoriales, pour organiser la décentralisation culturelle et mettre en œuvre le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Aussi, et malgré la discrétion des dispositions relatives aux musées territoriaux dans les lois de décentralisation, leur gestion implique un contrôle de l'État.

202. Ce contrôle de l'État sur les musées dits « de province » s'est posé très tôt dans l'histoire des musées, la relation entre l'État et les collectivités territoriales étant marquée par une volonté affichée de récupérer au niveau central les plus belles œuvres de la Nation, et en même temps d'assurer une répartition équilibrée de ses richesses sur tout le territoire. Aussi l'État est-il à l'origine de la constitution des quinze « premiers » musées de province en 1801, comme de la mise en dépôt de nombreuses œuvres des collections nationales dans les musées locaux. Ces actions se sont forcément accompagnées d'un contrôle.

Il y a donc un lien très fort, dès l'origine, entre ce que l'on peut considérer comme les prémices d'une décentralisation, voire d'une démocratisation culturelle, et l'idée d'un contrôle : il s'agissait notamment de veiller à ce que les dépôts de l'État soient conservés dans les meilleures conditions. Cette dualité contrôle/répartition, peu palpable dans les premiers textes relatifs à la décentralisation, est consacrée par la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France* et par l'application qui en est faite. Outre une définition juridique du musée, elle pose en effet les contours d'un contrôle de l'État sur les institutions qui obtiennent l'appellation « musée de France » (**Section 1**). C'est dans le cadre de son application que la décentralisation, en ce qui concerne les musées, trouve vocation à s'appliquer (**Section 2**).

Section 1. Le contrôle de l'État sur les musées territoriaux : la loi *relative aux musées de France*

203. Les lois de décentralisation en 1983 ont posé l'idée d'un contrôle « technique », qui psychologiquement ne remettait pas en cause le principe de libre administration : « *Un contrôle technique de l'État sur la qualité des œuvres et sur un certain nombre de dispositions est indispensable si nous voulons que les musées de province puissent présenter des expositions intéressantes et disposer de façon permanente de tableaux et d'œuvres d'art qui le permettent. On ne peut pas demander à un musée de province d'avoir une personnalité qualifiée pour porter des jugements* »⁵¹⁹. Ce principe était posé par l'article 62 de la loi du 22 juillet 1983⁵²⁰. Pourtant aucune disposition n'a jamais précisé les modalités de ce contrôle technique et l'administration des musées est restée régie, jusqu'au début des années 2000, notamment par les dispositions de l'ordonnance du 13 juillet 1945⁵²¹. C'est en effet après la deuxième guerre mondiale qu'ont été posées les bases d'un contrôle de l'État sur les musées de régions : l'ordonnance du 13 juillet 1945 *portant organisation provisoire des musées de beaux-arts* posait une distinction entre musées classés et musées contrôlés.

L'idée d'une distinction entre catégories de musées avait, en fait, été posée bien plus tôt. En 1932, une commission des musées départementaux avait été constituée auprès du secrétaire d'État aux Beaux-Arts, qui avait préparé un projet de loi « *portant organisation du statut des musées départementaux et municipaux* ». L'objectif de ce projet de loi était de répartir les musées en trois catégories. La première catégorie concernait l'ensemble des musées placés sous la responsabilité d'un conservateur ayant le statut de fonctionnaire de l'État : il s'agissait des musées classés, gérés par l'État ou par les collectivités territoriales. La deuxième catégorie était constituée de musées de collectivités territoriales sur lesquels l'État exerçait un contrôle, alors même que ceux-ci n'étaient pas dirigés par ses agents. Une troisième catégorie englobait les musées de collectivités territoriales sur lequel l'État exerçait un contrôle minimum, dans le cadre d'une incitation à faire évoluer la gestion et le fonctionnement de ceux-ci, afin éventuellement de les faire passer dans la deuxième catégorie. Il était prévu que l'État

⁵¹⁹ Exposé des motifs de la loi 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF du 23 juillet 1983, p. 2286.

⁵²⁰ Article 62 de la loi 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi 83-8 du 07-01-1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (précitée), codifié à l'article L. 1423-1 du code général des collectivités territoriales, puis à l'article L. 410-2 du code du patrimoine.

⁵²¹ Ordonnance 45-1546 du 13 juillet 1945, *portant organisation provisoire des musées de beaux-arts*.

s'investisse financièrement pour permettre la mise en œuvre de cette réforme, mais le contexte financier de l'époque et les dysfonctionnements de la III^{ème} République ne permirent pas sa réalisation. La loi du 10 août 1941 *relative aux musées de beaux-arts*⁵²² édictée sous le régime de Vichy reprenait les principales propositions de ce projet de loi, celles-ci ayant ensuite été reprises par l'ordonnance du 13 juillet 1945⁵²³. Une Inspection générale des musées classés et contrôlés avait alors été mise en place.

L'absence de dispositions législatives et réglementaires précises, associée au fort développement et à la diversification des institutions muséales (et notamment des institutions locales⁵²⁴) a contribué à remettre en cause cette ordonnance qui, dans son intitulé, présentait de toutes façons un caractère « provisoire ».

204. En 1993, le ministre de l'Éducation nationale et de la Culture a soumis au conseil des ministres un projet de loi relatif « *aux musées, aux établissements publics territoriaux à vocation culturelle et aux restaurateurs du patrimoine* »⁵²⁵. Il proposait la suppression de l'ordonnance de 1945 et la mise en place « *de principes généraux cohérents et modernes* » pour l'organisation des musées. Ce projet est resté sans suite jusqu'en 2000, date à laquelle Monsieur Alfred Recours a présenté à l'Assemblée nationale un rapport sur les musées. Il s'articule autour de trois questions : « *Comment définir le musée et garantir sa qualité et son niveau d'exigence scientifique et artistique, sans pour autant l'enfermer dans un statut par trop rigide ? Comment vitaliser et développer l'action en direction du public et l'ouverture vers l'extérieur, afin de donner aux musées toute leur place dans une politique de démocratisation culturelle ? Comment insérer le musée dans la décentralisation et en faire un vecteur dynamique d'aménagement culturel du territoire ?* »⁵²⁶.

⁵²² Loi du 10 août 1941 *relative aux musées de beaux-arts*, JORF du 29 novembre 1941, p. 5138.

⁵²³ PONTIER Jean-Marie, « Les interventions culturelles des collectivités territoriales », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2009, fasc. n° 4170, §332 ; REGOURD Martine, « L'institution muséale saisie par le droit : une empreinte spécifiquement publique », *Publics et musées*, n° 15, 1999, pp. 45-61.

⁵²⁴ « Les politiques locales et les revendications corporatives ont, dès les années 1970, transformé en profondeur le cadre de référence de la DMF, ainsi que ses actions, soutenues en ce sens par les évolutions qui voient le jour à l'échelle internationale, et dont certains professionnels se sont fait les porte-parole » : Frédéric Poulard, *Conservateurs de musées et politiques culturelles : l'impulsion territoriale*, précité, p.157.

⁵²⁵ LANG Jack, *projet de loi relatif aux musées, aux établissements publics territoriaux à vocation culturelle et aux conservateurs*, Doc. Sénat, session ordinaire 1992-1993, n° 202.

⁵²⁶ RECOURS Alfred, *Rapport d'information sur les musées*, Doc. Ass. nationale, 2000, n° 2418.

205. Ce rapport a été à l'origine de la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*⁵²⁷, qui s'inspire de certaines dispositions proposées en 1993. Cette loi crée en particulier l'appellation « musée de France » et pose un cadre juridique homogène des musées (§1), qui ne concerne cependant que les institutions qui en font la demande. Celles-ci sont alors soumises à un contrôle scientifique et technique de l'État précisé (§2).

§1. L'appellation « musée de France »

206. Si les dispositions relatives à un contrôle technique de l'État sur les musées étaient restées vagues, aucune définition précise de ce que pouvait être un musée n'avait non plus jamais été posée. Dans un sens, la question de la protection du mot « musée » s'est posée assez tôt, illustrée par la volonté de l'État de contrôler les musées territoriaux. Mais l'amplification du phénomène à partir des années 1980 l'a renouvelée. Comment orienter le public, lui montrer la différence entre une collection ayant un intérêt scientifique véritable et une autre, ayant surtout une vocation commerciale et n'ayant de musée que le nom ?

207. Il existe bien une définition « générique » du musée, et elle est sensiblement la même dans tous les pays. Le « musée » désigne en effet une collection ouverte au public de façon permanente : on rappelle que le Conseil international des musées le définit comme « *une institution permanente sans but lucratif au service de la société et de son développement, ouverte au public, qui acquiert, conserve, étudie, expose et transmet le patrimoine matériel et immatériel de l'humanité et de son environnement à des fins d'études, d'éducation et de délectation* ». La loi du 4 janvier 2002 dispose dans son article 1^{er} qu'« *est considéré comme musée (...) toute collection permanente composée de bien dont la conservation revêtent un intérêt public et organisé en vue de la connaissance, de l'éducation et du plaisir du public* ».

Il n'y a pourtant pas de définition « morale » du musée. Une telle définition serait d'ailleurs difficile à poser, compte-tenu de la très grande variété des thématiques abordées (jusqu'au musée de l'érotisme à Paris) et les différents sujets traités par l'art contemporain notamment. De plus, il ne s'agit pas forcément d'une question de morale ou de bienséance. Mais le musée, en tant que service public, doit rester un lieu d'épanouissement, culturel et intellectuel. Une

⁵²⁷ Loi 2002-5 du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*, précitée, et codifiée aux articles L. 410-1 et suivants du code du patrimoine.

trop forte multiplication de « musées » pourrait conduire à des dérives, liées à la qualité des collections et à l'objectif lucratif poursuivi ou non par l'institution. Ces dérives pourraient désacraliser le terme même de musée qui a mis, en France notamment, plusieurs siècles à se construire. En 1986, une question écrite au ministre de la Culture et de la Communication exposait justement la nécessité de protéger le mot « musée » car l'« *exploitation du terme générique est (ainsi) facilitée au profit d'intérêts mercantiles : de tels abus contribuent largement à la dévaluation, souvent constatée, de l'image du musée au sens authentique du mot* »⁵²⁸. Le Gouvernement n'était pas hostile à cette question, qui avait fait l'objet d'une réflexion constante depuis les années 1970⁵²⁹. Mais c'est la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France* qui a fini par créer une catégorie « musées de France », destinée à se poser comme un gage de qualité vis-à-vis du public. Il n'y a pas de définition au sens strict du terme, de l'appellation « musée de France » (A), mais on peut constater que celle-ci découle en partie de ces modalités d'attribution (B).

A. Éléments de définition de l'appellation « musées de France »

208. L'appellation « musée de France » se caractérise surtout par rapport aux dispositions qui régissent son attribution et aux obligations qui incombent aux musées ainsi labellisés.

Elle se substitue à toute classification antérieure. Ainsi l'article 18 de la loi précise que « l'appellation « musée de France » est attribuée aux musées nationaux, aux musées classés en application des lois et règlements en vigueur antérieurement à la présente loi et aux musées de l'État dont le statut est fixé par décret (...) ». Il rappelle également que « les musées contrôlés en application des lois et règlements en vigueur antérieurement à la présente loi reçoivent l'appellation « musée de France » à compter du premier jour du treizième mois suivant la publication de la présente loi, (sous réserve de certaines dispositions) ». Jusqu'en 2002 en effet, les musées étaient soumis à des réglementations différentes, le contrôle de l'État s'exerçant par le biais de la Direction des musées de France ou du Muséum national d'histoire naturelle. L'origine des musées nationaux est marquée par la naissance, au XVIII^{ème} siècle, du musée du Louvre, du musée des Sciences et Techniques et du Muséum d'histoire naturelle. Ces

⁵²⁸ CHARBONNEL Jean, question écrite n° 5590 du 14 juillet 1986, Doc. Ass. nationale, huitième législature, JOAN du 14 juillet 1986, p. 2051, réponse dans le JOAN du 6 octobre 1986, p. 3530.

⁵²⁹ Sur cette question voir POULARD Frédéric, *Les musées des collectivités, les conservateurs et la mise en œuvre des politiques culturelles*, précité, pp. 94-116 et notamment RIZZARDO René, 1990, *La Décentralisation culturelle, les conditions du développement culturel dans les régions*, précité, p. 121.

institutions ont vite été considérées comme des institutions « pilotes », qui se devaient d'exercer, chacune dans leur domaine, un contrôle sur les musées de province. Le ministère de la Culture, par le biais de la Direction des musées de France, a récupéré le contrôle sur les musées de beaux-arts, c'est-à-dire ceux qu'il jugeait dignes d'intérêt et qui figuraient sur une liste dite de musées « classés »⁵³⁰. Une partie de ceux-ci était issue des quinze musées de Province institués par l'arrêté pris par le ministre Chaptal. À côté des musées classés se trouvaient également des « musées contrôlés », sur lesquels l'État se réservait aussi un droit de regard.

Le contrôle du ministère de la Culture a progressivement recouvert des thématiques variées : arts décoratifs, histoire, archéologie, et finalement écomusées, musées de société, et musées techniques. Cela est dû au fait que, contrairement à la Direction des musées de France et au Muséum d'histoire naturelle qui disposaient d'un service technique leur permettant d'exercer leur tutelle sur les musées de province, le musée des Sciences et Techniques n'en était pas doté. Créé en 1793 et doté d'un budget propre en 1907, le Muséum national d'histoire naturelle est aujourd'hui un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel placé sous la tutelle des ministres chargés de l'Enseignement supérieur, de l'Environnement et de la Recherche⁵³¹. Le décret du 27 avril 1948 y avait institué un service national de muséologie d'histoire naturelle chargé notamment « *de coordonner l'action des musées d'histoire naturelle sur l'ensemble du territoire et d'en assurer le contrôle* »⁵³². S'ensuivait une distinction des musées de régions en trois catégories, sur lesquelles s'appliquait un contrôle différent du Muséum national. En parallèle, la Direction des musées de France a tout naturellement étendu son champ de compétence pour satisfaire les demandes des musées locaux qui ne relevaient d'aucun service de l'État⁵³³. Cet élargissement des compétences a pu être d'ailleurs être perçu comme « *une prise de conscience plus nette de l'unité fondamentale de la notion de musée* »⁵³⁴.

⁵³⁰ Décret 46-712 du 26 juillet 1946 *fixant la liste des musées classés* (JORF du 28 juillet 1946, p. 6705), complété par les décrets du 28 avril 1953 (JORF du 3 mai 1953, p. 4048), du 21 octobre 1957 (JORF du 26 octobre 1957, p. 10238), du 12 juin 1961 (JORF du 17 juin 1961, p. 5451), du 18 mars 1969 (JORF du 25 mars 1969, p. 2964) et du 8 décembre 1982 (JORF du 15 décembre 1982, p. 11175).

⁵³¹ Décret 2001-916 du 3 octobre 2001 *relatif au Muséum national d'histoire naturelle*, JORF du 7 octobre 2001, p. 15803.

⁵³² Article 3 du décret 48-734 du 27 avril 1948 *relatif à l'organisation du service national de muséologie des sciences naturelles*, JORF du 28 avril 1948, p. 4132 (également reproduit dans CHATELAIN Jean, *Droit et administration des musées*, École du Louvre/La Documentation française, 1993, p. 180).

⁵³³ Question écrite de Monsieur Rodolphe PESCE au Premier ministre et *relative à la politique du Gouvernement en matière de musées techniques*, Doc. Ass. nationale, septième législature, JOAN du 21 septembre 1981, p. 2706, (réponse publiée dans le JOAN du 30 novembre 1981, p. 3423).

⁵³⁴ CHATELAIN Jean, *Droit et administration des musées*, précité, p. 153.

209. La loi *relative aux musées de France* abolit toutes ces distinctions. Il ne reste plus aujourd'hui que des « musées de France », chapeautés par la Direction des musées de France, qui est devenue, en 2010, le Service des musées de France.

Il s'agit de faire entrer tous les musées au sein d'un groupe uniforme, régi par les mêmes règles : aussi l'appellation « musée de France » « *peut être accordée aux musées appartenant à l'État, à une personne morale de droit public ou à une personne morale de droit privé à but non lucratif* »⁵³⁵. Elle transcende donc également la qualité du propriétaire du musée qui peut tout aussi bien être une personne morale de droit public qu'une personne de droit privé, à condition que celle-ci ne poursuive pas un but lucratif. De ce fait, la loi vise tous types d'institutions, indépendamment de leurs modalités de gestion.

B. Procédure d'attribution et de retrait de l'appellation « musée de France »

210. L'appellation « musée de France » est attribuée par arrêté du ministre chargé de la Culture après avis du Haut Conseil des musées de France et consultation préalable de la Commission scientifique nationale des musées de France⁵³⁶.

Le Haut Conseil des musées de France, institué par le décret du 25 avril 2002 *relatif à l'application de la loi musée de France*⁵³⁷, est une institution composée d'un député, d'un sénateur, de représentants de l'État, de représentants des collectivités territoriales (celles-ci ont donc une place reconnue en termes de musées), de représentants des professionnels du monde des musées et de « personnalités qualifiées »⁵³⁸. Il se réunit au moins une fois par an et, outre la question de l'appellation « musée de France », statue sur les questions relatives au transfert de propriété des collections.

211. La collectivité territoriale qui souhaite obtenir l'appellation « musée de France » pour son musée doit présenter un dossier « *de l'inventaire des biens affectés aux collections du musée, et précisant l'origine de ces biens, de la décision de l'instance délibérante compétente demandant l'appellation « musée de France », d'un document d'orientation précisant les objectifs*

⁵³⁵ Article 1^{er} de la loi 2002-5 du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France* (précitée), codifié à l'article L. 441-1 du code du patrimoine.

⁵³⁶ Article R.451-3 du code du patrimoine.

⁵³⁷ Décret 2002-628 du 25 avril 2002 *pris pour l'application de la loi 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France*, JORF du 28 avril 2002, p. 7742, codifié dans la partie réglementaire du code du patrimoine.

⁵³⁸ Article R.430-1 du code du patrimoine.

*scientifiques et culturels du musée ainsi que les conditions et les moyens envisagés pour leur mise en œuvre (...) »*⁵³⁹. Il est instruit en premier lieu par la direction régionale des affaires culturelles concernée, qui l'évalue au regard des critères posés par les articles L. 410-1 et L. 441-2 du code du patrimoine. Le musée doit donc bel et bien être constitué d'une collection permanente composée de biens dont la conservation et la présentation revêtent un intérêt public et son propriétaire doit être en mesure d'ouvrir cette collection au public le plus large, de concevoir et de mettre en œuvre des actions d'éducation et de diffusion, et de contribuer aux progrès de la connaissance et de la recherche et à leur diffusion.

Le dossier est, dans un deuxième temps, instruit par le Service des musées de France et examiné préalablement à l'avis du Haut Conseil des musées de France, par la Commission scientifique nationale des musées de France. Celle-ci est présidée, au sein du ministère de la Culture, par le directeur général des patrimoines. Elle comprend des membres de droit (dont le responsable du Service des musées de France, les chefs de l'inspection des patrimoines et de la création artistique, et les présidents et directeurs de certains musées nationaux) et des personnalités qualifiées, désignées dans les conditions prévues à l'article D. 451-4 du code du patrimoine. Elle a pour mission de donner un avis sur certains projets d'acquisition des musées de France, mais également, « *le cas échéant, à la demande du directeur général des patrimoines, [de donner un avis] sur les collections présentées par les personnes morales propriétaires sollicitant l'appellation « musée de France » préalablement à l'avis du Haut Conseil des musées de France »*⁵⁴⁰. Cet avis, qui est réputé être facultatif, a aujourd'hui une dimension obligatoire. La circulaire du 6 juillet 2004 *relative aux procédures d'attribution de l'appellation « musée de France », de retrait de l'appellation et de transfert de la propriété des collections* dispose en effet qu'il est « *souhaitable de requérir systématiquement cet avis »*⁵⁴¹.

Enfin, le Haut Conseil des musées de France prend connaissance de l'avis émis par la Commission scientifique nationale des musées de France et procède, durant la séance, à l'audition des représentants des musées qui sollicitent l'appellation. Son avis est notifié à la collectivité territoriale responsable des collections. La décision définitive d'octroi de l'appellation « musée de France » fait donc l'objet d'un arrêté du ministre chargé de la Culture (et le cas échéant du ministre concerné) publié au Journal officiel de la République française.

⁵³⁹ Article R. 442-1 du code du patrimoine. Voir aussi la Circulaire du ministre de la Culture et de la Communication 2004/014 du 6 juillet 2004 *relative aux procédures d'attribution de l'appellation « musée de France », de retrait de l'appellation et de transfert de la propriété des collections*, BO du ministère de la Culture et de la Communication n° 144, p. 30.

⁵⁴⁰ Article R.451-3 du code du patrimoine.

⁵⁴¹ Circulaire du ministre de la Culture et de la Communication 2004/014 du 6 juillet 2004 *relative aux procédures d'attribution de l'appellation « musée de France », de retrait de l'appellation et de transfert de la propriété des collections*, précitée.

212. Le code du patrimoine met en avant le caractère volontaire de l'obtention de l'appellation (« *attribuée à la demande de la ou des personnes morales propriétaires des collections* »). Jusqu'en 2002, toute création de musée supposait l'avertissement de la Direction des musées de France, « *au moins un mois avant la date fixée pour son ouverture* »⁵⁴². Cette déclaration permettait de rendre légitime le contrôle de l'État, et le ministre chargé de la Culture pouvait se réserver la possibilité de faire fermer le musée en cas de manquement à cette disposition.

Dans les faits, cette obligation était loin d'en être une, l'ouverture d'un musée local étant souvent l'issue de multiples tractations entre la collectivité territoriale gestionnaire et les services de la Direction des musées de France. La loi *relative aux musées de France* a cependant le mérite de se fonder sur le principe de libre administration des collectivités territoriales, et de respecter ainsi, même sur le papier, leur volonté.

213. Le principe du parallélisme des formes implique que l'appellation « musée de France » soit également retirée par le ministre chargé de la Culture, après avis conforme du Haut Conseil des musées de France, notamment « *lorsque la conservation et la présentation au public des collections cessent de revêtir un intérêt public* »⁵⁴³.

À moins que les collections ne perdent leur intérêt public, le retrait de l'appellation peut également se faire à la demande de la collectivité territoriale responsable du musée concerné. Dans cette hypothèse, il est toutefois assorti de conditions : l'appellation ne peut être retirée que dans un délai de quatre ans après son attribution et après avis conforme du Haut Conseil des musées de France, notamment si le musée concerné a fait l'objet d'un concours financier de l'État ou d'une collectivité territoriale. De plus, certains garde-fous sont posés, comme dans le cadre de la procédure de déclassement des œuvres des collections des « musées de France ». Ne sont pas concernés par le retrait de l'appellation « musée de France » les biens « *ayant fait l'objet d'un transfert de propriété en application des articles L. 451-8 à L. 451-10, ou acquis avec des fonds publics ou après exercice d'un droit de préemption (...) ou à la suite d'une souscription publique* ». La collectivité territoriale responsable du musée doit donc transférer la propriété de ces biens à un autre musée de France avant d'obtenir le retrait total de l'appellation.

Par ailleurs, on doit souligner que l'article L. 442-10 du code du patrimoine prévoit la possibilité de mettre en place une convention entre l'État et les musées de France pour préciser

⁵⁴² Article 7 de l'ordonnance 45-1546 du 13 juillet 1945 *portant organisation provisoire des musées des beaux-arts*, précitée.

⁵⁴³ Article L. 442-3 du code du patrimoine.

les modalités de mise en œuvre de leurs missions⁵⁴⁴. Cette disposition est plutôt floue⁵⁴⁵, les rapports entre l'État et les musées territoriaux intervenant de toutes façons sur d'autres terrains. Pourtant le code du patrimoine prévoit également la possibilité d'un retrait de l'appellation si cette convention n'a pas été conclue dans un délai de quatre ans après la labellisation⁵⁴⁶.

214. S'il n'y a donc pas de définition précise d'un « musée de France », les caractéristiques essentielles de l'appellation ressortent de ces dispositions. Le fait qu'elle soit attribuée ou retirée par le ministre chargé de la Culture après avis d'une autorité en partie instituée à cet effet montre déjà la volonté de créer une sorte de label « qualité » pour les musées. Cette idée est renforcée par le fait que l'obtention de l'appellation est conditionnée par l'intérêt public de la collection et par l'existence d'objectifs scientifiques et culturels en vue de favoriser le rayonnement du musée. De même, les conditions de retrait de l'appellation montrent une volonté de responsabiliser les propriétaires des musées.

L'appellation doit donc être le reflet de la volonté d'une collectivité territoriale ou d'une personne privée de s'investir dans une démarche de qualité en ce qui concerne son musée. Lorsqu'il s'agit de la création d'un nouveau musée, par exemple, les services chargés de l'instruction du dossier de demande de labellisation vérifient la cohérence et le bien-fondé du projet, c'est-à-dire son implantation, son environnement (ainsi la création d'un « énième » musée sur la même thématique dans un même département ne sera pas encouragée), et sa viabilité, notamment en termes de capacité d'attraction et de rayonnement.

Par ailleurs, la loi protège l'appellation « musée de France » et prévoit des sanctions pénales à l'égard de toute institution qui ferait un usage frauduleux de l'appellation. L'article L. 442-5 du code du patrimoine précise que *« le fait, pour le fondateur ou le dirigeant, de droit ou de fait, d'une institution ne bénéficiant pas de l'appellation « musée de France » d'utiliser ou de laisser utiliser cette appellation dans l'intérêt de l'institution est puni d'une amende de 15 000 euros. Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement du délit prévu à l'alinéa précédent (...) »*.

⁵⁴⁴ Article L. 442-10 du code du patrimoine : « Des conventions conclues entre l'État et les musées de France dont les collections n'appartiennent pas à l'État ou à l'un de ses établissements publics peuvent préciser les conditions de réalisation des missions énoncées à l'article L. 441-2 et de mise en œuvre des dispositions du présent livre ».

⁵⁴⁵ La circulaire 2004/014 du ministre de la Culture et de la Communication du 6 juillet 2004 relative aux procédures d'attribution de l'appellation « musée de France », de retrait de l'appellation et de transfert de la propriété des collections (précitée) dispose par ailleurs que « la négociation de la convention prévue à l'article L. 442-4 du code du patrimoine est purement facultative ».

⁵⁴⁶ Article L. 442-4 du code du patrimoine : « Dans le cas où la convention prévue à l'article L. 442-10 n'est pas conclue à l'expiration d'un délai de quatre ans après l'attribution de l'appellation « musée de France », celle-ci peut être retirée dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 442-3 ».

215. L'appellation « musée de France » ainsi protégée ne peut cependant pas se suffire à elle-même pour se présenter comme un gage de qualité vis-à-vis du public. Aussi se définit-elle également par les obligations qui découlent de son attribution.

§2. Les obligations qui découlent de l'appellation « musées de France »

216. L'un des objectifs de la loi *relative aux musées de France* était de fixer enfin les contours d'un contrôle technique de l'État sur les musées territoriaux et sur les musées privés. Ce contrôle existait dans les depuis 1983, voire depuis 1945, mais il restait d'application assez vague. Il est affirmé aujourd'hui par les articles L. 410-2 et L. 442-11 du code du patrimoine et ne vise plus aujourd'hui que les musées ayant obtenu l'appellation « musée de France »⁵⁴⁷. Il se manifeste par l'existence de certains impératifs de gestion.

Le volontariat sur lequel se fonde la loi du 4 janvier 2002 pour attribuer l'appellation « musée de France » implique donc le respect, par la collectivité territoriale responsable d'un musée, de certaines obligations. Ces obligations ne se posent pas comme une révolution en matière de muséologie : ce sont des principes d'application ancienne, qui ont le mérite d'être systématisés pour obtenir ainsi un fondement législatif, tout en ménageant une certaine marge d'action pour les personnes morales propriétaires des collections.

217. Au terme de l'article L.441-2 du code du patrimoine, « *Les musées de France ont pour missions permanentes de : a) Conserver, restaurer, étudier et enrichir leurs collections ; b) Rendre leurs collections accessibles au public le plus large ; c) Concevoir et mettre en œuvre des actions d'éducation et de diffusion visant à assurer l'égal accès de tous à la culture ; d) Contribuer aux progrès de la connaissance et de la recherche ainsi qu'à leur diffusion* ».

De ces quatre missions fondamentales on peut avancer d'une part, que le musée a dorénavant un rôle social et que le public doit être sa préoccupation principale **(A)** et que d'autre part, il a une vocation scientifique à développer **(B)**. Cette vocation scientifique est également

⁵⁴⁷ Article L. 410-2 du code du patrimoine : « *Les musées des collectivités territoriales ou de leurs groupements auxquels l'appellation « musée de France » a été attribuée sont régis par les articles L. 441-1 et suivants et soumis au contrôle scientifique et technique de l'État dans les conditions prévues par les mêmes articles* ». Article L. 442-11 du code du patrimoine : « *Les musées de France sont soumis au contrôle scientifique et technique de l'État dans les conditions prévues par le présent livre* ».

intimement liée à la notion de public, car dans un musée il y a une part de travail visible du grand public et une part de travail souterrain, et tout ce qui concerne les aspects scientifiques du musée permet d'accroître son rayonnement et sa crédibilité vis-à-vis du public.

A. Le public placé au centre des préoccupations des musées

218. Les missions du musée telles qu'elles sont posées par la loi *relative aux musées de France* puis par le code du patrimoine lui donnent une ampleur nouvelle. Le musée n'est plus un conservatoire d'œuvres réservé à une élite, un labyrinthe poussiéreux dans lequel on se perd pour parvenir à trouver ce que l'on cherche. Il est tourné vers son public, il se doit d'aller à sa conquête. Dans son rapport sur les musées, Monsieur Alfred Recours rappelait la dualité des missions des musées : lieux de conservation, ils ont aussi une vocation sociale et pédagogique forte et leur rôle dans la démocratisation culturelle est essentiel⁵⁴⁸.

219. En 1991, la Direction des musées de France a créé un service chargé d'évaluer la fréquentation des musées et les pratiques des visiteurs. Les résultats de l'Observatoire permanent des publics ont démontré la forte progression de la fréquentation des musées ces dernières années, mais aussi le fait que ce sont toujours les mêmes visiteurs qui s'intéressent aux musées : ainsi il n'y a pas de véritable diversification des publics⁵⁴⁹. « *Doit-on en conclure que les musées ont réussi en termes de fidélisation mais échoué en matière de démocratisation ? Et comment faire, alors, pour aller à la conquête de ces « non publics » ?* »⁵⁵⁰.

En 2002, le législateur a semblé prendre la mesure de ces difficultés. Il a imaginé deux solutions pour permettre le développement de la fréquentation et la diversification des publics : la mise en place d'une politique tarifaire accessible à tous (1) et la création d'un service des publics, outil essentiel pour mettre le musée à la portée de tous (2).

⁵⁴⁸ RECOURS Alfred, *Rapport sur les musées*, précité, pp. 13-19.

⁵⁴⁹ *Ibidem*, p. 16.

⁵⁵⁰ *Ibidem*, p. 17.

1. L'accessibilité des musées au plus grand nombre

220. L'accessibilité des musées au plus grand nombre est un principe qui gouverne la politique des musées depuis leur origine : lieu d'éducation et de formation pour les artistes, leur développement est fortement lié à la nationalisation des biens de la Couronne et du Clergé. Aussi, si l'État s'institue comme le garant du patrimoine commun de la Nation, les musées en sont les gardiens. Les œuvres appartiennent donc à tous, et tous doivent pouvoir y accéder. Les premiers musées sont donc gratuits, et cette gratuité a fait, par exemple, la fierté des créateurs du musée du Louvre (muséum central des arts) : dans une lettre au peintre Jacques-Louis David en 1792, Roland, alors ministre de l'Intérieur, indiquait que « *ce monument sera national et il ne sera pas un individu qui n'ait le droit d'en jouir* »⁵⁵¹. Les musées aménagent alors tous leurs horaires en fonction de leur public : certaines plages horaires sont réservées aux artistes, d'autres aux collectionneurs amateurs, et d'autres enfin au tout public. La gratuité des musées prend fin cependant sous la III^{ème} République, malgré les protestations des républicains. La loi de finances pour 1922 la supprime pour les musées nationaux⁵⁵², et les musées territoriaux s'inscrivent progressivement dans ce sillage : les musées de la ville de Paris par exemple, sont devenus payants en 1935. L'entrée payante au musée se généralise donc. Plus tard, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de la définir comme une redevance pour service rendu⁵⁵³.

221. La légitimation du droit d'entrée dans les musées ne doit cependant pas faire oublier que les principes de démocratisation culturelle et d'accessibilité du musée au plus grand nombre, c'est-à-dire sa « désacralisation », passent par une politique tarifaire étudiée. Le droit d'entrée ne doit pas en effet faire obstacle à la visite du musée. L'article 7 de la loi *relative aux musées de France* pose donc le principe selon lequel « *les droits d'entrée des musées de France sont fixés de manière à favoriser leur accès au public le plus large. Dans les musées de France relevant de l'État, les mineurs de moins dix-huit ans sont exonérés du droit d'entrée donnant*

⁵⁵¹ Cité par MONNIER Gérard, *L'art et ses institutions en France du XIX^{ème} siècle à nos jours*, précité, p. 37. La gratuité des musées se pose comme le corollaire du principe de la gratuité de l'enseignement public : voir notamment FATÔME Étienne, « Les musées et l'idée de service public », précité, p. 23.

⁵⁵² Article 118 de la loi du 31 décembre 1921 *de finances pour 1922*, JORF du 1^{er} janvier 1922.

⁵⁵³ Conseil constitutionnel, décision 66-38 L du 10 mars 1966, *Nature juridique des dispositions de l'article 7 de la loi n° 62-1529 du 22 décembre 1962 relative aux droits et taxes perçus à l'entrée des musées nationaux* (Rec., p. 26) : « *Considérant que les droits et taxes prévus aux articles 118 et 119 ci-dessus mentionnés sont perçus respectivement à l'occasion de la visite des musées, collections et monuments appartenant à l'État et de l'octroi de l'autorisation qui peut être accordée aux visiteurs de peindre, dessiner, photographier et cinématographier dans lesdits musées, collections et monuments; qu'ainsi ces droits et taxes ont uniquement le caractère de rémunérations perçues à l'occasion d'un service rendu et, par suite, ils ne sauraient être regardés comme ayant le caractère de taxes fiscales ou parafiscales* ».

accès aux espaces de présentation des collections permanentes (...)»⁵⁵⁴. Il opère une distinction entre les musées d'État et les autres musées : musées privés et musées territoriaux. Les débats parlementaires laissent apparaître le regret de ne pas avoir mis au point, dans la loi, les principes d'une politique commune à tous les musées de France. Mais la loi *relative aux musées de France* respecte, dans son principe, la libre administration des collectivités territoriales : les tarifs des droits d'entrée des musées territoriaux sont décidés par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale gestionnaire, qui fixe donc elle-même ses critères d'appréciation des dispositions de la loi.

Il y a là une évolution par rapport à la législation antérieure. L'article 8 de l'ordonnance du 13 juillet 1945 *portant organisation provisoire des musées de beaux-arts* soumettait en effet les droits d'entrée de tous les musées classés et contrôlés à l'approbation du ministre chargé de l'Éducation nationale, puis du ministre en charge de la Culture. La seule obligation qui s'impose donc aujourd'hui aux collectivités territoriales est de mettre en place des tarifs accessibles au plus grand nombre pour leurs musées, que ce soit pour accéder aux collections permanentes ou pour accéder aux expositions temporaires.

222. Cependant, cette obligation peut être d'interprétation large. Aucun critère d'appréciation de celle-ci n'a été défini, et la « *grille tarifaire de tout musée de France public local est (...) élaboré souverainement par la collectivité propriétaire de l'établissement en vertu du principe constitutionnel de sa libre administration* »⁵⁵⁵. Aussi n'y a-t-il pas de plafond en la matière **(a)**, ni de conditions « planchers », et la question de la gratuité des musées peut donc se poser **(b)**.

a. L'absence de fixation par la loi d'un « plafond » de tarif en matière de droit d'entrée dans les musées

223. En l'absence de véritable limitation tarifaire, les collectivités territoriales gestionnaires de musées peuvent donc librement fixer les droits d'entrée dans leurs musées.

Pour ce faire, elles doivent respecter les principes fondamentaux qui régissent la gestion des services publics, et notamment le principe d'égalité devant le service public. Ce principe, issu du principe d'égalité de tous devant la loi posé par la *Déclaration des Droits de l'Homme et du*

⁵⁵⁴ Codifié à l'article L. 442-6 du code du patrimoine.

⁵⁵⁵ MATHIEU Philippe « Collectivités locales : vers une différenciation aléatoire des politiques tarifaires », *La lettre de l'OCIM*, n° 111, 2007, p. 8.

Citoyen de 1789, implique pour les musées de traiter leurs publics de manière égale, surtout en ce qui concerne les droits d'entrée. Cette égalité peut cependant prendre la forme d'une « *égalité proportionnelle* »⁵⁵⁶. En effet, elle n'empêche pas de traiter des situations différentes de manière différente⁵⁵⁷.

224. La jurisprudence relative à la création de différentes catégories d'usagers du service public soumis à des traitements différents est fournie. Aussi, il n'y a pas d'obstacle à ce que « *la grille tarifaire [porte] la marque d'un effort envers certaines catégories sociales ou encore, (...), [module] les droits d'entrée en fonction des horaires* »⁵⁵⁸. De ce fait, il est admis que le traitement différent d'usagers du service public puisse avoir pour fondement le lien de rattachement avec la collectivité territoriale gestionnaire du service public (ainsi la différence de tarif d'une cantine scolaire selon que les élèves sont domiciliés ou non sur la commune est légale⁵⁵⁹). Plus généralement, dans le domaine des musées, les tarifs peuvent varier en fonction des différentes situations des publics, c'est-à-dire de leur âge, de leur situation physique (en termes de handicaps notamment) ou de leurs ressources. Ce principe, admis notamment pour les services publics à caractère social⁵⁶⁰ et les centres de loisirs⁵⁶¹, s'est imposé tardivement en matière culturelle : le juge administratif a en effet considéré dans un premier temps que les ressources ne pouvaient pas constituer un critère de discrimination et de modulation des tarifs du service public. Le Conseil d'État a posé cette théorie dans une espèce relative aux conditions d'accès aux enseignements d'une école de musique du 14 avril 1985, *Ville de Tarbes*⁵⁶², créant ainsi une distinction « *éphémère et volatile* »⁵⁶³ entre les services publics culturels et les autres

⁵⁵⁶ CHAPUS René, *Droit administratif général* tome 1, Montchrétien, 15^{ème} édition, 2001, p. 615.

⁵⁵⁷ Conseil d'État, 10 mai 1974, *Dénoyez et Chorques*, *Rec.*, p. 274.

⁵⁵⁸ RECOURS Alfred, *Rapport sur le projet de loi relative aux musées de France*, Doc. Ass. nationale, onzième législature, 2001, n° 3036, p. 39.

⁵⁵⁹ Conseil d'État, 5 octobre 1984, *Commissaire de la République de l'Ariège*, *Rec.*, p. 315. Voir également, à propos de l'inscription des élèves d'une école de musique, Conseil d'État, 13 mai 1994, *Commune de Dreux*, *Rec.*, p. 233.

⁵⁶⁰ À propos d'une crèche : Conseil d'État, 20 janvier 1989, *Centre communal d'action sociale de la Rochelle*, *Rec.*, p. 8.

⁵⁶¹ Conseil d'État, 18 mars 1994, *Madame Dejonckere et autres*, *Rec.*, Tables p. 762.

⁵⁶² Conseil d'État, 14 avril 1985, *Ville de Tarbes*, *Rec.*, p. 119 : « *Les différences de revenus entre les familles des élèves ne sont pas constitutives, en ce qui concerne l'accès au service public, de différences de situation justifiant des exceptions au principe d'égalité applicable en la circonstance ; d'autre part compte tenu de l'objet du service et de son mode de financement, il n'existe aucune nécessité d'intérêt général justifiant, pour la fixation des droits d'inscription, une diminution fondée sur les seules différences de ressources entre les usagers* ». Pour des applications de cette jurisprudence, voir Conseil d'État, 12 novembre 1993, *Commune de Carrières-sur-Seine*, req. n° 103128 ; Conseil d'État, 12 octobre 1994, *Association des parents d'élèves du conservatoire de Montluçon*, req. n° 145161 ; Conseil d'État, 15 février 1995, *Commune d'Argenteuil*, req. n° 124965.

⁵⁶³ PONTIER Jean-Marie, « Les modulations tarifaires des services publics locaux et le principe d'égalité. À propos des décisions *commune de Gennevilliers* et *commune de Nanterre* », *Revue administrative*, 1998, n° 303, p. 411. Voir également GIRARDOT Thierry-Xavier et RAYNAUD Fabien, « *Principe d'égalité des usagers*

formes de services publics. Il est revenu sur cette décision dans deux arrêts de 1997, également relatifs aux conditions d'accès aux enseignements dispensés par des écoles de musique⁵⁶⁴. Le juge administratif a considéré que même si l'école de musique constitue un « service public facultatif », il existe un intérêt général qui s'attache à ce que celui-ci puisse être fréquenté par les élèves qui le souhaitent, et notamment « *sans distinction sur leurs possibilités financières* »⁵⁶⁵.

Les différences de traitements entre les usagers du service public (et donc entre les visiteurs d'un musée) doivent être justifiées par « *une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service public* ». Dans ce sens, il a récemment été jugé que la différence de traitement entre les groupes encadrés par les guides interprètes de la Réunion des musées nationaux et les groupes dits « libres » encadrés par des guides interprètes et conférenciers nationaux diplômés d'État et n'ayant pas accès à certaines salles du château de Versailles n'était pas justifiée par les exigences de la mission de service public⁵⁶⁶.

225. Le Conseil d'État avait cependant posé une limite à la mise en place d'une différence de traitement tarifaire des usagers des services publics administratifs : les tarifs du service public les plus élevés devaient rester inférieurs au coût par élève du fonctionnement du service⁵⁶⁷. Ce principe s'expliquait par la volonté de distinguer la redevance de la taxe⁵⁶⁸. Il découlait de l'application de deux décisions prises en 1958 et 1962 et relatives à la définition des redevances pour services rendus. La première évoquait la notion de contrepartie directe, ou d'équivalence financière : la redevance pour service rendu était donc constituée de toute somme « *demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement ou d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage* »⁵⁶⁹. La seconde décision est venue préciser que la redevance devait ainsi correspondre au coût du service public

devant le service public et différenciations tarifaires pour l'inscription dans les écoles de musique », *AJDA* 1998, pp. 102-106.

⁵⁶⁴ Conseil d'État, 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers*, *Rec.*, p. 499 ; et Conseil d'État, 29 décembre 1997, *Commune de Nanterre*, req. n° 157500.

⁵⁶⁵ STAHL Jacques-Henri « Différences de revenus et différences de tarification des services publics locaux Conclusions sur Conseil d'État, Section, 29 décembre 1997 (2 espèces): 1) *Commune de Gennevilliers* ; 2) *Commune de Nanterre* », *RFDA* 1998, pp. 539-545.

⁵⁶⁶ Cour administrative d'appel de Versailles, 14 octobre 2009, req. n° 07VE00858.

⁵⁶⁷ Conseil d'État, 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers*, précité ; et Conseil d'État, 29 décembre 1997, précité.

⁵⁶⁸ Sur ce point, voir notamment CABANNES Xavier, « La redevance : de la rémunération du service rendu à la rémunération de la valeur économique de la prestation fournie. Une longue marche vers un prix de marché ? », in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration, Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog*, Economica, 2010, pp. 68-82.

⁵⁶⁹ Conseil d'État, 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens*, *Rec.*, p. 572.

rendu à l'utilisateur⁵⁷⁰. Elle introduisait donc l'idée d'un plafonnement des tarifs, mais ce principe a récemment été remis en cause par le juge administratif.

En 2002, le Conseil d'État a publié une étude relative aux redevances pour services rendus et aux redevances d'occupation du domaine public, dans laquelle il relevait les incohérences posées par les modalités de définition du montant des redevances pour services rendus : ces incohérences relevaient notamment de la complexité du calcul, pour certains services publics, du « juste prix » (notamment en matière de tarification des données publiques). Aussi les redevances pouvaient-elles être « anormalement faibles » par rapport aux avantages dont pouvaient bénéficier les usagers du service⁵⁷¹. Il paraissait donc souhaitable « *de recentrer le régime de la redevance sur ce critère, et de renoncer au strict plafonnement selon le coût chaque fois qu'il s'avère inadapté. Bien souvent, la valeur de la prestation se limitera à son coût, entendu le cas échéant de manière souple (...); mais parfois l'administration pourra légitimement justifier par d'autres éléments le respect de la condition d'équivalence* »⁵⁷².

Le Conseil d'État a donc ouvert la voie à un assouplissement des modalités de calcul des redevances pour services rendus. Ce rapport n'a pas constitué cependant un véritable précédent car le juge administratif avait déjà admis une certaine « forfaitisation » des redevances, en matière de contrôle aérien ou d'enlèvement des ordures ménagères notamment⁵⁷³. En 1996 il a été admis que la redevance pour service rendu pouvait également être constituée notamment de droits de propriété intellectuelle⁵⁷⁴. Par ailleurs, le juge constitutionnel a considéré en 2005 que les personnes publiques pouvaient moduler le montant des redevances pour service rendu afin de « *tenir compte des atteintes à l'environnement* » et des dépenses futures pour le service en cause⁵⁷⁵.

⁵⁷⁰ Conseil d'État, 16 novembre 1962, *Syndicat intercommunal d'électricité de la Nièvre et autres*, Rec., p. 612.

⁵⁷¹ Conseil d'État, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, La Documentation française, 2002.

⁵⁷² Conseil d'État, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, précité, p. 89.

⁵⁷³ Conseil d'État, 21 octobre 1988, *Syndicat national des transporteurs aériens*, Rec., p. 572 ; Conseil d'État, 6 mai 1985, *Commune de Pointe-à-Pitre c/Martin*, Rec., Tables, p. 557 ; et Conseil d'État, 4 juin 1986, *Association des propriétaires des terrains pour les loisirs en Oléron c/ SIVOM d'Oléron*, Rec., Tables, p. 431. Voir également Conseil d'État, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, précité, p. 41.

⁵⁷⁴ Conseil d'État, 10 juillet 1996, *Société Direct mail production*, req. n° 168702 (en l'espèce il s'agissait de la commercialisation de données publiques détenues par l'INSEE).

⁵⁷⁵ Conseil constitutionnel, 14 avril 2005, décision 2005-513 DC relative aux redevances aéroportuaires, Rec., p. 67.

226. Les préconisations du Conseil d'État sont apparues clairement dans une décision du 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*⁵⁷⁶. Dans cette affaire relative à l'exercice de la médecine libérale par des praticiens statutaires au sein des établissements de santé, il a considéré que la redevance pour service rendu devait correspondre à la valeur de la prestation du service en cause (et donc à son strict prix de revient), mais qu'elle pouvait également être calculée en fonction de ses caractéristiques et de la valeur économique du service ou de la prestation pour son bénéficiaire⁵⁷⁷ : il n'y a plus là de stricte proportionnalité entre le prix payé par l'utilisateur et le service rendu. « *En définitive, pourront être pris en compte pour fixer le montant de la redevance tous les éléments qui viennent augmenter le rendement économique que tire l'utilisateur de son utilisation personnelle du service public* »⁵⁷⁸.

Cette jurisprudence, qui se rapproche de la conception législative de la redevance pour occupation du domaine public⁵⁷⁹, a été appliquée en 2009 dans deux décisions dans laquelle le Conseil d'État a admis la possibilité que le montant de la redevance pour service rendu soit calculé en fonction du chiffre d'affaires des bénéficiaires du service⁵⁸⁰.

227. Il ressort de cette jurisprudence que si la marge de manœuvre de l'administration est singulièrement élargie en matière de détermination du montant de la redevance pour service rendu, cette marge de manœuvre peut être réduite, voire devenir nulle « *dès l'instant où une loi*

⁵⁷⁶ Conseil d'État, 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*, Rec., p. 349 : « *Considérant que, pour être légalement établie -et, en particulier, ne pas revêtir le caractère d'une imposition dont seul le législateur pourrait fixer les règles- une redevance pour service rendu doit essentiellement trouver une contrepartie directe dans la prestation fournie par le service ou, le cas échéant, dans l'utilisation d'un ouvrage public et, par conséquent, doit correspondre à la valeur de la prestation ou du service ; que, si l'objet du paiement que l'administration peut réclamer à ce titre est en principe de couvrir les charges du service public, il n'en résulte pas nécessairement que le montant de la redevance ne puisse excéder le coût de la prestation fournie ; qu'il s'ensuit que le respect de la règle d'équivalence entre le tarif d'une redevance et la valeur de la prestation ou du service peut être assuré non seulement en retenant le prix de revient de ce dernier, mais aussi, en fonction des caractéristiques du service, en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire ; que, dans tous les cas, le tarif doit être établi selon des critères objectifs et rationnels, dans le respect du principe d'égalité entre les usagers du service public et des règles de la concurrence* ».

⁵⁷⁷ DREYFUS Jean-David, « Les redevances pour service rendu peuvent être calculées en prenant en compte le chiffre d'affaires », note sous Conseil d'État, 10 octobre 2009, *Société d'équipement de Tahiti et des îles*, AJDA 2009, pp. 2480-2483.

⁵⁷⁸ CABANNES Xavier, « La redevance : de la rémunération du service rendu à la rémunération de la valeur économique de la prestation fournie. Une longue marche vers un prix de marché ? », précité, p. 79.

⁵⁷⁹ Article L. 2125-3 du code général des collectivités territoriales : « *La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* ».

⁵⁸⁰ Conseil d'État, 29 mai 2009, *Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique*, Rec., Tables, pp. 737 et 958 ; et Conseil d'État, 10 octobre 2009, *Société d'équipement de Tahiti et des îles*, req. n° 309499.

ou une stipulation contractuelle règlemente ces redevances »⁵⁸¹. Dans le cadre des musées, cette loi existe. Toutefois, sans préconisations particulières liées à la fixation des tarifs, on peut se demander quelles sont les modalités de fixation et de modulation des droits d'entrée dans les musées. La jurisprudence du Conseil d'État semble plus concerner les services publics industriels et commerciaux que les services publics administratifs. En matière de services publics industriels et commerciaux, les modalités de fixation des redevances pour services rendus devenaient en effet inconciliables avec le principe de libre concurrence et ne permettait pas d'envisager la réalisation de bénéfices, ceux-ci étant admis par la doctrine dans le cadre de la gestion d'un service public industriel et commercial, dès lors que le but de l'exploitation de ce service n'est pas exclusivement lucratif⁵⁸². De même, le principe du plafonnement devait disparaître devant leur obligation légale d'équilibre budgétaire⁵⁸³.

228. Cependant, comment peut-on être sûr que cette évolution jurisprudentielle ne visera pas, à terme, les services publics administratifs tels que les musées ? Il semble que « *le bouleversement introduit par le Conseil d'État implique pour l'utilisateur du service public que la prestation fournie ait pour lui une valeur économique. Aussi, le raisonnement jurisprudentiel mis en place par le juge administratif ne concerne nullement les usagers du service public administratif* »⁵⁸⁴. Pour étayer son argumentation, le Professeur Xavier Cabannes prend l'exemple de l'utilisateur d'une piscine municipale qui ne pourra voir le montant du droit d'entrée se fonder sur, par exemple, la musique ou les plantes vertes qu'il pourra trouver dans les vestiaires⁵⁸⁵.

Ces arguments devraient, en principe, avoir vocation à s'appliquer au service public du musée. En effet, le visiteur d'un musée ne retire qu'une valeur symbolique de sa visite au musée, conçu, selon les termes mêmes de la loi *relative aux musées de France* ou du Conseil international des musées, pour le plaisir et la délectation du public. Cela implique que le droit d'entrée dans un musée n'a lui-même qu'une valeur symbolique. Mais outre le fait qu'il permet, même faiblement, de participer à la gestion des collections (conservation, acquisition,

⁵⁸¹ TERNEYRE Philippe, « Nouvelle détermination du montant des redevances pour service rendu », note sous Conseil d'État, 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*, précité, *RFDA* 2007, p. 1280.

⁵⁸² CABANNES Xavier, « La redevance : de la rémunération du service rendu à la rémunération de la valeur économique de la prestation fournie. Une longue marche vers un prix de marché ? », précité, pp. 74-76.

⁵⁸³ Conseil d'État, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, précité, p. 88.

⁵⁸⁴ CABANNES Xavier, « La redevance : de la rémunération du service rendu à la rémunération de la valeur économique de la prestation fournie. Une longue marche vers un prix de marché ? », précité, p.81.

⁵⁸⁵ *Ibidem*.

restauration), à leur animation (visites guidées, ateliers pédagogiques) ou même à des travaux de rénovation ou d'extension du musée, ce droit d'entrée pourrait tout de même être doté d'une certaine valeur économique. En effet, les économistes de la culture considèrent que les biens culturels sont dotés d'une valeur d'usage et d'une valeur externe⁵⁸⁶. La valeur d'usage est celle que les citoyens retirent de la consommation directe du patrimoine. La valeur externe est liée à ce que retirent ces mêmes citoyens de l'existence même d'une institution culturelle telle qu'un musée : il s'agit de la fierté de transférer un patrimoine à leur descendance, de la satisfaction de savoir que cette institution ou ce musée existe, et de la possibilité de le visiter. Des études ont été faites sur les dispositions des citoyens à payer pour contribuer à valoriser une institution culturelle, notamment en Espagne et au Danemark⁵⁸⁷. Ainsi, ceux-ci seraient prêts à payer entre 25 et 40 euros pour la visite et l'entretien du musée national de sculptures de Valladolid, la simple existence de ce musée étant estimée à une somme comprise entre 27 et 36 euros. Si ces techniques d'évaluation doivent être affinées, elles présentent cependant une « *approximation intéressante de ce que « vaut » le patrimoine* »⁵⁸⁸. Cette approximation permet d'expliquer pourquoi le marché, « *livré à lui-même, entretiendrait trop peu ce patrimoine (...). Dans ces conditions, le financement de la puissance publique est important* »⁵⁸⁹.

Sur le fondement d'une telle analyse, on peut imaginer que la nouvelle définition des redevances pour services rendus peut avoir vocation à s'appliquer aux musées, d'autant que finalement, la valeur d'usage « *pourrait, théoriquement, faire l'objet d'un marché puisque les consommateurs ont une idée assez claire des bienfaits qu'ils tirent de la consommation culturelle* »⁵⁹⁰. De ce fait, les visiteurs pourraient participer, en payant leur droit d'entrée au musée, à tout ce qui contribue à leur procurer du plaisir durant leurs visites. Il peut s'agir du financement des opérations de conservation ou de restauration des collections, voire de leurs acquisitions (c'est déjà le cas pour les musées nationaux d'ailleurs, qui disposent d'une obligation statutaire d'affecter une partie de leurs recettes de billetterie aux acquisitions). On prend en général plaisir, lorsqu'on visite un musée, à ce que les œuvres présentées soient en bon état de conservation, mais également accrochées dans des conditions permettant une appréhension sensible et esthétique de celles-ci. La valeur économique de la visite d'un musée peut également découler des exigences de confort des visiteurs, en termes d'installations d'accueil ou de conditions de visite. Ainsi, dans leur rapport sur la valorisation du patrimoine

⁵⁸⁶ BENHAMOU Françoise, THESMAR David, *Valoriser le patrimoine culturel de la France*, précité, p. 32.

⁵⁸⁷ *Ibidem*, pp. 32-33.

⁵⁸⁸ *Ibidem*, p. 32.

⁵⁸⁹ *Ibidem*, p. 33.

⁵⁹⁰ *Ibidem*, p. 32.

culturel, les Professeurs Françoise Benhamou et Monsieur David Thesmar citent une étude faite en 2003 par des chercheurs anglais sur le public du British Muséum (Londres)⁵⁹¹. Ces chercheurs ont montré aux visiteurs de ce musée deux échantillons de photographies des salles du musée, l'une en période de forte affluence et l'autre en période d'influence moyenne. Ils ont estimé que les visiteurs du musée étaient prêts à payer huit livres supplémentaires sur le prix initial d'entrée pour bénéficier d'une affluence réduite de 30%. De même, quelle somme un visiteur serait-il prêt à payer pour éviter d'aller jusqu'à Rome ou New York pour voir une œuvre exposée temporairement dans un musée proche de chez lui ?

On pourrait imaginer qu'une partie des assurances des œuvres soit également prises en compte dans les droits d'entrée des musées, de même que la rémunération des commissaires d'expositions ou l'amortissement des outils multimédias mis à la disposition des visiteurs pour agrémenter leur visite. La société Culturespaces, spécialisée dans l'administration et la gestion de sites culturels, a par exemple repris en 1999 la gestion le musée de l'Automobile de Mulhouse (Haut-Rhin). Au moment de la réouverture du musée après travaux, en 2000, son tarif d'entrée a augmenté de 14%. Resté à 10 euros jusqu'en 2012, il est ensuite passé à 13,5 euros en tarif plein. La société Culturespaces justifie ces tarifs par l'image de marque du musée, et l'idée que l'on peut la conserver à la condition de maintenir l'offre. Culturespaces se base également sur trois paramètres principaux pour déterminer le droit d'entrée du musée de l'Automobile : l'offre des produits (toute nouvelle attraction peut alors justifier une augmentation des tarifs), la concurrence et l'économie générale du site. Ces arguments sont-ils suffisants pour répondre aux exigences posées par le code du patrimoine ? Il est permis d'en douter. Ces tarifs ne concernent cependant que des tarifs pleins, et permettent une modulation des autres catégories de tarifs en fonction des impératifs posés par la loi : cette modulation peut aller, dans certains cas, jusqu'à l'exonération totale des droits d'entrée.

b. L'absence de tarif « plancher » en matière de droit d'entrée dans les musées : la question de la gratuité

229. L'idée d'une politique tarifaire posée, on peut aisément franchir le pas qui peut séparer cette idée de la gratuité des musées.

⁵⁹¹ BENHAMOU Françoise, THESMAR David, *Valoriser le patrimoine culturel de la France*, précité, p. 42.

Les arguments en faveur de la gratuité tiendraient à l'histoire et à la vocation même du musée en tant que service public. Si la gestion majoritairement publique du musée relève d'une longue tradition historique, on pourrait aller plus loin et considérer que le musée, en tant que conservatoire d'œuvres relevant d'un patrimoine national commun, devrait être entièrement financé par les personnes publiques gestionnaires. On aboutit alors à une distinction entre la redevance, contrepartie directe du service rendu aux usagers, et le recours à une forme de solidarité nationale, c'est-à-dire l'impôt : c'est l'impôt qui permettrait de financer alors l'entretien et l'acquisition d'œuvres, leurs assurances, *etc.*

En 1979, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur l'absence de valeur constitutionnelle de la gratuité d'accès aux services publics⁵⁹². La théorie de la gratuité des services publics, fondée sur l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui consacre le principe de l'impôt, était donc écartée⁵⁹³. Plus tard, le Conseil d'État a admis le principe d'une rémunération du service public, même si celui-ci est doté d'un caractère administratif⁵⁹⁴. Quant au service public culturel, il n'a jamais eu vocation à être gratuit : dès leur origine, l'accès aux théâtres ou aux salons littéraires était réservé à une élite sociale et se trouvait financièrement inaccessible aux plus pauvres. De même, le Constituant de 1946 n'avait pas envisagé la définition de la culture telle qu'on veut bien l'interpréter aujourd'hui. Rattachée au droit à l'instruction dans l'article 13 de son Préambule, elle était synonyme d'éducation, et ne constituait pas un droit-créance tel que l'on peut l'entendre aujourd'hui⁵⁹⁵. Pour autant, la gratuité des musées reste un débat permanent, qui relève surtout de la démocratisation culturelle, car un musée gratuit ne pose plus, en effet, de barrières financières ou matérielles. Aussi la gratuité devrait-elle permettre d'accroître sa fréquentation.

230. Les musées nationaux sont depuis quelques années gratuits tous les premiers dimanches du mois, et jusqu'en 2002 les mineurs bénéficiaient d'un accès gratuit à certains musées. Ce

⁵⁹² Conseil constitutionnel, décision 79-107 DC du 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*, Rec., p. 31: « Considérant, d'une part, que, si la liberté d'aller et venir est un principe de valeur constitutionnelle, celui-ci ne saurait faire obstacle à ce que l'utilisation de certains ouvrages donne lieu au versement d'une redevance ; que, si la loi du 30 juillet 1880 dispose : Il ne sera plus construit à l'avenir de ponts à péage sur les routes nationales ou départementales, il ne saurait en résulter que le principe de la gratuité de la circulation sur ces voies publiques doivent être regardé, au sens du Préambule de la Constitution de 1946, repris par celui de la Constitution de 1958, comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République ».

⁵⁹³ Article 13 de la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

⁵⁹⁴ Conseil d'État, 21 octobre 1988, *Syndicat national des transporteurs aériens*, Rec., p. 572.

⁵⁹⁵ Voir notamment PONTIER Jean-Marie, « Entre le local, le national et le supranational, les droits culturels », *AJDA* 2000, pp. 50-57, et MELLA Élisabeth, « Le prix du service public de la culture », *AJDA* 2010, pp. 2037-2044.

principe a été généralisé à tous les musées nationaux avec la loi relative *aux musées de France* du 4 janvier 2002. D'autres catégories de population bénéficient de la gratuité dans les musées : les visiteurs du « champ social » (visiteurs handicapés, chômeurs, bénéficiaires des minimas sociaux), les professionnels de la culture, ainsi que les députés, sénateurs, membres du Parlement Européens et les journalistes. En 2007, le Premier ministre François Fillon, souhaitant s'inspirer du système effectif en Grande Bretagne depuis 2001, a annoncé, dans une allocution au Parlement le 3 juillet, une expérimentation de la gratuité dans un « *échantillon d'établissements* ». Cette annonce a été suivie par la mise en place, entre janvier et juin 2008, d'une gratuité d'accès totale à dix-huit musées de France relevant de l'État (parmi lesquels notamment le musée national de la Renaissance, le musée de la Marine de Toulon, le musée Guimet). Le bilan de cette opération montre un taux moyen de fréquentation de 52% plus élevée que la fréquentation normale, avec évidemment des variables selon les musées. Cette expérimentation a conduit à l'institution de la gratuité pour les jeunes Français et ressortissants de l'Union européenne de moins de 26 ans dans les musées nationaux⁵⁹⁶. Le ministre de la culture Monsieur Frédéric Mitterrand, a, dans un souci d'égalité, étendu cette mesure « *à tous les jeunes, quelle que soit leur nationalité, dès lors qu'ils sont résidents de longue durée dans les pays de l'Union européenne* »⁵⁹⁷.

231. Dans leur rapport sur la valorisation du patrimoine culturel, les Professeurs Françoise Benhamou et David Thesmar soulignait le fait qu'il « *est clairement établi que les visiteurs de musées sont plus aisés que la moyenne (ils peuvent donc augmenter leur part contributive) ; la fréquentation d'un musée est très peu sensible au prix d'accès (les visiteurs de musées sont donc prêts à payer)* »⁵⁹⁸. Cette remarque l'a conduit à préconiser l'octroi d'une plus grande autonomie des musées en matière de définition de leur politique tarifaire, et éventuellement à mettre en place un régime différencié pour les visiteurs étrangers non ressortissants de l'Union européenne : « *Comme nous l'avons rappelé plus haut, la logique de cette politique tarifaire (...) est d'encourager le public français à consommer la culture française, car la consommation de chacun exerce un effet externe positif sur la collectivité en créant de la cohésion et en permettant à chacun de s'approprier le roman national. Adopter une politique tarifaire*

⁵⁹⁶ Annonce du Président de la République dans ses vœux à la culture du 13 janvier 2009. Cette mesure est effective depuis le 4 avril 2009 (discours du Président de la République accessible sur <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/conferen/albanel/prculture09.pdf>).

⁵⁹⁷ Communiqué du ministre de la Culture et de la Communication du 31 juillet 2009 (accessible sur <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Actualites/Dossiers/Frederic-Mitterrand-etend-la-gratuite-des-musees-et-des-monuments-nationaux>).

⁵⁹⁸ BENHAMOU Françoise, THESMAR David, *Valoriser le patrimoine culturel de la France*, précité, p. 72.

similaire à l'égard des étrangers relève d'une logique de promotion de la culture française à l'étranger. Cette logique nous semble moins forte que la première ; cette différence d'intensité légitime donc à nos yeux un tarif différencié entre visiteurs français et visiteurs étrangers, comme cela se pratique dans de nombreux pays. Nous proposons donc de permettre aux musées qui le jugent nécessaire d'augmenter significativement les tarifs à destination des non-résidents de l'Union européenne. Cela permettrait d'améliorer les recettes des musées tout en respectant l'impératif de non-discrimination entre consommateurs au sein de l'Union européenne »⁵⁹⁹.

Dans un arrêt du 15 mars 1994, *Commission contre Espagne*, la Cour de justice des Communautés européennes a en effet sanctionné la politique de l'Espagne relative aux droits d'entrée dans les musées. Celle-ci avait notamment prévu d'instaurer une gratuité au profit des citoyens espagnols, des étrangers vivant en Espagne et des jeunes moins de 21 ans ressortissants des autres États membres de l'union Européenne. La Cour de justice des Communautés européennes a considéré que « en tant qu'elle opère une discrimination entre les ressortissants espagnols et les ressortissants des autres États membres ne résidant pas en Espagne et âgés de plus de 21 ans, cette réglementation viole les articles 7 et 59 du traité »⁶⁰⁰. Elle a ainsi posé le principe selon lequel toute réglementation nationale qui comporte une discrimination au détriment des touristes étrangers et notamment des ressortissants des États membres est interdite⁶⁰¹.

232. Sans dispositions législatives particulières⁶⁰², il revient donc aux collectivités territoriales d'adopter ou non un régime de gratuité pour leurs musées. Cette prérogative relève d'un choix discrétionnaire de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale concernée.

En pratique, certaines collectivités territoriales ont adopté la même grille tarifaire que l'État. D'autres ont parfois mis en place des politiques innovantes, parfois bien avant l'État : le

⁵⁹⁹ *Ibidem*, p. 73.

⁶⁰⁰ Articles 25 et 49 du nouveau traité sur l'Union européenne.

⁶⁰¹ Cour de justice des Communautés européennes, 15 mars 1994, *Commission/Espagne*, aff. C-45/93, *Rec.* p. I-911. La Cour de justice des Communautés européennes a réaffirmé cette jurisprudence en 2003 : « *Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de constater que, en réservant des avantages tarifaires discriminatoires pour l'accès aux musées, monuments, galeries, fouilles archéologiques, parcs et jardins classés monuments publics, accordés par les collectivités locales ou nationales décentralisées aux seuls ressortissants italiens ou aux seuls résidents sur le territoire desdites collectivités gérant l'installation culturelle en question qui sont âgés de plus de 60 ou 65 ans, et en excluant de tels avantages les touristes ressortissants des autres États membres ou les non-résidents qui satisfont aux mêmes conditions objectives d'âge, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12 CE et 49 CE* » (Cour de justice des Communautés européennes, 16 janvier 2003, *Commission c/ République italienne*, Aff. C-388/01, *Rec.*, p I-732).

⁶⁰² Sur cette question, on peut relever que l'article 17 de la loi du 15 juillet 2008 *relative aux archives* prévoit que la communication des archives au public est gratuite (article 17 de la loi 2008-696 du 15 juillet 2008 *relative aux archives*, *JORF* du 16 juillet 2008, p. 11322, codifié à l'article L. 213-1 du code du patrimoine).

département de Seine-Maritime a par exemple institué en 2006 une carte « Ambassadeur 76 », gratuite et non nominative. Elle a pour objet de permettre à son porteur (habitant du département) de bénéficier d'un accès gratuit pour lui et les gens qui l'accompagnent dans tous les sites culturels du département. Cette disposition permet un accès des musées « au plus grand nombre ». Elle a également une vocation sociale et culturelle intéressante, car elle permet aux habitants du département de s'approprier le patrimoine de leur département et de le présenter à leurs proches. D'autres collectivités territoriales ont adopté le principe de la gratuité généralisée des collections de leurs musées : c'est par exemple le cas des villes de Paris, Bordeaux, Dijon, ou encore du département de l'Isère. Cette gratuité ne concerne que les collections permanentes, et non les expositions temporaires.

233. Facteur de démocratisation culturelle, la gratuité a pourtant fini par être abandonnée dans certains cas. La ville de Caen a ainsi annoncé, le 8 juin 2010, qu'elle renonçait à la gratuité de ses collections permanentes, instituée en 2005⁶⁰³. La gratuité totale présente en effet de nombreux inconvénients. Si elle permet une accessibilité au public le plus large, elle implique un coût financier non négligeable pour la personne publique gestionnaire du musée. Lorsque le Conseil constitutionnel a défini, en 1966, les droits d'entrée comme une redevance pour service rendu, il a énuméré tous les « services » rendus par les musées à leurs publics. Le contexte général des musées ayant évolué depuis 1966, ces services sont de plus en plus réguliers (notamment lorsque l'on parle d'expositions temporaires : une exposition par an au moins, jusqu'à huit dans les grands musées, et dans certains musées territoriaux), et de plus en plus coûteux. La ville de Caen a ainsi justifié la fin de la gratuité de ses musées par le fait qu'elle « *a constitué un frein au développement des expositions temporaires* ». Cette justification peut constituer un argument de poids, quand on sait que la compensation par l'État de la gratuité des musées nationaux sur l'année 2008 a été chiffrée, pour l'année, à 23,15 millions d'euros, soit 17,86 millions d'euros sur les neuf mois d'expérimentation de la gratuité⁶⁰⁴.

Par ailleurs, « *la gratuité favorisait surtout la fréquentation des touristes, mais n'a pas permis d'élargir sociologiquement le public des visiteurs caennais* ». La ville de Caen a mis en avant un phénomène constaté par toutes les études relatives à la gratuité des musées : l'instauration de la gratuité conduit à un pic de fréquentation élevé l'année qui suit la mise en œuvre de la mesure, avant de stagner, voire de diminuer les années suivantes. Tous les musées ayant expérimenté la gratuité ont connu cette situation. Les résultats de l'expérimentation de la

⁶⁰³ Délibération du conseil municipal de la ville de Caen du 31 mai 2010.

⁶⁰⁴ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformation (2000-2010)*, précité, p. 175.

gratuité dans les musées nationaux en 2008 ont également souligné que la mobilisation des visiteurs avait été plus importante au cours du premier trimestre d'expérimentation. On constate également que ce sont toujours les mêmes visiteurs qui reviennent, et que la part des publics renseignés sur la politique tarifaire des musées est extrêmement faible, les catégories de publics auxquelles elles sont destinées ignorant bien souvent ces mesures. D'un point de vue inverse, si en général les publics sont favorables à la gratuité, celle-ci est très souvent incomprise et paradoxalement, peut ne pas être jugée comme équitable ou ne pas constituer un gage de qualité du musée⁶⁰⁵. Aussi, « *la gratuité (comme toute politique tarifaire attractive) n'est pas une fin en soi. Elle n'est qu'un moyen au service d'une fin : la démocratisation culturelle* »⁶⁰⁶.

2. La mise en place d'un service des publics

234. La capacité d'attraction et de rayonnement des musées ne peut passer uniquement par une politique tarifaire attractive. Avec ce seul système, en effet, les musées ne seraient connus que de certaines catégories de personnes, qui seraient les seules à les fréquenter. Fonctionner de cette façon reviendrait à ignorer tous les objectifs de démocratisation culturelle posés notamment par le Préambule de la Constitution de 1946⁶⁰⁷ et le décret du 24 juillet 1959 portant création du ministère de la Culture⁶⁰⁸, qui légitiment l'intervention publique en la matière. Cela reviendrait également à ignorer les dispositions de la loi *relative aux musées de France* liées à l'ouverture des collections des musées « *au public le plus large* ». Or ces dispositions ont un objectif aussi bien quantitatif que qualitatif : l'une des missions des musées est bien de voir augmenter sa fréquentation. Toutefois « augmentation de la fréquentation » ne veut pas dire « diversification des publics ». Si ce sont toujours les mêmes visiteurs qui se rendent au musée, il n'y a pas de diversification des publics. Les premiers visiteurs des musées sont les étudiants, et les personnes qui appartiennent aux classes dites « moyennes » et

⁶⁰⁵ GOMBAULT Anne, URBAIN Caroline, BOURGEON-RENAULT Dominique, LE GALL-ELY Marine, PETR Christine *La gratuité des musées et des monuments : qu'en pensent les publics en France?*, ministère de la Culture et de la Communication, département des études, de la prospective et des statistiques.

⁶⁰⁶ PERRUCHOT Nicolas, DELL'AGNOLA Richard, ROGEMONT Marcel, *Rapport d'information sur le musée du Louvre*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, 2009, n° 1719, p. 33.

⁶⁰⁷ Préambule de la Constitution de 1946 : « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture* ».

⁶⁰⁸ Article 1^{er} du décret 59-889 du 24 juillet 1959 portant organisation du ministère chargé des affaires culturelles, *JORF* du 26 juillet 1959, p. 7413 : « *Le ministre chargé des affaires culturelles a pour mission de rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français ; d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel et de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent* ».

« aisées ». Il ne faut pas nier l'impossibilité pour certains publics de venir au musée, cette impossibilité étant aussi bien physique (cas des personnes handicapées), que sociale ou culturelle : les classes « populaires », qui relèvent du « champs social », ont plus de difficultés à se rendre au musée. Dans son rapport sur les musées, Monsieur Alfred Recours démontre la difficulté des visiteurs à se rendre au musée, qui reste à leurs yeux bien souvent un sanctuaire de l'art inaccessible⁶⁰⁹. Beaucoup de visiteurs « *refusent d'avouer, et même de s'avouer, leur déception. En se rendant au musée et en s'imprégnant de quelques bribes de culture générale, beaucoup se contentent bien souvent de signer leur appartenance à une certaine élite, et se rassurent sur leur statut autant que sur leurs connaissances intellectuelles. Tous les autres, quand ils ne se sont pas a priori exclus eux-mêmes de ce type de loisir, ressentent, quant à eux, un profond découragement* »⁶¹⁰.

235. En 1969, Pierre Bourdieu et Alain Darbel ont démontré que le musée est une institution complexe où la simple contemplation d'une œuvre ne peut suffire à sa compréhension⁶¹¹. Pourtant sa vocation pédagogique est une préoccupation ancienne des professionnels de musées, qui s'inspirent notamment des modèles anglo-saxons. Dans les années 1950 s'est développé aux États-Unis le concept d'interprétation du patrimoine⁶¹² qui consiste en « *une activité éducative qui veut dévoiler la signification des choses et leurs relations par l'utilisation d'objets originaux, par l'expérience personnelle et des exemples plutôt que par la seule communication de renseignements factuels (...). L'interprétation, partant de la simple curiosité, doit développer celle-ci pour enrichir l'esprit de l'homme* »⁶¹³.

L'idée est en effet communément admise aujourd'hui que le patrimoine ne parle pas par lui-même et qu'il faut l'interpréter, le mettre à la portée du public. Il s'agit donc de faire acte de médiation, entre le musée et son public.

236. Ce concept s'est développé en France dès les années 1950 grâce aux publications de la revue de l'Association générale des conservateurs des collections publiques de France ; car la formation des professionnels de musées était à l'origine peu axée sur cette question⁶¹⁴. *Le livre*

⁶⁰⁹ RECOURS Alfred, *Rapport d'information sur les musées*, précité, p.17.

⁶¹⁰ BURNOD Véronique, « Démocratiser les musées », *Libération*, 2 février 1999.

⁶¹¹ BOURDIEU Pierre, DARBEL Alain, *L'amour de l'art, les musées et leur public*, Les éditions de minuit, 1969.

⁶¹² Théorisé par Freeman TILDEN en 1957 dans le contexte des parcs naturels américains.

⁶¹³ TILDEN Freeman, *Interpreting our heritage*, University of North Carolina Press, 1957, cité par GOB André et DROUGUET Noémie in *La Muséologie : histoire, développement, enjeux actuels*, précité, p. 210.

⁶¹⁴ POULARD Frédéric, *Conservateurs de musées et politiques culturelles : l'impulsion territoriale*, précité, pp. 62-65.

blanc des musées, publié par l'Association générale des conservateurs en 1969 réaffirme le rôle pédagogique et culturel du musée.

Le mouvement dit de la « nouvelle muséologie », qui a pris de l'ampleur dans les années 1970-1980, marque également une évolution majeure dans le domaine de la diffusion culturelle, avec l'investissement nouveau de conservateurs en matière de médiation, et l'émergence des écomusées et des musées de société. Plus tournées vers le public que vers la gestion des collections, ces institutions sont nées dans un contexte où la culture devenait une des préoccupations de la société française, voire un « leitmotiv » de la gauche pour la préparation de son arrivée au pouvoir dans les années 1980⁶¹⁵.

237. Mais encore en 2000, on considère que les musées ne disposent pas des compétences pour faire attirer de nouveaux publics. En 2004, dans la revue *L'ami des musées*, Monsieur Pierre Rosenberg explique que les gens n'iront pas au musée tant que l'histoire de l'art ne fera pas partie des matières enseignées à l'école⁶¹⁶ : le jeune public est en effet une cible privilégiée des musées, dans le sens où il est, s'il est familiarisé avec le musée, son public de demain.

Il faut cependant nuancer ces réflexions. Les musées comprennent de plus en plus qu'ils ne peuvent plus fonctionner seulement pour eux-mêmes. Ils sont alors force de proposition vis-à-vis de leurs publics, et l'on peut, à ce titre, citer bon nombre d'initiatives locales. Une partie d'entre elles s'est développée durant les Trente Glorieuses, les musées territoriaux ayant, à cette époque, commencé à créer des services éducatifs : c'est le cas du musée d'histoire naturelle de Saint-Quentin (Yvelines) et du musée des Beaux-Arts de Marseille (Bouches-du-Rhône) en 1968, ainsi que du musée d'art et d'industrie de Saint-Étienne (Rhône-Alpes) en 1969. Ceux-ci avaient principalement les enfants comme public-cible, et c'est encore le cas aujourd'hui. Mais les musées organisent également de multiples activités destinées au tout-public : visites à thèmes, visites contées, jeux de pistes ou ateliers pédagogiques. Ils créent des partenariats avec d'autres institutions, telles que les bibliothèques, les théâtres ou les centres d'art, et organisent des spectacles ou des concerts (comme le musée des Beaux-Arts de Lyon). Ils créent et participent à de multiples événements qui attirent un public toujours plus nombreux.

⁶¹⁵ POULARD Frédéric, *Conservateurs de musées et politiques culturelles : l'impulsion territoriale*, précité, pp. 79-91.

⁶¹⁶ ROSENBERG Pierre, « L'avenir des musées », *L'ami des musées* n° 29, (2004-2005), p. 5.

238. Le musée n'a plus une image élitiste, ou, du moins, il essaie par tous les moyens de se désacraliser aux yeux du grand public. Il est alors un acteur important de l'intégration sociale : plusieurs textes de loi relatifs à la lutte contre l'exclusion⁶¹⁷, à l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées⁶¹⁸ ou à la cohésion sociale⁶¹⁹, fixent des objectifs d'intégration, d'égal accès de tous à la culture auxquels les musées, qu'ils soient nationaux ou territoriaux, doivent contribuer. Les opérations de partenariat avec des écoles de zones d'éducation prioritaires se multiplient : au moins 50% des musées de France accueillent des élèves d'établissements situés en zones d'éducation prioritaire. De même, l'opération « les portes du temps », initiée par l'État en 2006, et qui consiste à proposer aux enfants des zones défavorisées une nouvelle approche du patrimoine, touche quelques musées de collectivités territoriales (musée de Normandie à Caen), château et musée des ducs de Bretagne de Nantes (Loire-Atlantique), musée de Villèle et Lazaret de la grande chaloupe à la Réunion).

Les musées cherchent également tous à améliorer les conditions d'accueil et de visite du public handicapé : facilitation de l'accès aux handicapés moteurs, mise en place d'activités spécifiques destinées aux sourds et malentendants ou aux non-voyants, etc. Ils s'investissent de plus en plus dans ce domaine en obtenant par exemple le « label tourisme et handicap », attribuée par l'association du même nom (c'est le cas des musées de Strasbourg et du musée de la faïence de Desvres). À l'initiative de l'État et dans le cadre de conventions interministérielles, les partenariats se multiplient entre les musées et les milieux pénitentiaires ou les centres de santé. Par ailleurs, les musées sont de plus en plus nombreux à organiser des activités « hors les murs » : « *On ne peut plus se contenter d'attendre que les populations en difficulté franchissent seules les obstacles symboliques, et pas seulement financiers comme on le pense trop facilement, qui les coupent des musées. C'est donc la confrontation, à l'extérieur, avec les exigences d'un public différent qui permettra à ces institutions d'évoluer et de modifier leur politiques de publics* »⁶²⁰. Le musée Toulouse-Lautrec à Albi, par exemple, propose une série de conférences, visites guidées, ateliers et cours de dessins pour petits et grands. Il participe à la mise en œuvre de projets destinés à faire découvrir le musée dans les milieux hospitaliers, sociaux et médicaux-sociaux.

⁶¹⁷ Loi 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, JORF du 31 juillet 1998, p. 11679.

⁶¹⁸ Loi 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, JORF du 12 février 2005, p. 2353. Par ailleurs, depuis 2007, le ministère de la culture délivre un « prix musées pour tous » pour récompenser les établissements des efforts menés pour favoriser l'accès de leurs collections aux personnes handicapées.

⁶¹⁹ Loi 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, JORF du 19 janvier 2005, p. 864.

⁶²⁰ RECOURS Alfred, Rapport d'information sur les musées, précité, p.21.

239. La loi du 4 janvier 2002 pose comme obligation, pour tout musée de France, de disposer « d'un service ayant en charge les actions d'accueil du public, de diffusion, d'animation et de médiation culturelle »⁶²¹. Elle rappelle ainsi le rôle social du musée, et l'encourage dans cette voie. Elle place le musée non pas comme un service public, mais comme une institution « au service du public ». Quelques remarques doivent être faites cependant : cette disposition, proposée par l'Assemblée nationale à la place des dispositions relatives à l'obligation pour les musées de France de fournir des statistiques sur leur fréquentation aux services de l'État, n'a pas vraiment satisfait les sénateurs. Monsieur Philippe Richert a considéré qu'elle allait à l'encontre du principe de libre administration des collectivités territoriales. S'agissant d'une disposition purement organisationnelle, elle ne proposait, selon lui, aucune solution pour les musées en matière de développement et de diversification de leurs publics. Par conséquent elle n'aurait pas dû se trouver dans la loi *relative aux musées de France*⁶²².

240. Concrètement, les musées proposent tous aujourd'hui des activités culturelles. Mais l'existence d'un service des publics est assez hasardeuse, notamment pour les musées de collectivités territoriales. Elle dépend beaucoup de la qualité du musée et de ses collections, et surtout des moyens dont dispose la collectivité territoriale gestionnaire. Aussi la loi prévoit-elle que ces services des publics puissent être communs à plusieurs institutions, pour « *encourager la mutualisation des ressources et des compétences par la mise en commun des techniques et des savoirs faire* »⁶²³ : certaines grandes collectivités territoriales, chargées de la gestion de plusieurs musées, ont adopté cette pratique (c'est le cas par exemple des musées de Strasbourg). C'est aussi une mission dont se chargent les conservations départementales.

241. Le service des publics a donc la charge d'augmenter et de diversifier la fréquentation des musées, et de fidéliser leurs publics en leur proposant régulièrement des activités nouvelles. La circulaire du 9 juin 2004 *relative aux qualifications requises de certains personnels des musées de France*⁶²⁴ synthétise les missions de ces services des publics des « musées de France » en cinq fonctions principales, qui sont la conception et la conduite des politiques d'action et de développement culturels, l'animation-médiation, la documentation des services culturels,

⁶²¹ Article 7 de la loi *relative aux musées de France*, codifié à l'article L. 442-7 du code du patrimoine.

⁶²² RICHERT Philippe, *Rapport sur le projet de loi relatif aux musées de France*, Doc. Sénat, session ordinaire 2001-2002, n° 5, p. 67.

⁶²³ Circulaire interministérielle 2004-091 du 9 juin 2004 *relative aux qualifications requises de certains personnels des musées de France*, BO du ministère de l'Éducation Nationale du 17 juin 2004, p. 1224.

⁶²⁴ *Ibidem*.

l'information et la communication des services culturels et enfin l'évaluation et le suivi des fréquentations .

Il revient ensuite aux agents d'accueil et de surveillance de servir de relai entre le public et le musée. C'est également le rôle des conférenciers, qui animent les collections des musées dans le cadre de visites guidées, contes, et autres types d'animations. L'échange entre les visiteurs et les conférenciers, ou même les agents de surveillance, se prépare en amont : il faut disposer des compétences particulières pour mettre un objet, une collection toute entière ou une exposition à portée des différents publics du musée. Il peut s'agir de concevoir des projets de visites ou des outils pédagogiques, ce qui nécessite, effectivement, le recours à un personnel qualifié. Aussi la loi rappelle-t-elle que *«les actions d'accueil du public, de diffusion, d'animation et de médiation culturelle (...) sont assurées par des personnalités qualifiées (...)»*⁶²⁵. La circulaire précitée dispose que lorsqu'il s'agit de musées relevant de personnes publiques, les qualifications de ces personnels sont celles présentées par les responsables des activités scientifiques, *«ainsi que les personnels appartenant aux corps et cadres d'emplois des fonctions publiques d'État et territoriales dans les domaines de la conservation du patrimoine, de la documentation, de l'enseignement ainsi que de la recherche et des services culturels»*⁶²⁶.

B. Le respect de contraintes scientifiques et techniques

242. Les manuels de muséologie, le Conseil international des musées et la loi *relative aux musées de France* distinguent cinq fonctions du musée : l'exposition, la conservation, la recherche, l'acquisition et la communication. Aujourd'hui le musée est tourné vers le public : il existe par et grâce à son public, et il se doit d'adopter à son égard une démarche de qualité, de manière à lui présenter des collections accessibles et documentées, qui illustrent un ou plusieurs propos scientifiques spécifiques, et surtout en bon état de conservation.

Cette démarche scientifique est à la base même de toutes les activités du musée, et elle ne peut être assurée que par un personnel qualifié, dont les connaissances spécifiques sont reconnues (1). Outre les questions d'organisation d'expositions, de recherche, *etc.*, celui-ci doit respecter des impératifs de gestion des collections qui trouvent un fondement législatif avec la loi *relative aux musées de France* (2).

⁶²⁵ Article 7 de la loi *relative aux musées de France*, codifié à l'article L. 442-9 du code du patrimoine.

⁶²⁶ Circulaire interministérielle 2004-091 du 9 juin 2004 *relatives aux qualifications requises de certains personnels des musées de France*, précitée.

1. Un personnel doté de compétences scientifiques propres

243. L'article 6 de la loi du 4 janvier 2002 dispose que « *les activités scientifiques des musées sont assurées sous la responsabilité de professionnels présentant des qualifications définies par décret en Conseil d'État* »⁶²⁷. Ces professionnels sont largement représentés par les conservateurs nationaux ou territoriaux du patrimoine, dont les modalités de recrutement et de formation **(a)** et les missions **(b)** illustrent le contrôle scientifique et technique de l'État sur les musées territoriaux.

a. Les modalités de recrutement et de formation des conservateurs des musées

244. Le terme même de « conservateur » souligne l'essence du musée. La profession de conservateur a commencé à s'imposer face aux artistes, érudits, amateurs et collectionneurs qui incarnaient parfois la mémoire locale à la tête des musées durant l'entre-deux guerres. Sa légitimation est pleinement liée à l'affirmation et au développement des préceptes liés à la muséographie.

245. La question de la professionnalisation des musées s'est posée cependant dès la Révolution française. Le Comité d'Instruction publique a ainsi adopté, le 15 mars 1794, une *instruction sur la manière d'inventorier et de conserver tous les objets qui peuvent servir aux arts, aux sciences et à l'enseignement*. Des principes de gestion des collections ont également été définis sous la II^{ème} République et en 1874, un décret *portant organisation des musées nationaux* a précisé et formalisé les missions du personnel des musées de l'État⁶²⁸.

En 1882, Antonin Proust, ministre des Arts⁶²⁹ a créé l'École du Louvre, qui avait pour vocation première de former les conservateurs et autres professionnels du monde des musées. Parcours incontournable pour tout conservateur encore aujourd'hui, elle dispensait un enseignement qui permettait aux élèves diplômés de devenir conservateur de musée. Leur recrutement passait par une inscription sur une liste d'aptitude dressée par une commission de classement des

⁶²⁷ Article 6 de la loi *relative aux musées de France*, codifié à l'article L. 442-8 du code du patrimoine.

⁶²⁸ Décret du 6 mars 1974 complété par le décret du 1^{er} mars 1879. Voir POULARD Frédéric, *Conservateurs de musées et politiques culturelles : l'impulsion territoriale*, précité p. 19.

⁶²⁹ Homme politique, journaliste, critique d'art et ami du peintre MANET, Antonin PROUST (1832-1905), est considéré comme le tout premier ministre de la culture en France. Sous la III^{ème} République, Léon GAMBETTA, président du conseil, a fait appel à lui pour la constitution de son « grand ministère » : Antonin PROUST est devenu ministre des beaux-arts du 14 novembre 1881 au 26 janvier 1882.

personnels scientifiques (article 5 de l'ordonnance de 1945 *portant organisation provisoire des musées de beaux-arts*). Les premiers concours pour le recrutement des conservateurs des musées nationaux ont été organisés en 1963, en application du nouveau statut des fonctionnaires fixé par l'ordonnance du 4 février 1959⁶³⁰ et des dispositions propres au statut des conservateurs⁶³¹.

246. Dès son origine, l'École du Louvre avait également pour mission de former les conservateurs des musées territoriaux. En effet, bien avant l'institutionnalisation du système de recrutement par concours, voire de la création de l'École du Louvre, le pouvoir central a cherché à contrôler le recrutement des responsables de musées territoriaux. L'argument principal en faveur de l'intervention de l'État sur les musées territoriaux était fondé sur la volonté de l'État de contrôler la bonne conservation des dépôts qu'il avait fait dans les musées tout au long du siècle⁶³². Les conservateurs étaient alors recrutés par le préfet, sur proposition du maire. Seuls les musées de la Fondation Calvet dérogeaient à ce système : en reconnaissant à cette structure une spécificité et un caractère indépendant, le Conseil d'État avait en effet considéré que le préfet n'avait aucune compétence concernant le recrutement des conservateurs et que cette compétence revenait au maire de la ville d'Avignon⁶³³.

Ce système de recrutement a pu conduire à une forme d'instrumentalisation politique du musée, et l'État a encouragé à plusieurs reprises les préfets à satisfaire les demandes des communes en fonction de la couleur politique des élus locaux⁶³⁴, ou à refuser de valider les clauses liées au salaires des responsables de musées qui n'étaient pas conservateurs d'État dans le budget des communes. Par la suite, et avec la création de l'École du Louvre, les conservateurs des musées classés et contrôlés devaient être diplômés de l'École du Louvre et inscrits sur une liste d'aptitude, de la même manière que pour les conservateurs des musées nationaux.

247. Le principe de l'inscription sur une liste d'aptitude a perduré après l'institution du principe du concours en 1963, mais il ne concernait plus que le recrutement des conservateurs

⁶³⁰ Ordonnance 59-244 du 4 février 1959 *relative au statut général des fonctionnaires*, JORF du 8 février 1959, p. 1747 (article 18).

⁶³¹ Décret 63-973 du 17 septembre 1963 *relatif au statut particulier des membres de la conservation des musées de France*, JORF du 23 septembre 1963, p. 8620.

⁶³² Cette pratique est « officialisée » par les premiers textes relatifs aux dépôts des collections de l'État dans les musées de province qui rappellent que la conservation et la restauration des collections de l'État déposées dans les musées locaux se font par des conservateurs nommés par le ministre (voir notamment le décret du 24 juillet 1910 *relatif aux dépôts d'œuvres des collections nationales*, JORF du 7 octobre 1910, p. 8299).

⁶³³ Conseil d'État, 19 mai 1893, *Musée Calvet*, précité.

⁶³⁴ GEORGEL Chantal, « L'État et ses musées de province ou comment concilier la liberté d'initiative des villes et les devoirs de l'État », *Le mouvement social*, 160, 1992, p. 65.

des musées contrôlés. Les conservateurs des musées classés étaient donc, finalement, des conservateurs d'État recrutés sur concours⁶³⁵. Ils se retrouvaient dans une situation assez particulière : recrutés par le ministre chargé de la Culture, ils étaient considérés comme des agents relevant de la collectivité territoriale propriétaire du musée, et rémunérés par elle. Dans une décision du 16 juillet 1976, *Ville de Dunkerque*, le Conseil d'État a relevé cette spécificité, qui implique qu'il revenait aux communes de fixer les conditions de rémunération et d'avancement de ces agents⁶³⁶.

Au cours des années 1970, la Direction des musées de France a envisagé une réforme de la formation des conservateurs. Elle subissait également les pressions des professionnels de musées qui souhaitaient une révision des modalités de recrutement des conservateurs des musées classés. Celles-ci ont été transformées au moment de l'adoption de la loi du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires de la fonction publique territoriale*⁶³⁷. Le principe de l'inscription des conservateurs sur une liste d'aptitude a pris fin en 1986, date à laquelle a aussi été créée une institution spécialisée chargée leur formation : l'École du patrimoine. Rattachée à l'École du Louvre, cette institution avait pour mission de prendre en charge le recrutement par concours et la formation de tous les conservateurs, y compris ceux des musées contrôlés. Il a néanmoins fallu attendre 1992 pour que les conservateurs territoriaux soient dotés d'un statut propre⁶³⁸, en grande partie calqué sur statut du corps des conservateurs du patrimoine relevant de la fonction publique d'État⁶³⁹.

Aujourd'hui, la profession des agents de musées est encadrée par un ensemble de dispositions réglementaires suffisamment important pour que l'article R.442-5 du code du patrimoine ne fasse que rappeler que « *présentent les qualifications requises pour exercer la responsabilité*

⁶³⁵ Ancien article 10 de l'ordonnance du 13 juillet 1945 *portant organisation provisoire des musées de beaux-arts*, rappelé à l'article 62 de la loi 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF du 23 juillet 1983, p. 2286.

⁶³⁶ C'est ce que rappelle le Conseil d'État dans une décision du 16 juillet 1976, *Ville de Dunkerque* (Rec., p. 409) : « *Considérant qu'il ressort de l'article 13 de l'ordonnance 45-1546 du 13 juillet 1945, portant organisation provisoire des musées des beaux-arts, que les conservateurs des musées appartenant aux communes, bien qu'ils soient recrutés et nommés par arrêté du ministre chargé des affaires culturelles, ont la qualité d'agents communaux ; (par suite), il n'appartient qu'au maire de déterminer le grade et l'échelon qui doit leur être attribué, eu égard, notamment, à la catégorie de l'établissement et à leur ancienneté dans la fonction ; qu'ainsi le maire de Dunkerque était compétent pour tirer les conséquences qu'entraînait, sur la situation de carrière du sieur x..., conservateur du musée de cette ville, le passage de l'établissement de la 2^{ème} à la 1^{ère} catégorie des musées contrôlés* ».

⁶³⁷ Loi 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, JORF du 27 janvier 1984, p. 441.

⁶³⁸ Décret 91-839 du 2 septembre 1991 *portant statut particulier du cadre d'emplois des conservateurs territoriaux du patrimoine*, JORF du 4 septembre 1991, p.11572.

⁶³⁹ Décret 90-404 du 16 mai 1990, *portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine*, JORF du 17 mai 1990, p. 5904 ; décret 90-405 du 16 mai 1990 *portant statut particulier des conservateurs généraux du patrimoine*, JORF du 17 mai 1990, p. 5909.

*des activités scientifiques d'un musée de France dont les collections appartiennent à une personne publique : 1° Les fonctionnaires appartenant à des corps ou cadres d'emplois ayant vocation statutaire à exercer des missions de conservation ou d'autres missions scientifiques liées aux collections dans les musées publics (...) »*⁶⁴⁰.

248. Une collectivité territoriale peut recruter, pour assurer les activités scientifiques de son musée, un conservateur du patrimoine, mais également un attaché de conservation du patrimoine⁶⁴¹, un assistant de conservation du patrimoine⁶⁴² ou un bibliothécaire⁶⁴³. Elle peut aussi recourir aux agents de l'État (chargés d'études documentaires, secrétaires de documentation) par la voie du détachement.

Les agents territoriaux sont recrutés dans le respect des règles générales relatives à la fonction publique territoriale, c'est-à-dire par concours avec inscription des lauréats sur une liste d'aptitude pendant trois ans. Il en est de même pour les conservateurs, qui suivent cependant toujours la formation dispensée par l'École du patrimoine. En 1990, celle-ci a été transformée en établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de la Culture et de la Communication⁶⁴⁴. Devenu Institut national du patrimoine en 2001, celui-ci a pour mission d'organiser le concours de conservateur du patrimoine et de former « *des personnes qui se destinent aux activités de la conservation du patrimoine. (...) Il dispense d'autre part en cours de carrière, dans toutes les spécialités de la conservation, aux conservateurs et aux conservateurs généraux du patrimoine la formation prévue par les décrets 90-404 et 90-405 du 16 mai 1990 (...) »*⁶⁴⁵. L'Institut national du patrimoine organise le concours et la formation de tous les conservateurs du patrimoine (spécialité musée bien sûr, mais aussi archives, archéologie, bibliothèque, inventaire et monuments historiques), quelle que soit la fonction publique à laquelle ils sont rattachés : la spécificité du métier de conservateur est telle que le Centre National de la Fonction Publique et la ville de Paris, qui dispose pourtant d'une fonction

⁶⁴⁰ La circulaire interministérielle du 9 juin 2004 *relatives aux qualifications requises de certains personnels des musées de France* (précitée) énumère les différents corps et cadres d'emplois ayant vocation à exercer des missions liées aux collections dans les musées publics (elle traite également des qualifications requises pour assurer la gestion de « musées de France » dont les collections appartiennent à une personne morale de droit privé).

⁶⁴¹ Décret 91-843 du 2 septembre 1991 *portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux de conservation du patrimoine*, JORF du 4 septembre 1991, p. 11584.

⁶⁴² Décret 95-33 du 10 janvier 1995 *portant statut particulier du cadre d'emplois des assistants territoriaux de conservation du patrimoine et des bibliothèques*, JORF du 12 janvier 1995, p. 579.

⁶⁴³ Décret 91-845 du 2 septembre 1991 *portant statut particulier du cadre d'emplois des bibliothécaires territoriaux*, JORF du 4 septembre 1991, p. 11589.

⁶⁴⁴ Décret 90-406 du 16 mai 1990 *créant et organisant l'École nationale du patrimoine*, JORF du 17 mai 1990, p. 5911.

⁶⁴⁵ Article 2 du décret 90-406 du 16 mai 1990 *créant et organisant l'École nationale du patrimoine* précité, modifié le 22 décembre 2001.

publique propre, passent des conventions avec cette institution⁶⁴⁶. Les conservateurs sont ainsi tous recrutés et formés de la même façon.

Les lauréats du concours, axé essentiellement sur des épreuves en histoire de l'art et en archéologie, suivent une période de formation et de stage de dix-huit mois. À l'issue de cette période, les élèves conservateurs de l'État reçoivent leur diplôme et sont nommés directement conservateurs stagiaires dans un musée appartenant à l'État ou à l'un de ses établissements publics. Les élèves issus de la filière territoriale ou de la ville de Paris sont inscrits sur une liste d'aptitude aux fonctions de conservateur territorial du patrimoine, ou de conservateur du patrimoine de la ville de Paris. Le contrôle scientifique et technique de l'État est donc large puisque, au-delà de l'obligation de recourir à des fonctionnaires appartenant à des cadres d'emplois ayant vocation à exercer des missions scientifiques, c'est une institution de l'État qui forme ces fonctionnaires. Les collectivités territoriales peuvent cependant « contourner » cette obligation en recrutant, pour la gestion de leurs collections, des attachés de conservation du patrimoine : recrutés par concours, ceux-ci ne sont cependant pas formés par l'Institut national du patrimoine.

b. Les missions des conservateurs territoriaux du patrimoine

249. Le décret du 2 décembre 1991 *portant statut particulier du cadre d'emplois des conservateurs territoriaux du patrimoine* précise les modalités d'avancement des conservateurs et les obligations liées à leur profession (obligation de formation et de mobilité notamment).

Les conservateurs territoriaux du patrimoine « *exercent des responsabilités scientifiques et techniques visant à étudier, classer, conserver, entretenir, enrichir, mettre en valeur et faire connaître le patrimoine d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public mentionné à l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 précitée. Ils peuvent participer à cette action par des enseignements ou des publications. Ils organisent à des fins éducatives la présentation au public des collections qui leur sont confiées et participent à l'organisation des manifestations culturelles, scientifiques et techniques, ayant pour objet de faciliter l'accès du public,*

⁶⁴⁶ Article 2 du décret 90-406 du 16 mai 1990 *créant et organisant l'Ecole nationale du patrimoine* précité, modifié le 22 décembre 2001 : « (...) elle peut, en application d'une convention passée avec le Centre national de la fonction publique territoriale, participer à la formation professionnelle des agents de catégorie A relevant des collectivités territoriales qui exercent leurs activités dans le domaine du patrimoine. Elle peut, en application d'une convention avec la ville de Paris, participer à la formation professionnelle des agents de catégorie A relevant de la ville de Paris qui exercent leurs activités dans le domaine du patrimoine ».

*notamment scolaire, à la connaissance et à la découverte de l'environnement. Ils participent au développement de la recherche dans leur domaine de spécialité. Ils concourent à l'application du code du patrimoine. Ils peuvent être appelés à favoriser la création littéraire ou artistique dans leur domaine de compétence particulier. (...) Ils ont vocation à occuper les emplois de direction de ces établissements et services »⁶⁴⁷. Ces missions sont sensiblement les mêmes que celles des conservateurs du corps d'État, sachant toutefois que les conservateurs nationaux « peuvent se voir confier des missions particulières portant sur l'ensemble du territoire ou sur une zone géographique déterminée. Ces missions peuvent avoir un caractère administratif, scientifique, technique, pédagogique ou d'inspection »⁶⁴⁸. Ils sont alors au service de l'État (souvent dans les directions régionales des affaires culturelles) pour vérifier en son nom, notamment, la bonne application des dispositions de la loi *relative aux musées de France*.*

250. Selon Monsieur Jean-Michel Tobelem, les missions des conservateurs de musées telles qu'elles sont définies dans les dispositions statutaires regroupent diverses tâches, scientifiques et administratives⁶⁴⁹. Les tâches scientifiques, liées à la fonction patrimoniale et culturelle du musée consistent en l'élaboration du projet culturel et scientifique de l'établissement. Elles visent la réalisation de l'inventaire des collections, la définition et l'orientation de la collection, la direction du programme d'acquisitions, la recherche dans les domaines qui intéressent le musée, la conservation des collections dans un milieu correspondant aux normes muséales et la définition d'une politique de conservation préventive et de restauration des collections. Les tâches scientifiques incluent également la préparation de publications (articles, notices, ouvrages, catalogues, *etc.*), la transmission du savoir dans le cadre de cours ou de conférences, et l'accueil des chercheurs et des stagiaires, français et étrangers. Les tâches administratives révèlent la polyvalence croissante des conservateurs, et notamment des conservateurs territoriaux du patrimoine⁶⁵⁰. Elles impliquent les négociations avec les élus locaux ou l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale gestionnaire du musée, la direction et l'animation du personnel, l'évaluation du travail des employés et la détermination des besoins

⁶⁴⁷ Article 3 du décret 90-404 du 16 mai 1990 *portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine*, précité.

⁶⁴⁸ Décret 90-404 du 16 mai 1990 *portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine*, *JORF* du 17 mai 1990, p. 5904.

⁶⁴⁹ TOBELEM Jean-Michel, *Le Musée, une « organisation culturelle de marché » ? Contribution à une doctrine de la gestion muséale*, Thèse, Sciences de gestion, Université Paris IX Dauphine, 2003, p. 199. Voir aussi VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, précité, pp. 17-18.

⁶⁵⁰ Voir notamment TOBELEM Jean-Michel, *Le nouvel âge des musées, les institutions culturelles au défi de la gestion*, précité, pp. 111-112 et pp. 126-128 ; POULARD Frédéric, *Les musées des collectivités, les conservateurs et la mise en œuvre des politiques culturelles*, précité, pp. 289-303, et VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, précité, pp. 19-20.

en formation nécessaires. Les conservateurs sont également soumis à des tâches administratives quotidiennes, telles que la préparation du budget et le suivi de son exécution, la mise en place d'une politique en matière de sécurité des biens et des personnes, la surveillance de l'état du bâtiment et détermination des travaux nécessaires, le suivi des chantiers de rénovation, de modernisation et de restructuration de l'établissement ou encore la validation du choix des produits vendus à la boutique.

251. D'un point de vue patrimonial et culturel, les conservateurs sont investis d'une mission essentielle, basée sur des compétences et des connaissances qui leurs sont propres : ils sont les gardiens des collections des musées, et garants de leur intégrité. Cette responsabilité est importante, dès lors que l'on regarde ces collections comme des collections d'intérêt public, témoins de l'histoire culturelle de notre pays. L'intervention des conservateurs au sein des musées de France est indispensable et se pose également comme un gage de qualité. Bien que nombreuses, les dispositions régissant la profession de conservateur n'ont pas véritablement de portée éthique ou déontologique. Elles ne font que définir les missions des conservateurs, en rappelant éventuellement quelques impératifs liés à l'exercice de leur profession, comme par exemple, l'interdiction de procéder à des expertises, rappelée dans les statuts des corps ou cadres d'emplois des conservateurs du patrimoine⁶⁵¹. Aussi ces textes législatifs et réglementaires n'ont pas véritablement de portée morale, éthique ou déontologique : *« Ce système réglementaire, pour nécessaire qu'il soit, n'épuise pourtant en rien la problématique éthique comme certains de ses concepteurs ou promoteurs le croient; et c'est bien normal puisque la loi, même inspirée d'un système moral, relève d'une toute autre catégorie que l'éthique; elle édicte des règles générales mais elle est impuissante à établir ce qui est juste dans la multiplicité des choix que nécessite l'action quotidienne des acteurs de la conservation, action qui ne s'inscrit pas toujours dans des situations types et déborde souvent les données rationnelles »*⁶⁵². Jean François Collinet, dans son rapport sur *l'éthique de la conservation et de l'enrichissement du patrimoine culturel*, mentionne ainsi cette absence de code de déontologie, palliée pourtant par les déclarations internationales (comme, pour les musées, le code de déontologie du Conseil international des musées) ou les recommandations des associations de

⁶⁵¹ Article 29 du décret 91-839 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des conservateurs territoriaux du patrimoine, précité : « Les membres du cadre d'emplois des conservateurs territoriaux du patrimoine ne peuvent se livrer directement ou indirectement au commerce ou à l'expertise d'œuvres d'art et d'objets de collection. Ils peuvent néanmoins être autorisés par l'autorité territoriale à procéder à des expertises ordonnées par un tribunal ou à donner des consultations à la demande d'une autorité administrative ».

⁶⁵² COLLINET Jean-François, *Éthique de la conservation et de l'enrichissement du patrimoine culturel*, Rapport au ministre de la Culture et de la Communication, 2005, p. 6.

professionnels. Il appelle cependant à la reconnaissance de la profession de conservateur du patrimoine et à la mise en place d'une démarche déontologique au niveau national : « *Autant il serait sans doute excessif de sacraliser la conservation du patrimoine, d'en faire un sacerdoce républicain, autant à l'inverse, sa banalisation, sa réduction à la logique commune de l'action administrative rendrait mal compte du rapport aux valeurs qui est la substance même de cette culture que ce ministère a la charge de servir* »⁶⁵³.

Il formule ainsi quelques préconisations pour valoriser la profession de conservateur et l'inscrire dans une démarche éthique, telles que la prestation de serment en début de carrière, un accent plus marqué des formations aux métiers de la conservation sur les questions d'éthique, l'institution d'un comité d'éthique national et l'instauration d'une instance de dialogue entre la conservation et le marché, permettant justement une réconciliation des domaines du patrimoine et du marché de l'art.

252. La circulaire du ministre de la culture du 26 avril 2007 portant charte déontologique des conservateurs du patrimoine⁶⁵⁴, qui « *rassemble des principes de bonne conduite que chacun des conservateurs se doit de respecter dès qu'il entre en fonction et dans la limite des attributions qui sont les siennes au sein de l'institution dont il relève* », s'est inspirée de ce rapport. Bien que peu diffusée⁶⁵⁵, elle rappelle que le conservateur participe à une mission de service public et que de ce fait, il doit exercer sa profession en respectant l'intérêt et l'intégrité du musée qu'il représente. Il doit alors obéir à des impératifs de confidentialité, et ne peut « *dispenser en échange de rémunération son savoir ou son temps contre l'intérêt général du musée* ». De même, il ne peut procéder à des opérations d'expertise. La circulaire pose aussi des dispositions en matière de politique des publics, et place justement le conservateur en tant que responsable de l'ouverture du musée aux publics : « *Le conservateur a le devoir de développer le rôle culturel, éducatif, et social de son établissement* ». La circulaire rappelle également les obligations qui s'imposent au conservateur en matière de gestion des collections.

⁶⁵³ COLLINET Jean-François, *Éthique de la conservation et de l'enrichissement du patrimoine culturel*, Rapport au ministre de la Culture et de la Communication, p. 4.

⁶⁵⁴ Circulaire du ministre de la culture 2007/007 du 26 avril 2007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine (fonction publique d'État et territoriale) et autres responsables scientifiques des musées de France pour l'application de l'article L. 442-8 du Code du patrimoine, BO du ministère de la Culture et de la Communication n° 160, p. 15.

⁶⁵⁵ VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, précité, p. 20.

2. Le respect de certains impératifs de gestion des collections

253. La « valeur » scientifique d'un musée, et particulièrement celle d'un « musée de France », s'apprécie en très grande partie au regard de la qualité de la gestion de ses collections. Outre leur présentation au public, le musée a pour mission essentielle d'assurer leur conservation et leur préservation pour les générations futures. La conservation des collections entraîne alors la gestion de contraintes de température, de luminosité ou d'humidité qui, gérées ensemble, permettent de maintenir les œuvres dans un climat stable⁶⁵⁶. La loi *relative aux musées de France* mentionne cette obligation de conservation de manière assez incidente, en rappelant que si la pérennité ou la sécurité d'un bien appartenant, par exemple aux collections d'un musée de France placé sous la responsabilité d'une collectivité territoriale est menacée, l'État peut, après mise en demeure de cette collectivité territoriale restée infructueuse, prendre toute mesure utile à la sauvegarde de l'objet⁶⁵⁷. Ces dispositions se rapprochent très fortement des dispositions relatives à la protection des monuments historiques, aussi n'ont-elles rien de spécialement novateur, d'autant que la fonction première du musée est de « conserver ».

254. Les missions de conservation du musée sont cependant rappelées dans la circulaire du ministre de la Culture et de la Communication du 26 avril 2007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine⁶⁵⁸ : le conservateur a ainsi pour mission de « *veiller aux règles de conservation matérielle et de sécurité adaptées* », de « *signaler les collections en péril* », et de « *respecter les restes humains* ». La circulaire rappelle aussi les obligations d'inventaire et de récolement qui incombent au conservateur : la conservation nécessite une parfaite connaissance des objets de la collection du musée et un travail minutieux, souterrain et invisible du grand public, mais néanmoins obligatoire. Ce travail fonde la responsabilité des professionnels des musées vis-à-vis des collections dont ils ont la garde⁶⁵⁹. Le législateur en 2002 l'a bien compris puisqu'il a donné un fondement législatif à ces opérations : la loi *relative aux musées de France* propose en effet aux musées de disposer d'un inventaire de leurs

⁶⁵⁶ On retrouve ces impératifs de conservation dans la circulaire du ministre de la Culture et de la Communication 2007/007 du 26 avril 2007 *portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine (fonction publique d'État et territoriale) et autres responsables scientifiques des musée de France pour l'application de l'article L. 442-8 du Code du patrimoine*, précitée.

⁶⁵⁷ Article 16 de la loi 2002-6 du 4 janvier 2002 *relative aux musée de France*, codifié aux articles L. 4521-2 et suivants du code du patrimoine.

⁶⁵⁸ Circulaire 2007/007 du 26 avril 2007 *portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine (fonction publique d'État et territoriale) et autres responsables scientifiques des musée de France pour l'application de l'article L. 442-8 du Code du patrimoine*, précitée.

⁶⁵⁹ COLLINET Jean-François, *Éthique de la conservation et de l'enrichissement du patrimoine culturel*, précité, p. 9.

collections à jour et de procéder à leur récolement (a). Par ailleurs, elle souligne que le souci de préservation des collections et du maintien d'une forme de cohérence dans leur gestion passe par le respect de certaines procédures en matière de restauration et d'acquisition (b).

a. L'inventaire et le récolement des collections des musées de France

255. L'article 12 de la loi « musées » codifié à l'article L. 451-2 du code du patrimoine dispose que « *les collections des musées de France font l'objet d'une inscription sur un inventaire (α). Il est procédé à leur récolement tous les dix ans* » (β).

α. L'obligation d'inventaire

256. L'inventaire consiste en « *un document administratif, justifiant à un moment donné la présence, l'état des collections et leur provenance* »⁶⁶⁰. De ce fait, l'inventaire a deux fonctions : une fonction scientifique et une fonction juridique.

Dans sa fonction scientifique, l'inventaire « *se doit d'être la véritable synthèse de la description et de la documentation scientifique de l'ensemble de la collection* »⁶⁶¹. Il constitue une fiche d'identité d'une œuvre. Lorsqu'une œuvre entre dans une collection, on lui attribue un numéro (identifiable sur l'objet et inscrit dans le respect de son intégrité : c'est le marquage), auquel correspond une ligne sur un registre d'inventaire, qui rappelle la date d'entrée de l'œuvre dans la collection, sa description, éventuellement une datation et tous les éléments correspondant à la vie propre de l'œuvre au sein du musée : déplacements, prêts ou restaurations par exemple. L'inventaire constitue donc une base documentaire essentielle pour la gestion administrative des collections.

Dans sa fonction juridique, il a également une fonction essentielle : c'est en principe un acte légal qui justifie et institutionnalise l'entrée d'un bien dans une collection, et donc sa propriété par la collectivité territoriale responsable du musée. Il sert de preuve en cas de vol et de demande de restitution. C'est dans ce sens que l'entend le législateur et à ce titre il est « *un document unique, infalsifiable, titré, daté et paraphé par le professionnel responsable des*

⁶⁶⁰ GUILLOT-CHENE Gérard, in DE BARY Marie-Odile et TOBELEM Jean-Michel (dir.), *Manuel de muséographie, petit guide à l'usage des responsables de musées*, Biarritz, Option culture, 1998, p. 181.

⁶⁶¹ *Ibidem*.

*collections, répertoriant tous les biens par ordre d'entrée dans les collections. L'inventaire est conservé dans les locaux du musée. Une copie de l'inventaire est déposée dans le service d'archives compétent ; elle est mise à jour une fois par an »*⁶⁶². Il peut être informatisé, et de nombreux logiciels sont utilisés par les musées à cette fin (*GCOLL, Vidéomuseum, Micro musée* ou *Actimuséo*). Néanmoins, l'inventaire doit obligatoirement prendre également une forme papier⁶⁶³.

Il doit, en principe, être doublé d'un enregistrement comptable au titre des immobilisations de la collectivité locale responsable du musée et des collections. Cette obligation est notamment posée par l'instruction comptable M14 applicable aux communes et à leurs établissements publics : les œuvres culturelles doivent apparaître aux états de l'actif tenus par le comptable public (Comptes de classe 2, « immobilisations », chapitre 21, « immobilisations corporelles », article 2161 réservé aux acquisitions d'œuvres et d'objets d'art)⁶⁶⁴.

257. Il semble que le juge administratif ait eu l'occasion de relativiser l'importance de l'inventaire : dans l'affaire des têtes maories précitée, le tribunal administratif de Rouen a jugé que la non-inscription de la tête maorie sur l'inventaire du musée n'était pas une condition suffisante pour déroger à la procédure de déclassement prévue par la loi *relative aux musées de France*⁶⁶⁵. Par conséquent, si l'inventaire est une preuve de la propriété des collections, il ne semble pas constituer aux yeux du juge administratif un acte nécessaire à l'application des principes liés à la domanialité publique des « musées de France ». Pour cela, la simple présence du bien dans la collection suffit.

Le juge administratif a sans doute pris la mesure des lacunes constatées en matière d'inventaire dans les musées nationaux comme dans les musées territoriaux : pendant longtemps en effet la Direction des musées de France ne s'est pas intéressée à la question de l'inventaire, « *considérant que la fixation des règles de gestion des collections est une mesure technique qui*

⁶⁶² Article D. 451-17 du code du patrimoine.

⁶⁶³ Article 1, d, de l'annexe I de l'arrêté du ministère de la Culture et de la Communication du 25 mai 2004 *fixant les normes techniques relatives à la tenue de l'inventaire, du registre des biens déposés dans un Musée de France et au récolement*, JORF du 12 juin 2004, p. 10483 : « Si la gestion des collections du musée est informatisée, l'inventaire peut être constitué par une édition sélective sur papier de la base informatisée. (...). Chaque registre ainsi édité est relié, titré, daté, paginé et paraphé. Il est complété chaque année par l'impression de la liste des acquisitions de l'année précédente ajoutée à la reliure. (...). Une copie de sécurité de l'édition réalisée par extraction de la base informatisée est déposée dans le service d'archives compétent et mise à jour une fois par an, comme les copies de tous les registres de l'inventaire et des éventuels sous inventaires du musée ».

⁶⁶⁴ C'est notamment ce qu'a souligné la chambre régionale des comptes de Franche-Comté dans son *Rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune d'Ornans* de 2007, à propos des collections du musée Gustave Courbet. Elle soulignait l'absence de document d'inventaire pour le musée, et le défaut d'inscription des œuvres au niveau des actifs de la commune, ce qui pourrait conduire à des difficultés juridiques sérieuses concernant la preuve de la propriété des collections, et à « *une menace pour l'intégrité du patrimoine* » (p. 12).

⁶⁶⁵ Tribunal administratif de Rouen, 27 décembre 2007, *Préfet de Seine-Maritime*, précité.

fait partie intégrante de la formation des conservateurs et doit donc relever de leur responsabilité »⁶⁶⁶. Les seules préconisations connues en matière d'inventaire dataient de 1957, époque à laquelle Georges-Henri Rivière avait établi un document à destination des musées classés et contrôlés. Celui-ci énonçait les principes nécessaires à la mise en place d'un inventaire. Cependant cette directive ne concernait que les musées territoriaux et ne posait que des préconisations, sans obligation particulière.

La conséquence de cette absence de dispositions relatives à l'inventaire est la généralisation de pratiques particulières et propres à chaque établissement. Ainsi, si la question de l'inventaire a fini par s'imposer d'elle-même aux multiples musées de France⁶⁶⁷, de nombreuses lacunes ont été soulevées. Les collections du musée du Louvre ont fait l'objet de quelques critiques du fait du manque d'inventaire de certains lots ou ensembles d'œuvres acquis par legs et dispersés ensuite dans divers musées⁶⁶⁸. Le rapport de Monsieur Philippe Richert sur la gestion des collections des musées mentionne également le cas du musée des beaux-arts de Dijon, qui ne se serait doté d'un inventaire qu'à partir de 1874, « *soit près d'un siècle après sa création, période pendant laquelle seuls des catalogues des œuvres exposées furent publiés. Les inventaires successifs obéissent à des règles très différentes. Ainsi, les documents couvrant la période 1874-1931 ne concernent pas seulement les œuvres d'art ; y figurent également les acquisitions de matériels muséographiques ou encore d'ouvrages pour la bibliothèque du musée. Ce n'est seulement que depuis 1980 qu'est tenu un registre conforme aux normes de Georges-Henri Rivière* »⁶⁶⁹.

258. La loi *relative aux musées de France* pose donc un fondement législatif à la question de l'inventaire. Son décret d'application du 2 mai 2002⁶⁷⁰ et l'arrêté du 25 mai 2004⁶⁷¹ fixent les

⁶⁶⁶ Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, rapport public particulier précité, p. 55.

⁶⁶⁷ Dans une décision du 19 mai 1989, le Conseil d'État a considéré qu'en « *méconnaissant gravement les règles de la comptabilité publique et en négligeant, malgré les observations qui lui avaient été faites, de tenir les livres d'inventaire des collections du musée, [le conservateur du musée des beaux-arts de la ville de Chartres] a commis des fautes d'une gravité* » justifiant sa révocation : Conseil d'État, 19 mai 1989, *Ville de Chartres*, Rec., Tables, pp. 467 et 757.

⁶⁶⁸ RICHERT Philippe, *La gestion des collections des musées*, Doc. Sénat, session ordinaire 2002-2003, n° 379, p. 42.

⁶⁶⁹ *Ibidem*, p. 44.

⁶⁷⁰ Décret 2002-852 du 2 mai 2002 *pris en application de la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France*, précité et codifié, pour ses dispositions relatives à l'inventaire, aux articles D. 451-15 et suivants du code du patrimoine.

⁶⁷¹ Arrêté du ministère de la Culture et de la Communication du 25 mai 2004 *fixant les normes techniques relatives à la tenue de l'inventaire, du registre des biens déposés dans un musée de France et au récolement*, JORF du 12 juin 2004, p. 10483.

règles et normes techniques relatives à l'inventaire des biens des collections des musées de France.

L'arrêté du 25 mai 2004 propose une méthodologie d'inventaire qui correspond à tout type d'objet conservé dans les collections d'un « musée de France ». En effet, « *est inventorié tout bien acquis à titre gratuit ou onéreux affecté aux collections du musée de France par un acte émanant de la personne morale propriétaire du bien* »⁶⁷² : cette disposition sous-entend qu'on inventorie les objets de toute nature, tableaux, sculptures, objets d'art, objets archéologiques, etc. Il y a cependant un registre d'inventaire pour les œuvres appartenant au musée et un registre pour les œuvres mises en dépôt dans le musée.

L'inventaire est prospectif, mais aussi rétrospectif : chaque objet qui entre au musée est inventorié. Mais l'obligation d'inventorier étant récente, de nombreux biens ne sont toujours pas inscrits sur le registre d'inventaire. C'est ce que souligne le jugement du Tribunal administratif de Rouen.

Certains musées disposent de collections très importantes en nombre, parfois invisibles du public car difficilement présentables sur une longue période. Le musée Carnavalet de la ville de Paris, par exemple, est constitué d'un fonds de plus de 400 000 œuvres, réparties dans des collections d'objets archéologiques, de mobilier, de numismatique, de dessins, d'objets d'art, de peintures, de sculptures et estampes, dont le nombre s'élève approximativement à 230 000. L'inventaire est commencé, c'est un travail long et minutieux qui, bien que cela ne soit pas précisé par les textes, ne doit être effectué que par un conservateur ou une personne de niveau de qualification équivalent. C'est une tâche qui requiert de la rigueur et une bonne maîtrise du vocabulaire scientifique pour une meilleure description des objets. Par ailleurs, l'inventaire étant un document administratif de portée juridique, il engage également la responsabilité de celui qui le rédige⁶⁷³ : on ne peut en principe pas radier un bien de l'inventaire d'un musée, à moins qu'il y ait destruction ou inscription induite, déclassement ou transfert de propriété⁶⁷⁴.

⁶⁷² Article D. 451-18 du code du patrimoine.

⁶⁷³ Article D. 451-16 du code du patrimoine.

⁶⁷⁴ Article D. 451-19 du code du patrimoine.

β. Le récolement

259. L'inventaire est un élément indispensable à la bonne administration des collections, mais non suffisant : une fois l'inventaire fait, il importe de vérifier que ce qui y est inscrit est toujours valable. Cette opération s'appelle le récolement, et consiste *« à vérifier, sur pièce et sur place, à partir d'un bien et de son numéro d'inventaire, la présence du bien dans les collections ; sa localisation ; l'état du bien ; son marquage ; la conformité de l'inscription à l'inventaire avec le bien ainsi que, le cas échéant, avec les différentes sources documentaires, archives, dossiers d'œuvres, catalogues »*⁶⁷⁵.

260. De la même façon que l'inventaire, le récolement n'a pas fait l'objet d'une réglementation ni de préconisation de la part de l'administration centrale avant 2002. Jusqu'à cette date, il était effectué de manière irrégulière, voire exceptionnelle, en fonction des aléas de la vie du musée (accidents, déménagements) et de la vie des objets eux-mêmes (prêts, restaurations). Aujourd'hui le récolement a également une valeur législative. Il fait l'objet d'un procès-verbal *« rédigé par le professionnel responsable des collections au sens de l'article L. 442-8 du code du patrimoine, et (...) conservé par le musée. Le procès-verbal décrit la méthode adoptée, le champ couvert par le récolement, ainsi que les résultats de la campagne, notamment la liste des biens non vus ou manquants, la liste des biens détruits, la liste des biens inventoriés ou à inventorier à l'issue du récolement »*⁶⁷⁶.

Le récolement permet de mettre à jour l'inventaire : marquage du bien qui est inventorié mais non numéroté, inventaire du bien qui n'est pas inventorié, radiation de l'inventaire d'un bien détruit, ou signalisation d'un bien qui a disparu⁶⁷⁷. Le procès-verbal du récolement est d'ailleurs la première étape avant l'alerte des autorités de police, en cas de disparition (ou vol) d'un bien appartenant aux collections d'un « musée de France » : c'est sans doute cette procédure qui a été suivie par le musée du quai Branly, lorsqu'il a constaté la disparition de trois bijoux africains⁶⁷⁸.

⁶⁷⁵ Article 11 de l'arrêté du 24 mai 2004 *fixant les normes techniques relatives à la tenue de l'inventaire, du registre des biens déposé dans un musée de France et au récolement*, précité.

⁶⁷⁶ Article 13 de l'arrêté du 25 mai 2004 *fixant les normes techniques relatives à la tenue de l'inventaire, du registre des biens déposé dans un musée de France et au récolement*, précité.

⁶⁷⁷ Circulaire 2006/006 de la directrice des musées du 28 juillet 2006 *relative aux opérations de récolement des collections des musées de France, qui propose une méthodologie du récolement*, BO du ministère de la Culture et de la Communication n° 156, p. 25.

⁶⁷⁸ « Vol : Mystérieuse disparition au Quai Branly », *Le Journal des Arts*, n° 331, 24 septembre 2010.

261. Le récolement, comme l'inventaire, doit être effectué par une personne compétente d'un point de vue scientifique, et donc, en principe un conservateur : la responsabilité de celui-ci est grande car l'article 14 de l'arrêté du 25 mai 2004 précise que « *lorsque le professionnel responsable des collections au sens de l'article L. 442-8 du code du patrimoine des registres d'inventaire et des dépôts remet à la personne morale propriétaire du musée de France un état récapitulatif des biens inscrits sur ces registres qui, après récolement, sont considérés comme manquants* ».

Le caractère obligatoire du récolement est renforcé par le fait que la loi prescrit un récolement tous les dix ans : les collections doivent donc être vérifiées tous les dix ans. Vu l'importance quantitative de certains fonds de musées, il est précisé que le récolement « *est mené par campagnes planifiées en fonction de l'organisation du musée, notamment par lieu, par technique, par corpus ou par campagne annuelle* »⁶⁷⁹. Il a été décidé que ce récolement décennal devrait être achevé dans les dix ans qui suivent la date de publication de l'arrêté du 25 mai 2004, soit en 2014⁶⁸⁰. Mais si de nombreuses lacunes ont été relevées en matière d'inventaire, on peut imaginer que celles qui concernent le récolement sont plus importantes encore. Les services de l'État sont conscients de la difficulté de certaines institutions (et notamment les musées territoriaux) à mener à bien les opérations d'inventaire, et qui plus est, de récolement, dans les temps impartis par la loi. Aussi cette disposition selon laquelle le récolement des musées de France doit être achevé en 2014, et qui n'est officiellement inscrite nulle part, est plus une recommandation faite pour inciter les musées à se mettre en règle. Il va sans dire cependant que le respect de ses dispositions relatives à l'inventaire et au récolement est impératif, dès lors que la personne responsable d'un musée de France souhaite bénéficier d'une intervention de l'État favorable à celui-ci.

262. L'inventaire et le récolement ont pour objectif d'assurer une certaine qualité de gestion des collections. C'est ce même objectif qui a conduit le législateur à poser quelques exigences vis-à-vis des musées de France en matière de restauration ou d'acquisition.

⁶⁷⁹ Article 12 de l'arrêté du 25 mai 2004 *fixant les normes techniques relatives à la tenue de l'inventaire, du registre des biens déposé dans un musée de France et au récolement*, précité.

⁶⁸⁰ Circulaire 2006-006 du 28 juillet 2006 *relative aux opérations de récolement des musées de France*, précitée.

b. Les obligations des musées de France en matière d'acquisition et de restauration

263. L'appellation « musée de France » implique que la personne responsable du musée respecte, au-delà de la conservation, la cohérence et l'intégrité des collections. Aussi la loi *relative aux musées de France* a-t-elle mis en place des instances scientifiques chargées de contrôler le respect de ces principes : les articles L. 451-1 et L. 452-1 du code du patrimoine posent en effet que « *toute acquisition, à titre onéreux ou gratuit, d'un bien destiné à enrichir les collections d'un musée de France est soumise à l'avis d'instances scientifiques dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par décret* », et que « *toute restauration d'un bien faisant partie d'une collection d'un musée de France est précédée de la consultation des instances scientifiques prévues à l'article L. 451-1* ».

L'article R.451-2 du code du patrimoine précise en outre que, pour « les musées de France » dont les collections n'appartiennent pas à l'État ou à l'un de ses établissements publics (mais qui appartiennent donc à une collectivité territoriale par exemple), l'institution chargée de donner un avis sur tout projet d'acquisition ou de restauration est une commission scientifique régionale des collections des musées de France, rattachée à la direction régionale des affaires culturelles de chaque région. Cette commission peut également, à la demande de deux ou de plusieurs préfets de régions, avoir une vocation interrégionale et exercer sa compétence au lieu et place des commissions régionales concernées.

264. Exercice suffisant du contrôle de l'État sur les acquisitions et les restaurations (**α**), l'avis de la commission régionale ou interrégionale des collections des musées de France n'est pas exclusif de toute autre formalité liée à l'organisation interne de la collectivité territoriale concernée, ou au respect de la réglementation relative à la commande publique (**β**).

α. La soumission des projets d'acquisition ou de restauration à l'avis d'une commission régionale ad hoc

265. Présidée par le directeur régional des affaires culturelles, la commission scientifique régionale des collections des musées de France siège en deux formations distinctes selon qu'elle doit se prononcer sur des projets d'acquisition ou de restauration. Elle comprend cinq représentants de l'État, dont le chef de l'un des grands départements patrimoniaux désignés par

le directeur général des patrimoines : le décret d'application de l'ordonnance du 13 juillet 1945 *relative à l'organisation provisoire des musées de beaux-arts* a en effet organisé les collections de l'État en « grands départements patrimoniaux ». Ces départements sont dirigés par des professionnels qualifiés au sens de la loi *relative aux musées de France*. Outre la responsabilité de collections, ils « remplissent à la demande du directeur des musées de France, des missions d'étude, de recherche et de conseil dans le domaine de l'histoire de l'art et de la conservation des œuvres »⁶⁸¹, et qui portent le titre de « chef des grands départements ». Ceux-ci sont donc membres des commissions régionales des collections des musées de France.

La commission scientifique régionale des collections des musées de France est également constituée de dix personnalités « désignées par le préfet de région, exerçant ou ayant exercé des activités scientifiques » dans les domaines de l'archéologie, de l'art contemporain, des arts graphiques, de l'ethnologie, de l'histoire, de la peinture, de la sculpture, des sciences et techniques ou des sciences de la vie⁶⁸². Ces personnalités sont désignées, avec leurs suppléants, pour cinq ans⁶⁸³. Lorsque la commission traite de questions de restauration, elle doit accueillir parmi ses membres des professionnels des musées et de la restauration, et « deux personnalités choisies en raison de leurs compétences dans la restauration et la conservation préventive, dont au moins un spécialiste »⁶⁸⁴.

266. La collectivité territoriale qui souhaite obtenir l'avis de la commission régionale des collections des musées de France pour un projet d'acquisition ou de restauration doit présenter un dossier dans les conditions proposées par la circulaire du 10 décembre 2002 *relative au fonctionnement des commissions scientifiques régionales ou interrégionales compétentes en*

⁶⁸¹ Article 2 du décret 45-2075 du 31 août 1945 *portant application de l'ordonnance relative à l'organisation provisoire des musées des beaux-arts*, JORF du 12 septembre 1945, p. 5698. Ces dispositions sont reprises aux articles D.222-1 et D.222-2 du code du patrimoine, qui établissent la liste des quinze grands départements, « ainsi dénommés : 1° le département des antiquités nationales ; 2° Le département des antiquités grecques, étrusques et romaines ; 3° le département des antiquités égyptiennes ; 4° le département des antiquités orientales ; 5° le département des peintures ; 6° le département des sculptures du Moyen-Age, de la Renaissance et des Temps modernes ; 7° le département des objets d'art du Moyen Age, de la Renaissance et des Temps modernes ; 8° le département des arts graphiques (cabinet des dessins, chalcographie et collection de gravures et de dessins Edmond de Rothschild) ; 9° le département de Versailles et des Trianon ; 10° le département des arts asiatiques (musée des arts asiatiques Guimet) ; 11° Le département d'Orsay ; 12° le département des arts et civilisations d'Afrique, d'Asie, d'Océanie et des Amériques (musée du quai Branly) ; 13° le département du XXème siècle (musée national d'Art moderne du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou, musée national Picasso-Paris, musée de l'Orangerie, musée Fernand Léger à Biot, musée Marc Chagall à Nice) ; 14° le département des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée ; 15° le département des arts de l'Islam ».

⁶⁸² Article R.451-7 du code du patrimoine.

⁶⁸³ Article R.451-13 du code du patrimoine.

⁶⁸⁴ Article R.452-5 du code du patrimoine.

*matière de conservation et de restauration des biens des musées de France*⁶⁸⁵, dans un délai permettant à la commission de vérifier sa composition pour garantir la qualité de son instruction. Ce dossier comprend notamment la demande d'avis de la commission ainsi qu'une description détaillée du projet d'acquisition ou de restauration. Il fait l'objet d'un examen préalable par la commission ou moins par un membre rapporteur. Lorsque la commission se réunit, le professionnel du musée concerné ou son représentant doit également présenter son projet à tous les membres de celle-ci. La commission se réunit au moins deux fois par an, et son secrétariat est assuré par la direction régionale des affaires culturelles. Cependant, une procédure d'urgence est prévue, en fonction des risques encourus par les biens concernés : accidents, catastrophes naturelles, infestations, incendies, etc.

Dans ces cas, le président sollicite, dans les délais les plus rapides, l'avis des membres de la délégation permanente après transmission et examen des dossiers.

267. La commission rend ses avis en fonction d'un certain nombre de critères posés par la circulaire précitée, tels que la pertinence du projet au regard de l'intérêt de l'œuvre en cause et de son rapport à l'ensemble de la collection du musée. Elle étudie également la pertinence du projet en fonction des moyens financiers, humains, techniques et juridiques de la collectivité territoriale. Par ailleurs, elle vérifie que l'intervention sur l'œuvre est justifiée quand il s'agit d'une restauration, ou ces modalités d'acquisitions. La circulaire du 26 avril 2007 *portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine* pose en effet certains principes déontologiques et éthiques que les conservateurs se doivent de respecter, tant en ce qui concerne les acquisitions qu'en ce qui concerne les restaurations.

268. Ainsi, cette circulaire souligne que, lors d'une acquisition, le conservateur de musée doit faire preuve de vigilance : « *Le conservateur exerce une grande vigilance vis-à-vis de tout projet d'acquisition : aucun bien ne doit être acquis par achat, don ou legs ou échange, si le musée acquéreur n'a pas entrepris toute démarche nécessaire afin de s'assurer que l'origine de la propriété correspond aux cadres légaux. [Il] consulte notamment les listes rouges des biens culturels élaborées par le Conseil international des musées; avant l'acquisition d'un objet ou d'un spécimen offert à l'achat, en don, en legs, en dépôt, ou en dépôts croisés, le conservateur s'assure qu'il n'a pas été illégalement acquis dans (ou exporté illicitement de)*

⁶⁸⁵ Circulaire 2002/020 de la directrice des musées de France du 10 décembre 2002 *relative au fonctionnement des commissions scientifiques régionales ou interrégionales compétentes en matière de conservation et de restauration des biens des musées de France*, BO du ministère de la Culture et de la Communication n° 134, p. 34.

son pays d'origine ou un pays de transit dans lequel il aurait pu faire l'objet d'un titre légal de propriété ; les objets ne doivent pas être issus de fouilles clandestines, de destructions ou de détériorations prohibées, non scientifiques ou intentionnelles de monuments, de sites archéologiques ou géologiques, d'espèces ou d'habitats naturels protégés »⁶⁸⁶. En matière de restauration, elle précise que « le but principal d'une intervention doit être la conservation de l'objet ou du spécimen. Toute procédure de conservation et de restauration doit être aussi documentée et réversible que possible (...). Le conservateur veille à ce que soit respectée l'intégrité de l'œuvre. Des arguments valables du point de vue de la conservation, ou d'un point de vue historique ou esthétique peuvent cependant justifier la suppression d'éléments lors de l'intervention. Les fragments enlevés, historiquement pertinents, sont conservés et identifiés. L'ensemble de la procédure doit être documentée »⁶⁸⁷.

269. Dans ce cadre, la commission régionale des collections des musées de France vérifie les projets d'acquisition et de restauration qui lui sont soumis. Quand il s'agit d'une restauration, elle vérifie le cahier des charges scientifiques et techniques proposé, ainsi que la qualité de l'offre du restaurateur retenu. Ainsi, en 2011, le musée Unterlinden de Colmar (Haut-Rhin) a engagé la restauration de l'une de ses œuvres les plus célèbres, le retable d'Issenheim, réalisé au XVI^{ème} siècle par le peintre allemand Matthias Grünewald (1475-1528), contemporain notamment de Hans Holbein (1465-1524), d'Albrecht Dürer (1471-1528), et de Lucas Cranach (1472-1553).

Après avoir été consulté sur la question, le Centre de recherche et de restauration des musées de France avait conclu au bon état de conservation de ce triptyque commandé à l'origine par le couvent d'Issenheim. Mais à l'occasion d'une campagne de travaux de restructuration et d'agrandissement, le musée a souhaité entamer une campagne de restauration de l'œuvre dont l'objectif était d'amincir les vernis très irréguliers et de rendre l'œuvre plus lisible. Cette opération, dont le montant a été estimé à 341 000 euros, a suscité de vives polémiques de la part des professionnels et des journalistes du monde des musées. L'absence de consultation d'un spécialiste du peintre et la pertinence de l'opération ont été discuté : « *Nous retrouvons le seul argument habituel, extraordinairement vague : la lisibilité... alors qu'un tableau n'est pas fait pour se lire comme un texte. Où se fixe le « degré de lisibilité » que l'on doit atteindre ? (...)*

⁶⁸⁶ Circulaire du ministre de la Culture et de la Communication 2007/007 du 26 avril 2007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine (fonction publique d'État et territoriale) et autres responsables scientifiques des musée de France pour l'application de l'article L. 442-8 du Code du patrimoine, précitée.

⁶⁸⁷ Ibidem.

*en imposant une mode contemporaine de lisibilité immédiate, on annihile la perception d'ensemble graduelle, la découverte progressive voulue par les artistes du XVI^{ème} siècle »*⁶⁸⁸.

Mais c'est surtout la méthode du musée qui a été critiquée. La commission régionale et le comité scientifique consultés avaient émis des réserves sur la méthode employée, dont le musée semble ne pas avoir tenu compte : l'opération s'est déroulée trop rapidement aux yeux des spécialistes, et a fini par être suspendue par le ministère de la Culture⁶⁸⁹.

270. Les avis de la commission sont adressés à la collectivité territoriale concernée dans le mois qui suit sa réunion (ou dans les plus brefs délais lorsqu'il y a urgence), par l'intermédiaire de la direction régionale des affaires culturelles. Lorsque ces avis sont réputés défavorables, la collectivité territoriale intéressée peut solliciter l'avis de la commission nationale des collections des musées de France. Celle-ci peut réexaminer les projets d'acquisition ou de restauration. Son avis se substitue alors à celui de la commission régionale⁶⁹⁰.

β. Les autres formalités et procédures liées aux acquisitions et aux restaurations des collections des musées de France

271. L'acquisition ou la restauration d'un objet relevant d'une collection labellisée « musée de France » appartenant à une collectivité territoriale s'effectue en général selon une procédure spécifique à la collectivité territoriale concernée. Ces opérations étant des opérations d'investissement, l'assemblée délibérante doit se prononcer sur la façon dont le responsable des collections souhaite utiliser les deniers publics. Si on prend l'exemple de la ville de Paris, toute acquisition ou restauration d'un montant égal ou supérieur à 70 000 euros hors taxes doit être

⁶⁸⁸ Michel Favre-Felix, président de l'Association pour le respect et l'intégrité du patrimoine artistique, cité par BÉTARD Daphné, « Colmar, une restauration controversée », *Le Journal des Arts*, n° 352, 2011, p. 7.

⁶⁸⁹ RYCKNER Didier, « L'imprudente restauration du retable d'Issenheim », *La Tribune de l'Art*, 26 juillet 2011 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/l-imprudente-restauration-du-retable-d-issenheim-article003208.html>). Cet épisode peut être rapproché de la polémique suscitée par la restauration de l'œuvre de Léonard de Vinci conservée au musée du Louvre, *La vierge, l'Enfant Jésus et Sainte Anne*, « qui constitue, avec *La Joconde*, l'aboutissement de toutes les recherches savantes menées par Léonard De Vinci sur l'art de la peinture ». L'objet de cette restauration, qui avait déjà ouvert un important débat en 1994, était d'alléger certaines couches de vernis de l'œuvre. Mais l'utilisation de solvants risquait d'altérer les différentes couches de peintures et avec, le fameux *sfumato* de Léonard de Vinci. Voir BÉTARD Daphné, « Restauration, Léonard en danger », *Le Journal des Arts*, n° 354, 2011 ; BÉTARD Daphné, « « La « Sainte-Anne » mise à nue », *Le Journal des Arts*, 2011 n° 355 ; BÉTARD Daphné, « Le Louvre dévoile sa Sainte-Anne », *Le Journal des Arts*, 2012, n° 355; RYCKNER Didier, « La restauration de la Sainte-Anne de Léonard de Vinci », *La Tribune de l'Art*, 14 octobre 2011 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/la-restauration-de-la-i-sainte-anne-i-de-leonard-de-vinci-article003305.html>).

⁶⁹⁰ Article R. 451-3 du code du patrimoine.

approuvée par l'assemblée délibérante, le Conseil de Paris. En dessous de ce seuil, le conservateur qui souhaite acquérir ou faire restaurer une œuvre doit obtenir l'aval du directeur des affaires culturelles, voire du sous-directeur.

272. La procédure liée à l'acquisition d'un objet destiné à entrer dans la collection d'un musée territorial pourrait susciter des interrogations, à l'heure où les règles relatives au respect de la concurrence impliquent de plus en plus de rigueur. Pour ce qui concerne l'acquisition d'objets déjà existants, le code des marchés publics n'a pas vocation à s'appliquer⁶⁹¹.

La question peut cependant se poser lorsqu'une collectivité territoriale souhaite commander, par exemple, une œuvre à un artiste pour orner les collections de son musée. L'œuvre n'est pas encore créée, mais elle le sera spécifiquement pour le musée en question. Du point de vue du droit privé, il s'agit d'un contrat de travail ou d'un contrat d'entreprise. Mais du point de vue du droit public, une question se pose : l'application des dispositions du code des marchés publics est-elle obligatoire dans une telle situation ? L'instruction pour l'application du code des marchés publics dans sa version de 2001 précisait que « *pour ce qui concerne les oeuvres d'art, sont exclus de l'application du code, aussi bien les contrats par lesquels la personne publique acquiert une œuvre déjà existante que ceux par lesquels elle fait réaliser une œuvre plastique* »⁶⁹². Cette instruction et le code des marchés publics 2001 ont été abrogés en 2004. Le nouveau code des marchés publics ne pose pas de réglementation particulière sur ce type de question. Dans ce contexte, on peut avancer que *l'intuitu personae* étant essentiel dans ce genre de contrat, il est possible de recourir à la procédure posée par l'article 35, II, du code des marchés publics qui précise que « *peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence : (...) 8° Les marchés et les accords-cadres qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité* ».

273. Cependant, si le juge n'a pas encore véritablement répondu à cette question, il apparaît assez clairement que lorsqu'une collectivité commande une œuvre à un artiste aux fins de l'exposer dans les collections permanentes de son musée, elle est contrainte de remplir sa part du contrat et d'exposer l'œuvre en question. L'artiste à qui l'œuvre a été commandée dispose

⁶⁹¹ Article 3 du code des marchés publics 2006 : « *Les dispositions du présent Code ne sont pas applicables aux marchés et accords-cadres suivants passés par les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 : (...) 11° Accords-cadres et marchés qui ont pour objet l'achat d'œuvres et d'objets d'art existants, d'objets d'antiquité et de collection (...)* ».

⁶⁹² *Instruction pour l'application du code des marchés publics* (abrogée), annexée au décret 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics, *JORF* du 8 mars 2001, p. 3703 (abrogé).

en effet d'un « droit de divulgation » qui doit être respecté par le commanditaire de l'œuvre, *« alors même qu'un créateur ne peut prétendre imposer à une personne publique une exposition continue et définitive de son œuvre à raison, entre autres, des impératifs propres au service public »*⁶⁹³.

274. Quant aux restaurations d'un objet appartenant aux collections d'un « musée de France », la collectivité territoriale gestionnaire du musée pourra faire restaurer l'objet en régie si elle dispose de services compétents (la ville de Paris dispose, par exemple, d'un atelier de restauration de photographies), ou bien en recourant à une personne qualifiée pour le travail nécessaire.

La préservation de l'intégrité des collections implique qu'elles soient restaurées par des personnalités dotées de savoir-faire techniques et scientifiques particuliers. Les restaurations sont donc *« réalisée(s) par des spécialistes présentant des qualifications ou une expérience professionnelle définie par décret »*⁶⁹⁴. L'article R. 452-10 du code du patrimoine précise que ces spécialistes doivent être titulaires d'un diplôme français ou délivré dans un État membre de l'Union européenne à finalité professionnelle dans le domaine de la préservation et de la restauration du patrimoine⁶⁹⁵. Il peut également s'agir de personnes dont les acquis de l'expérience en matière de restauration ont été validés ou de fonctionnaires appartenant à des corps ayant vocation statutaire à assurer des travaux de restauration. Ce peut également être des personnes qui, entre le 28 avril 1997 et le 29 avril 2002, *« ont restauré des biens des musées entrant dans le champ de l'article 18 de la même loi, et qui ont été habilitées par le ministre chargé de la Culture et, le cas échéant, le ministre dont relève le musée en cause ou qui en assure la tutelle, à assurer des opérations de restauration sur les biens des musées de France »*. Ces personnes doivent néanmoins recevoir une habilitation de la part d'une commission scientifique définie par arrêté des mêmes ministres, et cette habilitation peut être subordonnée au suivi d'une formation complémentaire. Un arrêté et une circulaire précisent les conditions d'application de ces dispositions⁶⁹⁶.

⁶⁹³ Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, 18 juin 2002, *M. Lapie c/ Ville de Reims*, précité.

⁶⁹⁴ Article 15 de la loi *relative aux musées de France*, codifié à l'article L. 452-2 du code du patrimoine.

⁶⁹⁵ Pour une application de ces dispositions, voir Tribunal administratif de Versailles, 18 juin 2004, req. n° 041928, à propos de la restauration des peintures et des sculptures de la galerie des Glaces du château de Versailles. Dans cette espèce, le requérant souhaitait faire annuler la décision d'attribuer un marché de restauration à l'un de ses concurrents, au motif que celui-ci ne présentait pas toutes les qualifications requises par les dispositions de la loi *relative aux musées de France*. Considérant que *« les ouvrages à restaurer ne font pas partie des collections des musées de France »*, le juge administratif a estimé ce moyen inopérant.

⁶⁹⁶ Arrêté du 14 juin 2006 *portant habilitation à procéder à la restauration d'un bien faisant partie des collections des musées de France au titre de l'article 13 (3°) du décret n° 2002-628 du 25 avril 2002*, JORF du 1^{er} juillet 2006, p. 9896.

Les restaurateurs sont donc majoritairement des personnes privées qui agissent en tant que prestataires de service. Leur contrat est également qualifié de contrat d'entreprise par le droit civil, et du point de vue du droit public, la situation est très claire : les contrats qui les lient à une collectivité publique sont des marchés publics de service. Le Conseil d'État l'a rappelé dans une décision du 26 juillet 1996, *Association des restaurateurs d'art et d'archéologie de formation universitaire*⁶⁹⁷. Il a ainsi sanctionné la mise en place, par le ministère de la Culture, d'une série d'examens destinée à établir une liste d'aptitude à durée indéterminée pour les restaurateurs d'objets de collections publiques. Par conséquent, en matière de restauration d'œuvres, la collectivité territoriale gestionnaire d'un musée est soumise aux dispositions du code des marchés publics. Elle doit respecter, en fonction des seuils fixés par le code des marchés publics, les procédures prescrites et relatives à l'obligation de publicité, d'appel d'offre et de mise en concurrence. Toutefois, l'article 35 du même code prévoit que certains marchés publics peuvent être négociés sans publicité ni mise en concurrence : c'est le cas notamment des marchés qui ne peuvent être confiés qu'à un prestataire déterminé pour des raisons techniques et scientifiques⁶⁹⁸. Certains marchés de restauration pourraient donc échapper aux procédures définies par le code des marchés publics.

Il convient de soulever une certaine incohérence en matière de marché de restauration. En effet, il peut paraître paradoxal de recourir à la procédure du marché public, puis de passer devant la commission de restauration, qui peut ne pas être en accord avec la définition des besoins et l'attribution du marché par la collectivité territoriale propriétaire du musée. D'ailleurs, « *aucun texte ne prévoit la prééminence de la commission scientifique régionale sur la commission d'attribution des marchés d'une collectivité territoriale. Le cas de l'attribution en parallèle de la commande par une procédure de marché public pose un ensemble de questions sur la prééminence de l'un des deux codes sur l'autre (code des marchés publics et code du patrimoine), sur l'organisation de la sélection, sur l'antériorité nécessaire d'une démarche sur l'autre* »⁶⁹⁹.

275. Le législateur a donc institué des obligations assez fortes pour les collectivités territoriales propriétaires de « musées de France », en plaçant l'État comme le garant de la

⁶⁹⁷ Conseil d'État, 26 juillet 1996, *Association des restaurateurs d'art et d'archéologie de formation universitaire*, Rec., p. 290. Ne constitue cependant pas un marché public le contrat de restauration passé avec une société agissant dans le cadre d'une convention de mécénat de compétence en vue de la restauration de la galerie des Glaces du château de Versailles : Tribunal administratif de Versailles, 18 juin 2004, précité, conclusions P. LÉGLISE, AJDA 2004, pp. 2158-2163.

⁶⁹⁸ Article 35 II du décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics, précité.

⁶⁹⁹ VITAL Christophe, *Le Livre Blanc des musées de France*, précité, p. 92.

qualité des prestations muséales et de la sauvegarde des collections. Dans son principe, ce contrôle de l'État sur les musées territoriaux a suscité des réactions négatives de la part des responsables de collections labellisées « musées de France », et la question de sa compatibilité avec le principe d'autonomie des collectivités territoriales et même des personnes privées gérant des musées labellisés s'est posée. Les procédures liées aux acquisitions et aux restaurations sont les plus critiquées, notamment pour leur complexité et leur lenteur⁷⁰⁰. On peut comprendre le sentiment d'incompréhension de certains conservateurs qui voient leur compétence et leur expertise « remises en cause » avec le passage obligé devant une commission d'acquisitions. Mais on notera également que, à l'inverse, ces commissions peuvent constituer une forme de soutien vis-à-vis d'un conservateur ayant des difficultés à faire admettre à la collectivité territoriale responsable du musée le bien-fondé de sa politique de gestion des collections.

Il faut néanmoins rester prudent sur cette question du contrôle de l'État : on compte aujourd'hui mille deux cent seize « musées de France »⁷⁰¹. Si le Haut Conseil des musées de France octroie en moyenne trois à quatre appellations par an, il en retire autant. En 2009, l'appellation a été attribuée à quatre institutions : le musée gallo-romain de Vesuna (Dordogne), le Centre national du costume de scène et de la scénographie de Moulins (Allier), le musée Zola-Dreyfus à Médan (Yvelines) et l'Espace faïence à Malicornes (Allier). Dans le même temps, il a procédé au retrait de l'appellation au château de Suscinio à Sarzeau. Le département du Morbihan a en effet souhaité restructurer les salles du château des Ducs de Bretagne et les collections constitutives du musée de Suscinio ont été récupérées par le conseil général (leur protection reste assurée par la législation sur les monuments historiques)⁷⁰². On peut donc déduire de ces chiffres deux choses. D'une part, si le non-respect des obligations posées par la loi entraîne théoriquement le retrait de l'appellation, il n'y a pas, dans les faits, de décisions arbitraire de l'autorité administrative, mais bien des discussions et des négociations avec le musée placé

⁷⁰⁰ Le rythme des réunions et les délais d'instruction des dossiers peuvent par exemple poser des difficultés dans le cadre des négociations avec le vendeur. Par ailleurs, il est fortement recommandé aux musées de présenter, dans le cadre des commissions d'acquisition et de restauration, les œuvres originales, ce qui peut entraîner des frais et des contraintes logistiques importantes (voir notamment, VITAL Christophe, *Le Livre Blanc des musées de France*, précité, p. 87).

⁷⁰¹ LACROIX Chantal, Département des études, de la prospective et des statistiques, Ministère de la Culture et de la Communication, *Statistiques du ministère de la culture : chiffres clés édition 2012*, précité, p. 34. L'étude du ministère de la Culture et de la Communication sur la fréquentation des « musées de France » en 2009 recensait mille deux cent treize musées de France au 31 décembre 2009 (EIDELMAN Jacqueline et ZIZI Lucile, *Fréquentation des musées de France*, précité, p. 4).

⁷⁰² Pour un retrait de l'appellation « musée de France », voir l'arrêté du 19 novembre 2009 *approuvant le transfert de propriété des collections en application de l'article L. 451-8 du code du patrimoine et retirant l'appellation « musée de France » en application de l'article L. 442-3 du Code du patrimoine*, JORF du 27 novembre 2009, p. 20522 : retrait de l'appellation au musée du château de Suscinio.

dans une situation « critique » au regard de la loi. On a vu par exemple les difficultés du travail d'inventaire et de récolement. Il est certain que peu de musées auront achevé leur récolement en 2014. L'appellation ne leur sera pas retirée pour autant, surtout si le musée a fait preuve de diligence, compte tenu de ces moyens matériels et humains. Les services de l'État tiendront également compte du fait que les opérations de récolement, bien qu'inachevées, sont commencées et effectuées conformément aux impératifs de conservation et de gestion des collections. D'autre part, il convient de noter que les principales actions de l'État en faveur des musées locaux s'inscrivent de plus en plus dans le cadre de la loi *relative aux musées de France*.

Section 2. La loi relative aux « musées de France », véritable vecteur de la décentralisation culturelle

276. S'il existe quelques dispositions relatives aux musées dans les textes législatifs et réglementaires relatifs à la décentralisation, celle-ci prend réellement du sens avec la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*. D'une relative « intrusion » de l'État dans la gestion des musées de province, on est passé aujourd'hui à une forme de coopération, dans laquelle la loi du 4 janvier 2002 se pose comme un relais. Les relations entre l'État et les collectivités territoriales relatives aux musées locaux ne se tissent plus aujourd'hui qu'autour de musées ayant obtenu l'appellation « musée de France ». Cette appellation revient presque à mettre en place, entre l'État et la collectivité territoriale concernée, une forme de contrat d'objectifs et de moyens⁷⁰³. Elle apporte en effet des garanties à l'État comme aux musées territoriaux. Face aux efforts importants demandés par l'État aux collectivités territoriales dans le cadre de son contrôle, celles-ci peuvent légitimement attendre un « retour » de la part de l'État. Sur ce point, il convient de noter qu'au moment de l'adoption de la loi *relative aux musées de France*, il était question de vérifier, pour chaque musée classé ou contrôlé, sa capacité à obtenir ou non l'appellation. L'autorité administrative a finalement procédé à une « généralisation » de l'attribution de l'appellation, sans véritablement prendre en compte le souhait des collectivités territoriales en la matière, ni l'aptitude de certains musées à remplir les

⁷⁰³ POULARD Frédéric, *Les musées, les conservateurs et la mise en œuvre des politiques culturelle*, précité, p. 115.

obligations posées par la loi. Le ministère de la Culture a justifié ce procédé par la nécessité d'assurer une protection juridique des collections des musées. Pourtant le « toilettage » annoncé en premier lieu *« laissait entrevoir la possibilité de recentrer l'effort de l'État sur les établissements répondant à des exigences en matière de présentation et de conservation des œuvres »*⁷⁰⁴.

L'existence de l'appellation « musée de France » maintient cependant les collectivités dans une relation de confiance avec les services centraux, qui sont d'ailleurs très demandeuses de l'intervention de l'État (§1). Par ailleurs, l'aptitude à gérer des collections étant reconnue aux « musées de France », l'État leur apporte, au moins dans les textes, d'autres formes de garanties (§2).

§1. Les interventions de l'État en faveur des musées territoriaux

277. L'octroi de l'appellation « musée de France » aux musées territoriaux constitue la base des relations entre l'État et les collectivités territoriales chargées de leur gestion. Source d'obligations pour les collectivités territoriales, elle est également un gage de qualité pour l'État, elle lui permet justement de déterminer les modalités de son intervention en faveur des musées territoriaux.

Ces interventions prennent la forme d'un soutien scientifique (A), mais également d'un soutien financier, ce dernier ayant été récemment réaffirmé par le ministère de la Culture (B).

A. Le soutien scientifique et financier de l'État vis-à-vis des musées territoriaux

278. La loi *relative aux musées de France* pose le principe d'un contrôle scientifique et technique de l'État sur les musées ayant obtenu l'appellation. Ce contrôle est mis en œuvre par l'Inspection générale des musées de France, à la demande du Service des musées de France. L'Inspection générale des musées de France exerce également une mission d'expertise et de conseil, rappelée par le législateur. En effet, l'article 5 de la loi du 4 janvier 2002 dispose que

⁷⁰⁴ POULARD Frédéric, *Les musées, les conservateurs et la mise en œuvre des politiques culturelle*, précité, p. 115.

« les musées de France bénéficient, pour l'exercice de leurs activités, du conseil et de l'expertise des services de l'État et de ses établissements publics ». Formée de quinze conservateurs spécialistes de grands domaines de collections (beaux-arts, archéologie, histoire, XX^{ème} siècle, ethnologie), elle est relayée au niveau des régions par les conseillers musées des directions régionales des affaires culturelles.

279. Créées officiellement en 1977⁷⁰⁵, les directions régionales des affaires culturelles « constituent dans chaque région et dans chacun des départements qui la composent, les services déconcentrés du ministère de la Culture ». Elles sont dorénavant régies par les dispositions du décret du 14 mars 1986⁷⁰⁶. Dirigées par un directeur régional des affaires culturelles et placées sous l'autorité des préfets de régions, elles sont chargées de l'application de la politique culturelle définie par le Gouvernement et mise en œuvre par le ministre chargé de la Culture, ainsi que de « de veiller à la mise en œuvre du contrôle scientifique, administratif et technique de la réglementation et d'évaluer l'efficacité des actions entreprises ; d'apporter des conseils techniques aux collectivités locales ». Le directeur régional des affaires culturelles est assisté pour cela de conseillers sectoriels, intervenant chacun dans leur domaine de spécialité (monuments historiques, archéologie, architecture, théâtre, musique et danse, et bien sûr musées).

Institué en 1992 seulement, le conseiller musée est le seul conseiller sectoriel à disposer d'un « statut »⁷⁰⁷. Il s'agit en général d'un conservateur du patrimoine qui a pour mission d'instruire les dossiers de demande d'octroi de l'appellation « musée de France ». Il rend des conseils et avis relatifs à la politique scientifique et culturelle des musées territoriaux, dans le cadre d'opérations de création ou de restructuration d'un musée, en matière d'inventaire, de récolement, de conservation préventive ou de restauration. Ainsi, la direction régionale des affaires culturelles du Pays-de-la-Loire a apporté son concours dans le choix des équipes de maîtrise d'œuvre pour les travaux du musée Dobrée et du musée des Beaux-Arts de Nantes en 2009.

⁷⁰⁵ Décret 77-115 du 3 février 1977 portant création de directions régionales des affaires culturelles, JORF du 8 février 1987, p. 809. Dès sa mise en place en 1959, le ministère de la culture a souhaité s'insérer dans la mise en œuvre de la planification nationale et contribuer au mouvement de déconcentration administrative lancé à partir de 1964. L'installation des Directions régionales des affaires culturelles en région a pourtant été laborieuse : voir notamment Jean-Luc Bodiguel, *L'implantation du ministère de la culture en région, naissance et développement des directions régionales des affaires culturelles*, La Documentation française, 2000.

⁷⁰⁶ Décret 86-538 du 14 mars 1986 relatif aux attributions et à l'organisation des directions régionales des affaires culturelles, JORF du 16 mars 1986, p. 4428.

⁷⁰⁷ Circulaire du 17 novembre 1992, réactualisée le 22 novembre 1995, non publiée.

280. Le conseiller musée joue un rôle de relais entre le musée territorial et les services centraux de l'État, qu'il peut faire intervenir pour permettre au musée de mettre en œuvre sa politique culturelle. Ainsi, les travaux d'aménagement, de construction ou de restructuration d'un musée, avec les spécificités et les contraintes qui lui sont propres (notamment en terme de stockage des collections par exemple, de mise en place d'espace de circulation, d'éclairage) peuvent faire l'objet de l'intervention d'un architecte conseil. Professionnels libéraux, ceux-ci sont rattachés pour une période déterminée et par contrat au ministère de la Culture et de la Communication ou au ministre chargé de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire. Ils exercent un rôle pédagogique auprès des maîtres d'ouvrage le plus en amont possible des opérations, et une mission de conseil et d'aide auprès des services locaux, afin d'assurer une plus grande sensibilisation à l'architecture et à l'urbanisme.

281. De même, un musée qui a un doute sur la qualité d'une œuvre, par exemple au moment de son acquisition, ou bien qui souhaite disposer de conseils approfondis pour la restauration d'une œuvre peut se voir proposer l'intervention du Centre de recherche et de restauration des musées de France⁷⁰⁸. Celui-ci met à la disposition des musées territoriaux l'ensemble de ses moyens logistiques, c'est-à-dire tout ce qui concerne le matériel scientifique lié à l'étude, la photographie et la documentation des collections. La restauration proprement dite d'une œuvre est effectuée par un restaurateur libéral, sous contrôle du Centre de recherche et de restauration des musées de France, et rémunéré par la collectivité territoriale propriétaire de l'objet. Les interventions du Centre de recherche et de restauration des musées de France se font à titre gratuit, comme un service rendu aux collectivités territoriales. Elles sont en général décidées lors d'une commission d'acquisition ou de restauration⁷⁰⁹.

282. Le soutien scientifique apporté par les services de l'État est assez peu mis en avant, et les directions régionales des affaires culturelles n'ont pas pris l'habitude de mentionner ce type d'interventions dans leurs bilans d'activité, préférant faire état des participations financières de

⁷⁰⁸ Article 1^{er} de l'arrêté du 16 décembre 1998 *érigeant divers services de la direction des musées de France en services à compétence nationale*, JORF du 30 décembre 1998, p. 19955 : « Ce centre a pour mission de mettre en œuvre, en liaison avec les conservateurs responsables des collections, la politique de la direction des musées de France en matière de Recherche, de conservation préventive et de restauration des collections des musées de France. Il constitue et conserve une documentation sur les matériaux, les techniques et la restauration des oeuvres des musées ».

⁷⁰⁹ La ville de Marseille dispose d'une institution similaire : créé en 1991, le Centre interrégional de recherche et de conservation du patrimoine est une institution associant plusieurs collectivités territoriales de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'État. Il a pour mission de mettre à la disposition des restaurateurs libéraux des œuvres des musées de la région tous les équipements et moyens nécessaires à la réalisation de leur travail.

l'État aux projets des musées. Les directions régionales des affaires culturelles gèrent en effet les crédits déconcentrés de l'État destinés aux subventions des projets des collectivités territoriales. Pour ce qui concerne les musées, elles disposent d'une enveloppe de fonctionnement destinée à soutenir les projets des musées en matière d'expositions ou de politique des publics. Elles disposent également d'une enveloppe d'investissement, déterminée par projet et qui permet l'octroi d'une aide aux aménagements et réaménagements de musées.

L'enveloppe de fonctionnement est répartie entre les musées territoriaux en fonction de leurs projets et de l'expression de leurs besoins. La direction régionale des affaires culturelles de la région Île-de-France soutient ainsi une dizaine de projets par an, de l'organisation d'une exposition temporaire à la mise en place d'un service des publics, ce dernier projet étant une mesure obligatoire mentionnée dans la loi *relative aux musées de France*. Les directions régionales des affaires culturelles peuvent alors, dans ce domaine, faciliter le recrutement du personnel nécessaire à la mise en place d'un tel service, étant entendu qu'il doit par la suite être pérennisé et supporté par la collectivité territoriale propriétaire du musée.

Les projets sont sélectionnés en fonction de leur qualité scientifique et des besoins plus ou moins importants des musées territoriaux, sachant que parfois la réalisation d'une exposition ou l'acquisition d'une œuvre est entièrement conditionnée par l'octroi d'une aide financière de l'État, bien que celui-ci ne participe en moyenne qu'à hauteur de 20 ou 30% du coût du projet. Les directions régionales des affaires culturelles coordonnent également les opérations qui concernent les musées dans le cadre du plan numérisation lancé par l'État dans le début des années 2000. La numérisation des collections n'est pas une obligation posée par la loi *relative aux musées de France*, mais elle constitue un outil efficace de gestion des collections. L'État propose des modules d'inventaire et de récolement informatiques répondant aux impératifs posés par la loi «musées», et soutient financièrement certaines opérations de numérisation : trois cents musées ont ainsi fait l'objet d'une aide de l'État dans ce domaine, qui a participé à leur mise en œuvre à hauteur de 50% et parfois de 100%.

Par ailleurs, les directions régionales des affaires culturelles participent, à parité avec les régions, à la constitution du fonds régional d'acquisition et du fonds régional de restauration pour les musées. Il est à noter que des subventions en matière d'acquisition et de restauration ne peuvent être attribuées qu'à la condition que le projet d'acquisition ou de restauration ait obtenu l'aval de la commission scientifique régionale compétente.

283. Enfin, l'article D. 442-15 du code du patrimoine fixe les conditions dans lesquelles sont attribuées des subventions aux projets de travaux dans un musée : « *L'octroi d'une subvention*

de l'État à un projet de construction, d'extension ou de réaménagement d'un musée de France est subordonné à l'approbation préalable par l'autorité administrative compétente pour accorder la subvention d'un projet scientifique et culturel, d'un programme de conservation et de présentation des collections ainsi que d'un programme architectural ». Les services de l'État (directions régionales des affaires culturelles et services centraux) vérifient donc que les dispositions de la loi *relative aux musées de France* sont bien respectées, et notamment que le projet s'inscrit dans une démarche de stratégie et de développement du musée. Ils vérifient qu'il y ait, en fait, un projet scientifique et culturel cohérent, viable et pérenne. Il y a également une volonté de répartition équilibrée de l'aide de l'État, tant d'un point de vue géographique que thématique : la priorité n'est plus, comme autrefois, accordée aux musées de beaux-arts. Les musées de société, les écomusées, les musées ethnologiques, et autres bénéficient de l'aide de l'État au même titre que les musées de beaux-arts.

Un autre critère de choix consiste à vérifier que les responsables scientifiques du musée sont bien des fonctionnaires appartenant au corps des conservateurs du patrimoine ou des attachés de conservation, ou qu'ils soient assimilés comme tels. Par ailleurs, l'octroi d'une subvention pour travaux implique une intervention et un contrôle de l'État à chaque étape de la réalisation du projet, dans les conditions prévues par la loi : *« L'autorité administrative est consultée avant l'engagement de chacune des phases de la réalisation du projet architectural et muséographique telles qu'elles sont définies par la loi du 12 juillet 1985 susvisée. Elle dispose d'un délai de deux mois à compter de la date de saisie par le propriétaire du musée pour faire connaître l'avis technique de l'État sur chacune de ces phases. Passé ce délai, l'accord de l'État est réputé acquis »*⁷¹⁰.

284. Les interventions de l'État, et notamment des directions régionales des affaires culturelles se révèlent très bénéfiques pour les musées territoriaux, et leur légitimité n'est pas remise en cause. Cependant le manque de moyens, notamment humains et financiers est mis en avant. Il n'y a pas un conseiller musées par région et cette fonction est cumulée, dans certain cas, par une personne qui assure également la fonction de conseiller artistique ou autre. L'absence de corrélation entre les services déconcentrés et les services centraux, est également critiquée, car elle conduit les services centraux à ignorer parfois les réalités du terrain. On reproche aussi à l'administration de l'État de ne pas soutenir suffisamment les conservateurs, et sur ce point le débat sur l'inaliénabilité des œuvres revient, face à la crainte qu'ont les professionnels des

⁷¹⁰ Article D. 442-15 du code du patrimoine.

musées de l'utilisation « abusive » que pourraient faire les élus d'une disposition permettant le déclassement et la cession de leurs collections.

Plus généralement, on reproche à l'État de ne pas s'investir suffisamment au profit des musées territoriaux, notamment au niveau financier⁷¹¹. Sur ce point, le *Livre blanc des musées de France* souligne la stagnation, voire la diminution des crédits de l'État en faveur des musées entre 2000 et 2008 : les crédits accordés aux fonds régionaux d'acquisition pour les musées n'ont pas évolué en huit ans, et « globalement, l'enveloppe affectée aux musées de la région a baissé de 6,42% depuis 2000 et de 28,31% depuis 2003 » (l'année 2003 ayant été marquée par un niveau élevé de subventions aux expositions, aux publications, à l'action culturelle et à la gestion des collections : l'État avait octroyé près de 570 000 euros de subventions)⁷¹². Les efforts de l'État pour relancer l'économie en 2010 tels que le grand emprunt et le plan de relance ne concernent pas directement les musées. Cependant, l'État a lancé récemment une mesure inhabituelle en faveur des musées en région.

B. Le « Plan Musées en Régions » : un plan de relance ?

285. Dans un discours en date du 9 septembre 2010⁷¹³, Monsieur Frédéric Mitterrand, ministre de la Culture et de la Communication, a souligné la qualité et l'exemplarité des musées territoriaux, et surtout sa volonté d'un effort d'investissement de l'État en leur faveur. Il a donc annoncé la mise en place d'un « Plan Musées en Régions » qui consiste en la mobilisation de 70 millions d'euros sur quatre ans (sur la période 2011-2013) au profit du développement des musées sur tout le territoire et particulièrement au niveau local.

Il s'agit là d'une mesure inhabituelle et nouvelle, dont l'objectif principal est de permettre l'achèvement, sur un rythme accéléré, de projets muséographiques déjà entamés en province (1). Elle est cependant considérée comme très relative par les professionnels des musées (2).

⁷¹¹ VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, précité, pp. 35-42.

⁷¹² *Ibidem*, pp. 37-38.

⁷¹³ Discours de Frédéric MITTERRAND, ministre de la Culture et de la Communication, prononcé lors à l'occasion de la conférence de présentation du « Plan Musées en Région » 2011-2013, le 9 septembre 2010 (accessible sur <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere/L-histoire-du-ministere/Archives/Frederic-Mitterrand-2009-2012/Discours-2009-2012/Discours-de-Frederic-Mitterrand-ministre-de-la-Culture-et-de-la-Communication-prononce-a-l-occasion-de-la-conference-de-presentations-du-Plan-Musees-en-Regions-2011-2013>).

1. Les objectifs du « Plan Musées en Régions »

286. Les crédits dégagés dans le cadre du « Plan Musées en Régions » doivent en principe s'ajouter aux subventions déjà versées par l'État pour la réalisation de certains travaux. Outre la reconnaissance des collectivités territoriales en tant qu'acteurs et promoteurs de la culture, il s'agit d'opérer une forme de rééquilibrage dans la décentralisation culturelle. Si les collectivités territoriales ont en effet bénéficié d'interventions et de subventions ponctuelles de l'État, celui-ci a surtout, sur les vingt dernières années, concentré ses dépenses sur les grands projets qui ont vu le jour en Ile-de-France.

287. Bien qu'inhabituel, ce « Plan » ne constitue pas une mesure isolée, car l'État a déjà soutenu de nombreux chantiers dans les années 1980. On peut d'ailleurs faire un rapprochement avec la loi *de programme pour les musées* adoptée le 11 juillet 1978⁷¹⁴. Décidée lors du Conseil des ministres du 10 août 1977⁷¹⁵, elle avait pour but de pallier la modestie des dépenses d'équipement de l'État au profit des musées depuis le début des années 1970. Première grande marque de l'intérêt de l'État pour les musées depuis longtemps, elle a fait d'eux une priorité du Gouvernement. La loi *de programme pour les musées* avait pour objectif de faire entrer les musées dans la phase de modernisation qui s'avérait nécessaire après le constat de l'accroissement de leur fréquentation. Dans ce but, elle a mis en place un programme intéressant l'équipement et l'architecture des musées de 1,4 milliard de francs sur la période de 1978 à 1982. 80% de ce budget a servi à la restauration, la restructuration et la construction de musées nationaux (le réaménagement de l'ancienne gare d'Orsay et sa transformation en musée était l'un des objectifs majeurs de cette loi). Les 20% restant (soit un peu plus de 286 millions de francs) étaient destinés aux musées de collectivités territoriales afin de « *parfaire leurs équipements muséographiques qui remontent pour la plupart à la fin du siècle, dernière grande période de construction des musées* »⁷¹⁶.

Les motifs de cette loi énoncent très clairement la volonté de promouvoir la décentralisation et d'assurer un rééquilibrage de l'offre culturelle entre « Paris et la Province ». De la même manière que le plan musée, la loi de programme assurait l'intervention de l'État sur des travaux dits d'aménagement muséographique et des travaux d'architecture lancés et supportés par les

⁷¹⁴ Loi 78-727 du 11 juillet 1978 *de programme pour les musées*, JORF du 12 juillet 1978, p. 2774.

⁷¹⁵ La loi *de programme pour les musées* a été votée sous le ministère de Michel d'Ornano, ministre de la culture et de l'environnement entre mars 1977 et mars 1978.

⁷¹⁶ FOURCADE Jean-Pierre, *Rapport sur le projet de loi de programme sur les musées*, Sénat, 1977-1978, n° 273, p. 12.

collectivités territoriales pour leurs musées. Une trentaine de projets répartis dans onze régions ont été soutenus dans le cadre de ce programme, parmi lesquels on peut citer la réorganisation du musée Fresch à Ajaccio, l'extension et la réorganisation du musée archéologique de Metz et la construction du musée d'art moderne de Villeneuve-d'Ascq.

288. À la différence de la loi de 1978, le « Plan Musées en Régions » annoncé par Monsieur Frédéric Mitterrand doit mettre « *en lumière de remarquables projets de création, de rénovation, d'extension de musées afin de mieux faire connaître les richesses artistiques de notre territoire* »⁷¹⁷, qui ont été sélectionnés à partir de plusieurs critères : la qualité du projet scientifique, l'offre au public (il s'agit avant tout de travaux de construction, réaménagement des salles d'exposition ou des réserves), la reconnaissance de la diversité des musées, la part des projets dans le développement culturel territorial et leur ambition architecturale.

Le « Plan » vise donc soixante-dix-neuf projets répartis sur « *l'ensemble du territoire national : territoires urbains et ruraux, territoires métropolitains et Outre-mer* »⁷¹⁸. Contrairement à la loi de programme pour les musées de 1978 qui ne visait que les musées de beaux-arts, il concerne des musées aux thématiques variées, comme le musée des musiques populaires de Montluçon, le musée des cultures guyanaises de Cayenne, ou encore le musée de la mine de Saint-Étienne. Sur les 70 millions d'euros prévus, 26 étaient inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011. Cependant la répartition des crédits reste imprécise, et l'on sait seulement que l'État entend participer aux projets des collectivités territoriales à hauteur de 20% en moyenne. Sa participation s'entend de différentes manières, selon qu'il choisisse un rôle de partenaire (avec une participation aux projets à hauteur de 15%), d'incitateur (avec une participation à hauteur de 30%) ou encore d'acteur à part entière sur les projets sélectionnés, car certains d'entre-eux visent des musées nationaux. Sont ainsi concernés notamment le musée national du Moyen-Âge et le musée Gustave Moreau situés à Paris, ainsi que les « petits » musées nationaux répartis dans toute la France comme les musées napoléonien et africain de l'Île d'Aix ou le musée Adrien Dubouché de Limoges. L'État s'inscrit donc lui aussi dans les objectifs annoncés par le « Plan », et notamment le « rééquilibrage territorial », pour faire du musée le « *premier lieu d'entrée dans la culture* »⁷¹⁹.

⁷¹⁷ Discours de Monsieur Frédéric MITTERRAND, ministre de la Culture et de la Communication, prononcé lors de la conférence de présentation du « Plan Musées en Région », le 9 septembre 2010, précité.

⁷¹⁸ *Ibidem.*

⁷¹⁹ *Ibidem.*

2. Un effort « relatif » de l'État en faveur des musées?

289. Le 3 mars 2012, à l'occasion de la réouverture après restructuration du musée Massey des Hussards de Tarbes (Hautes-Pyrénées)⁷²⁰, Monsieur Frédéric Mitterrand a présenté un état d'avancement des opérations prévues par le « Plan Musées en Régions » : huit musées avaient été inaugurés ou ont rouverts après travaux⁷²¹ depuis la mise en place de ce plan, seize projets étaient en phase de travaux et trente-et-un projets étaient en cours d'étude⁷²².

Pour autant le « Plan Musées en Régions » n'a pas été accueilli avec un véritable enthousiasme de la part des professionnels des musées⁷²³. Attendu avant l'été 2010, il a finalement été annoncé en septembre et il est resté flou sur les conditions de répartition de ces crédits supplémentaires. Par ailleurs, les crédits déconcentrés aux directions régionales des affaires culturelles et à destination des musées de France avaient déjà connu une augmentation en 2010 (plus 6,4% par rapport à la loi de finance 2009). Enfin, le fait que ce « Plan » ne concerne que des projets déjà entamés, inscrits dans les contrats de projets État-régions, étaient assez mal perçus : l'augmentation des crédits de subvention qui profitent déjà à soixante-dix-neuf musées aurait en effet pu bénéficier aux quelque mille cent cinquante autres répartis sur tout le territoire. La question peut se poser alors de la valeur juridique de cet engagement fondé sur l'existence des contrats de plan État-régions.

290. Le juge administratif a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de statuer sur la nature juridique des contrats de plan.

Tout d'abord, en application de la jurisprudence du Tribunal des conflits du 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris*, qui dispose que les contrats passés entre deux personnes publiques sont présumés être administratifs, ces contrats ont un caractère administratif. Se pose ensuite la question de la valeur de l'engagement contractuel de chacune des deux parties, l'État et la région concernée. Depuis, le juge administratif a affiné sa jurisprudence. Dans une

⁷²⁰ L'État a participé à hauteur de 300 000 euros à ce programme de restructuration d'un montant de 2 millions d'euros.

⁷²¹ Ces musées sont le musée Courbet à Ornans (Doubs), le musée de la Grande Guerre à Meaux (Seine-et-Marne), le musée Jean Cocteau à Menton (Alpes-Maritimes), le musée Massey, musée des Hussards de Tarbes, le musée d'Ennery, musée national, à Paris, le musée des beaux-arts de Chambéry (Savoie), le muséoparc d'Alésia, le musée Toulouse-Lautrec d'Albi (Tarn).

⁷²² Discours de M. Frédéric MITTERRAND, ministre de la Culture et de la Communication, prononcé à l'occasion de l'inauguration du musée des Hussards de Tarbes le 3 mars 2012 (accessible sur <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere/L-histoire-du-ministere/Archives/Frederic-Mitterrand-2009-2012/Discours-2009-2012/Inauguration-du-musee-des-Hussards>).

⁷²³ FLOUQUET Sophie, « Musées, un plan symbolique », *Le Journal des Arts*, n° 331, 7 octobre 2010 ; VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, précité, p. 41.

décision du 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire*⁷²⁴, relative au contrat de plan signé par l'État et la région Alsace pour la période 1984-1988, le Conseil d'État avait considéré que la méconnaissance de ces dispositions était « *susceptible d'engager, le cas échéant, la responsabilité d'une partie vis-à-vis de son co-contractant* ». En l'espèce, il avait cependant jugé que la méconnaissance des stipulations du contrat de plan ne pouvait être invoquée à l'appui d'un recours en excès de pouvoir contre un acte détachable du contrat. Tout en reconnaissant la valeur contractuelle du contrat de plan, le Conseil d'État a donc posé certaines limites, sans doute pour éviter un trop grand nombre de contentieux liés à cette question. Par la suite, en 1996, il a considéré que le contrat de plan « *n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit* »⁷²⁵. Cette décision a pu être considérée comme mettant un terme à la valeur contractuelle des contrats de plan État-régions, ceux-ci devenant alors de simples « protocoles d'accords ». Mais le Conseil d'État s'était placé, dans cette espèce, sur le terrain de la recevabilité du recours : il a estimé que l'association requérante ne disposait d'aucun intérêt à agir, car la méconnaissance du programme d'action du contrat de plan concerné « *ne port[ait] aux intérêts collectifs que l'association requérante a pour objet de défendre d'atteinte de nature à conférer à cette association un intérêt lui donnant qualité pour agir contre les décisions de le conclure* ». On a pu en déduire alors que les contrats de plan « *peuvent revêtir une nature authentiquement contractuelle à la condition qu'ils contiennent des clauses suffisamment précises, ayant une force obligatoire* »⁷²⁶. Aussi, dans une décision du 30 décembre 2005, la cour administrative d'appel de Nantes semble avoir appliqué cette théorie, en considérant que l'abandon d'un contrat conclu entre deux personnes publiques peut entraîner le versement d'une indemnité : l'établissement public d'aménagement de la Loire avait conclu avec l'État et l'Agence financière du Bassin Loire Bretagne un protocole d'accord prévu dans le contrat de plan interrégional, en vue de la construction d'un barrage sur la Loire. L'État, s'est engagé aux côtés de l'Agence financière du Bassin Loire à financer une partie de l'opération. Il s'est finalement rétracté.

⁷²⁴ Conseil d'État, 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire*, Rec., p. 3.

⁷²⁵ Conseil d'État, 25 octobre 1996, *Association Estuaire-Ecologie*, Rec., p.415.

⁷²⁶ DREYFUS Jean-David, « L'abandon d'un engagement contractuel entre personnes publiques ouvre droit à une indemnité », note sous Cour administrative d'appel de Nantes, 30 décembre 2005, *Établissement public Loire*, AJDA 2006, p. 1167. À ce titre, dans un arrêt du 19 novembre 1999, *Fédération syndicaliste FO des travailleurs des Postes et Télécommunications*, le Conseil d'État a considéré que les stipulations contenues dans le contrat « *ne sont pas, eu égard à leur objet ou aux termes généraux dans lesquels elles sont énoncées, susceptibles de léser de façon suffisamment directe et certaine les intérêts des agents de La Poste pour que la fédération requérante justifie d'un intérêt à en contester la légalité à l'appui de sa requête* », et a conclu à l'irrecevabilité de la requête (Rec., p. 354).

La Cour administrative d'appel a souligné que « *le protocole d'accord du 13 février 1986 et la « charte » du 6 juillet 1994 qui s'y est substituée constituent, au sens des dispositions précitées de la loi du 29 juillet 1982, des contrats particuliers dont les stipulations mettaient des obligations précises tant à la charge de l'État et de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, pour le financement de la construction du barrage* ». Elle s'est ensuite placée sur le terrain de la résiliation unilatérale pour motif d'intérêt général pour analyser la décision de l'État de ne pas poursuivre son engagement. Elle a estimé que dans ce cadre, et sauf stipulation contraire, l'établissement public d'aménagement de la Loire avait droit à une réparation du préjudice subi par cette résiliation unilatérale.

291. Ainsi, sans véritablement statuer sur le non-respect des clauses contractuelles des contrats de plan (ou contrats de projets), le juge administratif semble de plus en plus enclin à leur appliquer le régime du droit commun des contrats administratifs. Le non-respect des dispositions relatives aux musées prévues dans les contrats de projet État-régions pourrait donc, éventuellement, être sanctionné par le juge. Par conséquent, le « Plan Musées en Régions » a le mérite de rappeler et de garantir la réalisation de projets déjà lancés, tout en se posant comme une reconnaissance de la part de l'État vis-à-vis de l'investissement des collectivités territoriales envers leurs musées. Il récompense des projets qui, somme toute, rivalisent en termes de qualité. En principe, il annonce également, dans un contexte budgétaire peu favorable, le maintien des crédits mis à disposition des musées territoriaux à un certain niveau pendant trois ans. Aussi, on peut considérer que « *ce qui est pris n'est plus à prendre* »⁷²⁷.

§2. Les autres formes de participation de l'État en faveur des « musées de France »

292. Outre les octrois de subventions et le conseil scientifique et technique, le législateur a édicté des mesures en faveur du rayonnement des musées territoriaux qui marquent une reconnaissance de leur aptitude à gérer des collections. Il en va ainsi du transfert de propriété des dépôts de l'État effectués dans les musées de régions avant 1910 (A), de l'encouragement aux partenariats entre musées nationaux et musées locaux, notamment en ce qui concerne les

⁷²⁷ FLOUQUET Sophie, « Musées, un plan symbolique », précité.

prêts d'œuvres (B) et de l'exercice par l'État de son droit de préemption en matière d'acquisition d'objets au profit des musées de France (C).

A. Le transfert de propriété des dépôts de l'État effectués dans les musées de régions avant 1910

293. L'article 13 de la loi *relative aux musées de France* dispose que « les biens des collections nationales confiés par l'État, sous quelque forme que ce soit, à une collectivité territoriale avant le 7 octobre 1910 et conservés, à la date de publication de la présente loi, dans un musée classé ou contrôlé en application de l'ordonnance n° 45-1546 du 13 juillet 1945 portant organisation provisoire des musées des beaux-arts et relevant de cette collectivité deviennent, après récolement, la propriété de cette dernière et entrent dans les collections du musée (...) ». Cet article vise principalement les dépôts effectués par l'État dans les musées de province.

L'article 1915 du code civil définit le dépôt comme « un acte par lequel on reçoit la chose d'autrui, à la charge de la garder et de la restituer en nature ». Il s'agit donc d'un prêt à long terme. C'est une pratique courante dans le domaine des musées, l'objectif initial étant de présenter sur tout le territoire les biens de la Nation, pour permettre à tous les citoyens d'en profiter.

294. Les dépôts effectués par l'État à partir de la Révolution française sont à l'origine de la constitution de multiples musées de province. Il en est ainsi des quinze musées créés par l'arrêté pris par le ministre Chaptal en 1801. De plus, de nombreuses communes ont elles-mêmes réclamé très tôt que leur soient envoyées des œuvres issues des dépôts révolutionnaires. C'est le cas, par exemple, des villes de Rouen et Grenoble, qui se sont manifestées auprès de l'État dès 1797, ou de la ville de Genève en 1798⁷²⁸. Tout au long du XIX^{ème} siècle, l'État a poursuivi sa politique de dépôt en se montrant plus ou moins généreux en fonction des régimes politiques qui se sont succédé : ainsi l'Empire a joué un rôle actif dans la distribution des œuvres dans les musées de province, en continuant à puiser dans objets confisqués à la Noblesse et au Clergé, mais également dans les spoliations effectuées lors des conquêtes

⁷²⁸ LACAMBRE Geneviève, « De quelques dépôts de l'État », in GEORGEL Chantal (dir.), *La jeunesse des musées*, catalogue d'exposition, Réunion des musées nationaux, 1994, p. 241 ; MONNIER Gérard, *L'art et ses institutions en France de la Révolution à nos jours*, précité, pp.97-105.

napoléoniennes (ces œuvres envoyées en province n'ont d'ailleurs pas été restituées à la Restauration). Si la Restauration a été plus frileuse, elle a tout de même créé une administration chargée, au sein du ministère de l'Intérieur, d'acheter des œuvres aux artistes vivants pour des destinations autres que des musées et palais royaux.

Les dépôts se sont ensuite poursuivis régulièrement tout au long du siècle. Parmi eux, on peut citer les œuvres de la collection Campana. Aristocrate italien et directeur du Mont de Piété de Rome, le marquis de Campana (1808-1880) avait rassemblé une collection d'œuvres très diverses, constituée de pièces antiques et modernes. Saisie à la suite des malversations financières du marquis, cette collection a été vendue et dispersée dans toute l'Europe en 1861. À l'instigation de Napoléon III, la France en a acheté la majeure partie (environ 11 835 objets : peintures, sculptures et objets archéologiques). La collection Campana fut exposée provisoirement dans les locaux du Palais de l'Industrie, sous le nom de « musée Napoléon III ». C'est l'empereur qui décida sa fermeture en 1862, ainsi que le transfert de la collection au musée du Louvre et dans les musées de province⁷²⁹.

295. Le choix des œuvres envoyées aux collectivités territoriales dépendait de plusieurs critères, mais il s'agissait surtout d'une question de goût. Sous la III^{ème} république, les musées territoriaux ont reçu des œuvres exposés au Luxembourg et finalement jugées indignes d'entrer au Louvre : *« C'est qu'en fait le critère principal est esthétique et résulte bien souvent d'une hiérarchie qui tient compte de la notoriété de l'artiste et de la réussite de l'œuvre, selon le goût du moment bien entendu. La politique des envois de l'État devient alors le révélateur de ce que les services parisiens – au Louvre comme à la direction des beaux-arts pour les artistes vivants – pensent des artistes »*⁷³⁰.

Il n'y avait pas de concertation entre l'État et les communes concernées par les dépôts, et ce n'est qu'à partir du début du XX^{ème} siècle que l'on a commencé à tenir compte du lieu d'origine des artistes et des sujets traités. La volonté de mettre en valeur le territoire local s'est également développée. Les envois pouvaient dépendre également de dispositions et de relations politiques. En 1898, par exemple, les préfets ont été sollicités par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts pour voir s'il y avait des inconvénients à envoyer des œuvres dans

⁷²⁹ Voir notamment NADALINI Gianpaolo, « La collection Campana au musée Napoléon III et sa première dispersion dans les musées français (1862-1863) », *Journal des savants*, 1998, n° 2, pp. 183-225.

⁷³⁰ LACAMBRE Geneviève, « De quelques dépôts de l'État », précité, p. 244.

certaines musées « *et les réponses, qui portent sur l'état des musées, [montraient] surtout combien il [semblait] nécessaire d'être prudent en période électorale* »⁷³¹.

296. Les dépôts n'ont fait l'objet d'aucune réglementation avant le début du XX^{ème} siècle. Ce qui, en principe, ne devait être que temporaire est donc devenu durable et les dépositaires ont fini par considérer les œuvres concernées comme leur propriété. L'État a eu de plus en plus de difficultés à récupérer ses biens, même dans le cadre d'expositions temporaires et même lorsqu'il proposait des échanges d'œuvres. Ainsi, en 1892, le directeur des Beaux-Arts a souhaité regrouper au Louvre les trois panneaux d'un retable de Mantegna dont le panneau central, *La crucifixion*, était conservée au Louvre, et les panneaux latéraux au musée des beaux-arts de Tours⁷³². Cette idée a suscité un véritable scandale, la ville de Tours a refusé de renvoyer ces œuvres et fait signer des pétitions, alors même que l'État lui proposait d'échanger ces panneaux contre une œuvre de Poussin et une œuvre de Millet. Si un tel épisode est le signe d'un attachement des collectivités territoriales à une répartition équilibrée des richesses de la Nation, il a sans doute fait partie des expériences qui ont amené l'État à prendre des dispositions en matière de dépôts des œuvres des collections nationales.

Le premier texte relatif aux dépôts des collections nationales datant du 7 octobre 1910⁷³³, le législateur de 2002 a choisi cette date comme « butoir » pour le transfert de propriété des œuvres déposées dans les musées territoriaux. Le transfert de propriété de ces dépôts clôt ainsi certaines anciennes querelles. Il concerne tous les dépôts des collections nationales dans les musées de collectivités territoriales, à l'exception des dons et legs faits à l'État.

297. Le transfert de propriété ne peut avoir lieu qu'au profit d'un musée ayant obtenu l'appellation « musée de France », « *sauf si la collectivité territoriale s'y oppose* », sachant qu'aucun refus ne pourrait être motivé par le coût d'entretien des œuvres déposées, celui-ci étant assuré depuis longtemps par les collectivités territoriales depositaires⁷³⁴.

De même, on peut considérer que la condition d'obtention de l'appellation est « *superfétatoire* » : les musées ayant reçu des dépôts étant issus de la catégorie des musées

⁷³¹ LACAMBRE Geneviève, « De quelques dépôts de l'État », précité, p. 244..

⁷³² GEORGEL Chantal, « L'État et « ses » musées de province ou comment concilier la liberté d'initiative des villes et les devoirs de l'État », précité, pp. 72-73.

⁷³³ Voir notamment le décret du 24 juillet 1910 *relatif aux dépôts des œuvres des collections nationales* (JORF du 7 octobre 1910, p. 8299).

⁷³⁴ RICHERT Philippe, *Rapport sur le projet de loi relatif aux musées de France*, Doc. Sénat, session ordinaire 2001-2002, n° 5, p. 85.

classés, ceux-ci ont été automatiquement labellisés⁷³⁵. Le transfert de propriété nécessite un long travail, qui passe par le récolement des collections des musées nationaux. Ce récolement permet d'établir les listes d'œuvres et de musées concernés, en sachant que certaines œuvres ont pu changer de destination. Aussi la loi prévoit-elle que « *si, à la date de publication de la présente loi, le bien en cause est conservé dans un musée classé ou contrôlé en application de l'ordonnance n° 45-1546 du 13 juillet 1945 précitée relevant d'une collectivité territoriale autre que celle initialement désignée par l'État, la collectivité territoriale à laquelle la propriété du bien est transférée est désignée après avis du Haut Conseil des musées de France* ».

Le transfert de propriété fait ensuite l'objet d'un arrêté du ministre chargé de la Culture⁷³⁶. Plus d'une centaine d'arrêtés ont ainsi été pris depuis 2005, d'autres sont encore à venir. Car si le rapport de Monsieur Philippe Richert mentionne environ cinq mille œuvres concernées, il est en fait très difficile de les quantifier. Par conséquent, le transfert se fait au fur et à mesure des listes établies par les musées nationaux⁷³⁷.

298. Le transfert de propriété des collections nationales aux collectivités territoriales ayant obtenu l'appellation « musée de France » se pose comme une reconnaissance du respect, par celles-ci, des contraintes de gestion et de bonne conservation des collections. De ce fait, les dépôts restent une actualité dans la vie des musées territoriaux, comme les échanges et les prêts d'œuvres.

⁷³⁵ RICHERT Philippe, *Rapport sur le projet de loi relatif aux musées de France*, précité, p. 85.

⁷³⁶ Pour des exemples récents, voir notamment l'arrêté 30 mars 2012 *portant transfert de propriété de biens au profit d'une collectivité territoriale conformément à l'article L. 451-9 du code du patrimoine*, JORF du 2 mai 2012, p. 7722, sur le transfert de propriété collections nationales à la ville de La Roche-sur-Yon (Vendée) ; l'arrêté du 16 janvier 2012 *portant transfert de propriété de biens au profit d'une collectivité territoriale conformément à l'article L. 451-9 du code du patrimoine*, JORF du 25 janvier 2012, p. 1397, sur le transfert de propriété collections nationales à la ville de Chartres-Mainvilliers (Eure-et-Loir) ; l'arrêté du 20 octobre 2010 *portant transfert de propriété de biens au profit d'une collectivité territoriale conformément à l'article L. 451-9 du code du patrimoine*, JORF du 29 octobre 2010, p. 19460, sur le transfert de propriété collections nationales à la ville de Vitré (Ille-et-Vilaine) ; l'arrêté du 22 septembre 2009 *portant transfert de propriété de biens au profit d'une collectivité territoriale conformément à l'article L. 451-9 du code du patrimoine*, JORF du 27 novembre 2009, p. 20521, sur le transfert de propriété collections nationales à la ville de Montargis (Loiret), etc.

⁷³⁷ D'après la Cour des Comptes, au 31 décembre 2009, « *le transfert de propriété – qui exige un récolement préalable auprès de 254 municipalités – était finalisé dans 113 villes et deux départements* », Cour des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformation, (2000-2010)*, Rapport public thématique, 2011, p. 132.

B. L'encouragement au développement des échanges entre musées nationaux et musées locaux

299. La décentralisation en matière culturelle passe aussi par des échanges entre les musées nationaux et les musées territoriaux qui se manifestent essentiellement par des mises en dépôt et des prêts, dont l'existence a été consacrée par différentes dispositions législatives et réglementaires (1). Pour autant, la mise en œuvre de ces dispositions est contrastée, et cela est sans doute dû aux modalités pratiques des dépôts, et surtout des prêts des collections entre « musées de France » (2).

1. Les dispositions législatives et réglementaires en matière de dépôt et de prêts entre les « musées de France »

300. La loi *relative aux musées de France* reste silencieuse sur la question des prêts et des dépôts. Mais l'article 98 de la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* prévoit qu'« afin de favoriser sur l'ensemble du territoire un meilleur accès aux œuvres d'art appartenant à l'État et dont les musées nationaux ont la garde, l'État prête aux musées de France relevant des collectivités territoriales, pour des durées déterminées, des œuvres significatives provenant de ses collections. Une convention passée entre l'État et la collectivité territoriale définit les conditions et les modalités du prêt (...)»⁷³⁸.

Ces dispositions sont reprises dans la circulaire du 26 avril 2007 *portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine et autres responsables scientifiques des musées de France*⁷³⁹. Elle rappelle notamment que le prêt et le dépôt contribuent activement à la diffusion culturelle, et que les conservateurs doivent toujours répondre le plus favorablement possible aux demandes de prêts et de dépôts qui leur sont faites, en veillant bien entendu, aux contraintes de conservation des œuvres visées.

301. On peut s'interroger sur l'intérêt de telles dispositions dans un texte législatif. Si leur présence dans le contenu d'un code de déontologie à l'égard des responsables scientifiques des

⁷³⁸ Article 98 de la loi 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, JORF du 17 août 2004, p. 14545.

⁷³⁹ Circulaire 2007/ 007 du ministre de la Culture et de la Communication du 26 avril 2007, *portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine (fonction publique d'État et territoriale) et autres responsables scientifiques des musées de France pour l'application de l'article L. 442-8 du Code du patrimoine*, précitée.

collections semble pertinente (encore ce texte est-il passé relativement inaperçu), il semble curieux de les voir apparaître dans un document législatif, et de manière plus ou moins incidente dans un texte qui ne concerne pas les musées. Certes, le législateur de 2004 se place dans une situation de reconnaissance des musées de collectivités territoriales ayant obtenu l'appellation « musée de France ». Mais on pourrait considérer qu'une telle disposition est superflue.

À l'heure où la vie des musées tourne beaucoup autour des expositions temporaires, les prêts et échanges d'œuvres sont nécessaires. En général invisibles du grand public, ils sont essentiels au rayonnement des musées, car ils contribuent à renouveler leur offre culturelle. C'est ce phénomène, largement ancré dans les pratiques des musées, que Monsieur Jacques Rigaud qualifie de « respiration des collections »⁷⁴⁰.

302. La loi relative *aux libertés et responsabilités locales* prévoyait également que « *le Haut Conseil des musées de France, régulièrement informé de cette opération, procède à son évaluation, tous les deux ans, par un rapport adressé au ministre chargé de la culture, qui en transmet les conclusions au Parlement* ». Une autre circulaire du ministre de la Culture et de la Communication, datée du 13 mars 2007, enjoignait les musées nationaux à dresser un rapport annuel de leur politique de dépôts et de prêts⁷⁴¹, de manière à permettre au Haut Conseil des musées de France d'établir ce bilan. Rappelant son attachement à la mobilité des collections nationales, le ministre encourage les dépôts et les prêts de longue durée vis-à-vis des musées territoriaux et attend que chaque musée national explicite les axes de son action territoriale dans son document d'orientation.

On peut noter quelques expériences notables en la matière : en 2004, le rapport d'activité du musée du Louvre faisait état de 965 œuvres prêtées, dont la majorité aux musées territoriaux et aux monuments historiques, pour quatre-vingt-sept expositions temporaires. Ce rapport mentionnait également la mise en place d'un partenariat sur trois ans avec le musée des beaux-arts de Nantes, qui s'est concrétisé par une exposition de trois mois d'un chef d'œuvre du Louvre chaque année, et par trois expositions-dossiers soutenues par des programmes

⁷⁴⁰ RIGAUD Jacques, *Réflexion sur la possibilité pour les opérateurs publics d'aliéner des œuvres de leurs collections*, précité, p. 38.

⁷⁴¹ Circulaire du ministre de la Culture et de la Communication du 13 mars 2007, *relative à la politique et à la gestion des dépôts des musées nationaux*, adressée aux présidents et directeurs des musées nationaux et aux chefs des grands départements, non publiée (voir RIGAUD Jacques, *Réflexion sur la possibilité pour les opérateurs publics d'aliéner des œuvres de leurs collections*, précité, p. 6).

pédagogiques renforcés et organisés en commun par les deux musées⁷⁴². Cependant, la Cour des comptes a relevé la faible circulation des collections des musées nationaux vers les « musées de France » situés en régions⁷⁴³. Cette insuffisance est sans doute liée aux modalités pratiques des dépôts, et plus particulièrement des prêts d'œuvres.

2. Les modalités pratiques des dépôts et des prêts de collections entre « musées de France »

303. Le dépôt, comme on l'a vu, consiste en un « prêt » à long terme. Il n'est pas lié à un événement particulier, son objectif étant que l'œuvre déposée soit exposée dans les collections permanentes du dépositaire. Le prêt d'œuvre est analysé comme un prêt à usage, qui « *est un contrat par lequel l'une des parties livre une chose à l'autre pour s'en servir* »⁷⁴⁴, en général dans le cadre d'une exposition temporaire dont l'œuvre illustre le propos.

304. Les conditions qui encadrent les prêts et dépôts sont sensiblement les mêmes, et font en général l'objet d'un contrat, avec évidemment une obligation pour l'emprunteur/dépositaire d'assurer la garde et la restitution de l'objet en cause à la fin du contrat. Par ailleurs, « *les prêts et dépôts ne peuvent être consentis que si le bénéficiaire accepte un contrôle assuré par toute personne qualifiée désignée par le prêteur ou le déposant sur les conditions d'exposition, de sécurité ou de conservation du bien et s'il s'engage, sauf convention contraire, à supporter les frais de restauration en cas de détérioration du bien* »⁷⁴⁵. La différence majeure entre le prêt et le dépôt réside dans le fait que le dépôt peut faire l'objet d'une restitution au déposant, à la demande de celui-ci, avant la fin de la durée du contrat de dépôt.

L'article 10 du projet de loi *relatif aux musées de France* tel qu'il était rédigé par l'Assemblée nationale mentionnait la nécessité qu'un décret en Conseil d'État précise les conditions de prêts et dépôts entre « musées de France »⁷⁴⁶. Mais le respect du principe de libre administration des

⁷⁴² MUSÉE DU LOUVRE, *Rapport d'activité 2004*, p. 175 (accessible sur http://www.louvre.fr/sites/default/files/medias/medias_fichiers/fichiers/pdf/louvre-rapports-d039activite-2004.pdf).

⁷⁴³ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, précité, pp.32-34.

⁷⁴⁴ Article 1875 du code civil.

⁷⁴⁵ Article II-2 b de la circulaire 2007/007 du ministre de la Culture et de la Communication du 26 avril 2007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine (fonction publique d'État et territoriale) et autres responsables scientifiques des musées de France pour l'application de l'article L. 442-8 du Code du patrimoine, précitée.

⁷⁴⁶ Projet de loi *relatif aux musées de France*, Doc. Ass. nationale, session ordinaire de 2000-2001, n° 669.

collectivités territoriales implique que celles-ci fixent elles-mêmes les conditions de prêts et de dépôts d'œuvres de leurs collections. Pour ce qui concerne les musées nationaux, les conditions de prêts et de dépôts sont fixées par le décret du 3 mars 1981⁷⁴⁷. Les décisions de prêts et de dépôts sont prises par arrêté du ministre chargé de la Culture après avis du comité consultatif des musées nationaux qui vérifie les conditions de transport et de conservation de l'œuvre. Au niveau local, les décisions de prêts ou de dépôts relèvent de l'organe exécutif de la collectivité territoriale concernée, sous le contrôle de son assemblée délibérante.

305. Les contrats de prêts et de dépôts mentionnent le lieu et les conditions de présentation de l'œuvre au public, les conditions de transport (en général à la charge de l'emprunteur), de conservation et d'assurance contre tout risque de dégradation, vol ou incendie. L'assurance n'est pas obligatoire dans le cadre d'un contrat de dépôt et les emprunteurs peuvent être dispensés de prendre cette assurance lorsqu'ils présentent des garanties de conservation suffisantes : c'est le cas notamment de la ville de Paris dans ses rapports avec les musées nationaux, chacun étant son propre assureur. Le contrat peut également mentionner, lorsqu'il s'agit d'un dépôt, les conditions dans lesquelles le dépositaire peut prêter l'œuvre à d'autres institutions (ce type de prêt est autorisé par le ministre chargé de la Culture lorsqu'il s'agit d'une œuvre appartenant aux collections nationales).

306. Les dépôts et les prêts se font à titre gratuit. Ce principe n'est pas affirmé dans le code de déontologie du Conseil international des musées. L'article 1.10 de ce code relatif à la politique commerciale des institutions commerciales dispose cependant que « *les musées doivent garder le contrôle du contenu et de l'intégrité de leurs programmes, expositions et activités. Les activités génératrices de revenus ne doivent pas nuire aux normes de l'institution ni à son public* ». À ce titre, certains États étrangers tels que la Russie n'hésitent pas, et depuis longtemps, à demander des contreparties financières en échange de prêts d'œuvres de leurs collections.

En France, aucune des dispositions législatives précitées ne pose le principe de la gratuité des prêts et dépôts entre musées. Et si elle rappelle que les « *collections des musées de France ne se monnayent pas* »⁷⁴⁸, la circulaire portant charte de déontologie des responsables de

⁷⁴⁷ Décret 81-240 relatifs aux prêts et dépôts d'œuvres des musées nationaux (JORF du 13 mars 1981, p. 773), codifié aux articles D. 423-6 et suivants du code du patrimoine.

⁷⁴⁸ Article II, 2, C de la circulaire 2007/007 du 26 avril 2007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine (fonction publique d'État et territoriale) et autres responsables scientifiques des musées de France pour l'application de l'article L. 442-8 du Code du patrimoine, précitée.

collections des « musées de France » n'interdit pas les frais de location, dès lors qu'ils satisfont un but d'intérêt général et qu'ils contribuent au rayonnement scientifique et culturel du musée. Elle précise tout de même que « les présentations de ce type ne doivent jamais prendre le pas sur des projets qui n'ont pas de réciprocité financière mais qui sont justifiés par le seul intérêt scientifique et culturel, ou qui résultent de demandes argumentées de prêts ou dépôts d'autres dépôts et notamment de musées de France en régions. Cette priorité doit être accordée même si de tels projets conduisent à différer une présentation d'œuvres génératrice de ressources monétaires (...) »⁷⁴⁹.

Le principe de gratuité des prêts et dépôts n'exclut pas non plus certaines contreparties, ce que les Anglo-Saxons appellent les « fees », et qui consistent en des frais de dossiers, ou des frais de restauration, d'encadrement, etc. Cet usage « est acceptable ponctuellement, notamment lorsque ces frais atteignent un montant très élevé et concerne une œuvre qui ne fait pas l'objet d'une présentation permanente »⁷⁵⁰. En pratique il a tendance à se généraliser. Il risque de se développer de plus en plus avec la croissance des besoins financiers des musées. Dans ce cadre, l'accord gouvernemental passé par la France avec les Émirats Arabes Unis doit être mentionné. Depuis 2007, la France s'est en effet engagée à mettre son expertise et son savoir-faire au service de la constitution d'un « musée universel » à Abou Dhabi, dont l'ouverture est prévue pour 2013. Plusieurs musées nationaux au statut d'établissement public tels que le musée Louvre, le musée d'Orsay et le musée du quai Branly ont créé avec l'État une société par action simplifiée dénommée « Agence France-Muséums », chargée de mettre en œuvre les termes de l'accord. Elle a pour mission d'assister le futur musée dans l'élaboration et la mise en œuvre de son programme scientifique et culturel, de le conseiller dans sa politique d'acquisition, de programmation d'expositions temporaires et dans la formation du personnel. Outre cette expertise scientifique, la France s'engage à prêter des œuvres de ses collections au futur musée : ces prêts s'échelonneront sur dix ans à partir de l'ouverture du musée d'Abou Dhabi, et leur nombre sera dégressif à partir de la quatrième année d'ouverture du musée. En contrepartie de ce soutien scientifique et technique, et de ces prêts, l'Agence France-Muséums recevra sur vingt ans une rémunération de 550 millions d'euros qui bénéficiera aux musées participant au projet. Plus spécifiquement, le musée du Louvre permettra au futur musée universel d'utiliser

⁷⁴⁹ Article II, 2, C de la circulaire 2007/007 du 26 avril 2007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine (fonction publique d'État et territoriale) et autres responsables scientifiques des musées de France pour l'application de l'article L. 442-8 du Code du patrimoine, précitée.

⁷⁵⁰ Ibidem.

sa dénomination et sa marque pour une durée de trente ans et six mois, et recevra en contrepartie la somme de 400 millions d'euros sur quinze ans⁷⁵¹.

307. La Cour des comptes a également relevé le fait que les prêts d'œuvres pouvaient parfois constituer des contreparties à des opérations de mécénat⁷⁵². De ce fait, si les contreparties financières en échange de prêts deviennent inévitables, elles risquent de porter préjudice aux petits musées, incapables de satisfaire aux exigences des plus grands en termes financiers. La Cour des comptes pointe ainsi l'attitude du musée d'Orsay qui, durant la fermeture de ses salles dédiées aux impressionnistes en 2010, a organisé des expositions à Madrid, San Francisco, Nashville, Canberra et Tokyo, mais pas en France. Ces expositions ont rapporté près de 9 millions d'euros au musée, mais elles n'ont pas été montrées en province.

308. Les contreparties financières aux prêts constituent un domaine de ressources important pour les musées, dans un contexte où les demandes de prêts se multiplient et où la durée des expositions temporaires s'allonge. Mais « *adopter le principe de location des œuvres ou des objets de musées reviendrait à détourner les musées de leur mission et à mettre en danger le principe même d'expositions temporaires, à créer une concurrence au sein de l'univers muséal : seules les grandes institutions auraient désormais la capacité d'organiser des expositions temporaires* »⁷⁵³.

Par ailleurs, les prêts peuvent être assortis de demandes de garanties en termes de sécurité et d'assurances, garanties que les petits musées territoriaux sont dans l'impossibilité d'honorer. Enfin, les prêts se font également de plus en plus sur la base d'un accord tacite : les musées nationaux prêtent des œuvres, à condition que leurs emprunteurs soient en mesure de leur fournir, dans les mêmes conditions, une ou plusieurs œuvres scientifiquement « équivalentes ». Dans de telles conditions, il est difficile de ne pas relever une certaine diminution des prêts et

⁷⁵¹ Sources : *Création du musée universel Louvre Abou Dhabi*, Dossier de presse de présentation de l'accord entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement des Émirats Arabes Unis (accessible sur <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/index-aboudabi.html>); et Musée du Louvre, *Rapport d'activité 2008*, pp. 193-195 (accessible sur <http://www.louvre.fr/sites/default/files/medias/fichiers/fichiers/pdf/louvre-rapports-d039activite-2008.pdf>). Voir également GOB André, *Le musée, une institution culturelle dépassée ?*, Armand Colin, 2010, pp. 55

⁷⁵² Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, précité, pp.71-74.

⁷⁵³ Propos de Christophe Vital, conservateur en chef du patrimoine et président de l'association générale des conservateurs des collections publiques de France, dans « Prêts, le casse-tête des conservateurs » *L'Œil*, 2008, n° 600.

dépôts des musées nationaux au niveau local⁷⁵⁴, ainsi que le non-aboutissement des ambitions du ministère de la Culture en la matière. Le musée du Louvre est, par exemple, le seul musée à s'être engagé, jusqu'en 2005, dans le programme « 22 prêts pour 22 régions ». Annoncé par le ministre de la culture en 2003, ce projet avait pour objectif de présenter des chefs d'œuvre des musées nationaux en régions.

309. Aussi, si les échanges entre « Paris et la province » sont légalement garantis, et « *si l'objectif de démocratisation culturelle continue d'être au cœur des missions du ministre de la culture, comme le décret qui définit ses attributions le prévoit toujours, il apparaîtrait cohérent que les musées nationaux inscrivent davantage leurs activités sur l'ensemble du territoire que ce n'est le cas aujourd'hui* »⁷⁵⁵. Il appartient alors « *nécessairement à l'État de préciser dans quelle mesure il entend faire bénéficier les régions des collections nationales. Car la dynamique de l'économie muséale ne produira pas spontanément une reprise de la politique de dépôts et une pratique active de la circulation des œuvres sur l'ensemble du territoire national* »⁷⁵⁶.

Dans ce cadre, la Cour des comptes préconise la mise en place d'un code de déontologie de la circulation des collections nationales « *eu égard à ce que représentent les collections nationales, et compte tenu du prestige des musées français, il serait fâcheux que de telles opérations se développent sans que leur cadre éthique et scientifique ait été fixé. Aussi le ministère de la culture devrait-il engager la préparation d'une charte de la circulation des œuvres des collections nationales, si possible en concertation avec le Conseil international des musées* »⁷⁵⁷.

⁷⁵⁴ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformation (2000-2010)*, précité, p. 133 : la Cour mentionne ainsi la disparition, dans le contrat de performance du musée du Louvre, des indicateurs des prêts, au profit d'un indicateur relatif aux partenariats, « *lesquels couvrent toute la gamme allant de la simple participation à des comités scientifiques à des opérations plus ambitieuses de prêts ou de coproductions d'expositions* » ; et une diminution notable des prêts et dépôts de l'établissement public du château et du domaine de Versailles.

⁷⁵⁵ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, précité, p. 134.

⁷⁵⁶ *Ibidem*, p. 134.

⁷⁵⁷ *Ibidem*, p. 74.

C. La mise en œuvre par l'État de son droit de préemption au profit des musées territoriaux

310. Les collectivités territoriales recourent fréquemment aux ventes aux enchères publiques pour acquérir des œuvres pour leurs musées. Elles interviennent alors en principe au même titre que tout autre acheteur particulier et doivent respecter la réglementation en matière de vente. Toutefois, si l'objet mis en vente intéresse particulièrement une collectivité territoriale, elle peut demander à l'État d'utiliser, pour son compte, son droit de préemption.

Introduit par la loi de finances du 31 décembre 1921 et codifiée aux articles L. 123-1 et suivants du code du patrimoine, le droit de préemption peut être défini comme « *la faculté légale pour l'État de se substituer, au prix d'adjudication, au dernier enchérisseur, que celui-ci soit français ou étranger* »⁷⁵⁸. L'État peut exercer son droit « *sur toute vente publique d'œuvre d'art ou sur toute vente de gré à gré d'œuvre d'art réalisées dans les conditions prévues à l'article L. 321-9 du code du commerce* »⁷⁵⁹. Les « œuvres d'art » concernées sont celles énumérées à l'article R.123-2 du code du patrimoine⁷⁶⁰, cette liste étant la même que celle posée par le décret du 29 janvier 1993 *relatif aux biens culturels soumis à certaines restrictions de circulation*⁷⁶¹. Le droit de préemption peut également être exercé pour l'acquisition d'archives privées mises en vente publique⁷⁶².

311. L'État, même s'il souhaite préempter, ne doit pas contrarier le jeu normal des enchères⁷⁶³. Aussi ne doit-il rien montrer de son intention de préempter, au risque sinon de décourager les

⁷⁵⁸ GAILLARD Yann, *Marché de l'art, les chances de la France*, Doc. Sénat, session ordinaire 1998-1999, n° 330, p. 127.

⁷⁵⁹ Article L. 123-1 du code du patrimoine.

⁷⁶⁰ L'article R. 123-2 du code du patrimoine mentionne 12 catégories de biens culturels visés, qui sont : « 1° Objets archéologiques ayant plus de cent ans d'âge provenant de fouilles et découvertes terrestres et sous-marines, de sites archéologiques ou de collections archéologiques ; 2° Eléments de décor provenant du démembrement d'immeubles par nature ou par destination ; 3° Peintures, aquarelles, gouaches, pastels, dessins, collages, estampes, affiches et leurs matrices respectives ; 4° Photographies positives ou négatives quel que soit leur support et le nombre d'images sur ce support ; 5° Œuvres cinématographiques et audiovisuelles ; 6° Productions originales de l'art statuaire ou copies obtenues par le même procédé et fontes dont les tirages ont été exécutés sous le contrôle de l'artiste ou de ses ayants droit et limités à un nombre inférieur ou égal à huit épreuves, plus quatre épreuves d'artistes, numérotées ; 7° Oeuvres d'art contemporain non comprises dans les catégories citées aux 3° à 6° ; 8° Meubles et objets d'art décoratif ; 9° Manuscrits, incunables, livres et autres documents imprimés ; 10° Collections et spécimens provenant de collections de zoologie, de botanique, de minéralogie, d'anatomie, collections et biens présentant un intérêt historique, paléontologique, ethnographique ou numismatique ; 11° Moyens de transport ; 12° Tout autre objet d'antiquité non compris dans les catégories citées aux 1° à 11° ».

⁷⁶¹ Décret 93-124 du 29 janvier 1993 *relatif aux biens culturels soumis à certaines restrictions de circulation*, JORF du 30 janvier 1993, p. 1600.

⁷⁶² Articles L. 212-32 et suivants du code du patrimoine.

⁷⁶³ CORNU Marie, MALLET-POUJOL Nathalie, *Droit, œuvres d'art et musées*, précité, p. 174.

acquéreurs éventuels. Cela impliquerait alors qu'il n'y ait pas ou peu d'enchères, au détriment du vendeur. Cependant, le droit de préemption est l'un des seuls moyens dont peut disposer l'État pour empêcher la sortie définitive d'un trésor national du territoire. Par conséquent on ne peut pas lui reprocher d'informer le public, avant la vente, de son intention d'empêcher l'œuvre de sortir du territoire⁷⁶⁴. Il y a donc un subtil mélange entre la protection du patrimoine culturel et le respect du vendeur⁷⁶⁵. D'ailleurs l'État ne peut préempter si le prix de réserve n'est pas atteint, celui-ci s'entendant comme un prix minimum de vente en deçà duquel le vendeur, qui s'est généralement entendu avec le commissaire-priseur, refuse la vente.

L'article L. 123-1 du code du patrimoine précise que l'État, représenté par le ministre en charge de la Culture⁷⁶⁶ doit être informé de l'existence d'une vente publique et de ses modalités au moins quinze jours avant sa réalisation. De même, il est informé « sans délai » de la transaction afin de pouvoir annoncer son intention de préempter sitôt l'adjudication prononcée (dans un délai de quatre heures lorsqu'il s'agit d'une vente en ligne). Cette annonce ne constitue cependant pas pour une décision définitive, et l'État dispose d'un délai de quinze jours pour confirmer son intention de préempter, ou y renoncer. Dans une espèce relative à la préemption par l'État sur la vente d'une œuvre du peintre Balthus, le Conseil d'État a néanmoins considéré que la décision de l'État « *doit, à peine d'illégalité, non seulement être prise dans le délai de quinze jours mais encore être, avant l'expiration de ce délai, notifiée au commissaire-priseur chargé de la vente* »⁷⁶⁷.

Quant au respect des droits de l'acquéreur, la cour administrative d'appel de Paris a tout récemment eu à connaître d'une affaire dans laquelle elle a analysé le droit de préemption de l'État sur les ventes publiques d'œuvres d'art au regard du droit communautaire. En l'espèce, un particulier s'était porté acquéreur, lors d'une vente consacrée aux arts premiers, d'un objet sur lequel le ministre de la Culture et de la Communication a exercé son droit de préemption au profit du musée du quai Branly. Il a exercé un recours en annulation de la décision du ministre de préempter. Sa demande a été rejetée par le tribunal administratif de Paris. Devant la cour

⁷⁶⁴ CORNU Marie, MALLET-POUJOL Nathalie, *Droit, œuvres d'art et musées*, précité, pp. 177-186.

⁷⁶⁵ Cour administrative d'appel de Paris, 31 juillet 2012, req. n° 10PA01590.

⁷⁶⁶ Article R. 123-1 du code du patrimoine.

⁷⁶⁷ Conseil d'État, 30 juillet 2003, *Ministre de la Culture et de la Communication c/ société Solow Management Corporation*, (Rec., p. 351), confirmation de la décision de la cour administrative d'appel de Paris du 5 juin 2001 (req. n° 99PA03667, inédit au *Recueil Lebon*). Cette décision qui permet de préserver les droits du vendeur et de l'acquéreur « *qui doivent savoir de manière certaine, au terme de ce délai, s'ils peuvent ou non poursuivre la transaction entreprise* » remet en cause une jurisprudence antérieure des juridictions judiciaires. En effet, dans un arrêt du 26 juin 1992, *Sydoux c/ Loudmer*, la cour d'appel de Paris avait considéré qu'il « *ne résulte pas à l'évidence de ces dispositions* [relatives à la confirmation de la décision d'user du droit de préemption] *que le ministre serait tenu de porter sa décision à la connaissance du commissaire-priseur ou de l'adjudicateur dans le même délai que celui qui lui est imparti pour prendre cette décision* ».

administrative d'appel il a, outre l'irrégularité du jugement du tribunal administratif, invoqué trois moyens contre la décision du ministre de la Culture et de la Communication. Ceux-ci étaient fondés sur la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que sur les articles 14, 28 et 29 du traité instituant la Communauté européenne relatifs à la libre circulation des personnes, des marchandises et des biens ainsi qu'aux mesures liées à la restrictions des importations et des exportations⁷⁶⁸. La Cour administrative d'appel a rappelé qu'en l'espèce, il n'y avait pas d'atteinte au droit à un procès équitable, ni au droit de propriété. Elle a rappelé les dispositions du décret du 29 janvier 1993 *relatif aux biens culturels soumis à certaines restrictions de circulation* pour écarter le moyen tiré du non-respect des dispositions du traité instituant la Communauté européenne. Surtout, elle a souligné que « *la décision de préemption, qui a pour objectif d'enrichir les collections nationales de biens de grande valeur afin de les exposer, de permettre au public d'en bénéficier et de renforcer le patrimoine culturel de l'État, est constitutive d'une mesure prise dans l'intérêt général et ne peut être regardée comme ayant fait supporter à l'intéressé une charge spéciale et exorbitante ; qu'en effet, les règles relatives au droit de préemption organisent un régime protecteur des droits de l'adjudicataire ou de l'acheteur en évitant de le laisser dans l'incertitude par l'effet du prolongement de l'indisponibilité du bien lorsqu'il est remis à l'État, lequel procède à sa « vérification » et obligent ce dernier à confirmer son intention de préempter dans le délai de quinze jours ; qu'en outre, cette intervention de l'État ne peut altérer le jeu des enchères publiques dès lors que l'intention de préempter ne peut intervenir qu'après la vente publique et que le prix auquel la préemption est exercée est celui défini par lesdites enchères* ».

312. L'article L. 123-2 du code du patrimoine dispose que « *l'État peut également exercer ce droit de préemption à la demande et pour le compte d'une collectivité territoriale ou d'une personne morale de droit privée sans but lucratif propriétaire de collections affectées à un « musée de France »*. Cette disposition est issue de l'article 24 de la loi du 23 juillet 1987 *sur le développement du mécénat*, et les conditions d'exercice de ce droit de préemption au profit des collectivités territoriales sont fixées par une circulaire du ministre de la Culture et de la Communication du 6 juin 1988⁷⁶⁹. Si on peut s'interroger sur son actualité⁷⁷⁰, elle rappelle que l'exercice du droit de préemption au profit d'une collectivité territoriale ne doit concerner que

⁷⁶⁸ Articles 26, 34 et 35 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁷⁶⁹ Circulaire 1913 du 6 juin 1988 *relative à l'exercice du droit de préemption au profit des collectivités locales*, reproduite dans CHATELAIN Jean, *Droit et administration des musées*, précité, p. 362.

⁷⁷⁰ CORNU Marie, MALLET-POUJOL Nathalie, *Droit, œuvres d'art et musées*, précité, p. 180.

des œuvres d'intérêt majeur et que la confirmation de la préemption du bien doit « *contenir les éléments d'appréciation permettant de motiver en fait l'usage du droit* ».

Les collectivités territoriales utilisent cependant régulièrement ce procédé, et le rapport du Sénat de 1999 sur *les aspects fiscaux et budgétaires d'une politique de relance du marché de l'art en France* mentionnait déjà l'accroissement du nombre de recours à cette procédure entre 1983 et 1997⁷⁷¹. Elle est en effet assez simple, et permet de ne pas recourir à l'avis des commissions scientifiques régionales d'acquisition. Elle relève en principe de l'urgence, et la collectivité territoriale intéressée par la vente d'une œuvre aux enchères doit prévenir le ministère de la Culture et motiver son projet d'acquisition au moins une semaine avant la date fixée pour la vente (ou « *le plus rapidement possible* » selon la circulaire précitée du 6 juin 1988). Elle doit également l'informer sur la somme qu'elle est en mesure d'investir dans cette opération. Le contrôle de l'acquisition étant opéré directement par les services centraux de l'État, le passage en commission d'acquisition n'est donc pas nécessaire. Si le projet est acceptable, l'État intervient comme s'il agissait pour son propre compte au cours de la vente. La collectivité territoriale dispose alors d'un délai de dix jours pour confirmer (ou infirmer) son choix, le versement du prix de l'œuvre auprès du commissaire-priseur devant intervenir dans le mois qui suit cette confirmation.

⁷⁷¹ GAILLARD Yann, *les aspects fiscaux et budgétaires d'une politique de relance du marché de l'art en France*, Doc. Sénat, session ordinaire 1998-1998, n° 330, Petit Palais. 127-128.

Conclusion du Titre I.

313. Alors que les collectivités territoriales se posent comme les premiers promoteurs de musées en France, elles restent soumises au contrôle de l'État, et cela en application du principe constitutionnel de libre administration. L'État intervient de différentes façons dans ce domaine : conseiller, incitateur, prescripteur, mais aussi contrôleur, voire policier. Sa position s'est affirmée avec la mise en œuvre de la loi *relative aux musées de France*. Si elle ne s'applique qu'aux institutions qui en font la demande et que le contrôle de l'État ne concerne que les institutions dotées de l'appellation « musée de France », elle est néanmoins indispensable pour bénéficier du soutien de l'État. Grâce à cette appellation, celui-ci reste le garant de l'institution muséale en tant que telle ainsi que d'une répartition équilibrée de l'offre culturelle sur le territoire.

Par ailleurs, les collectivités territoriales peuvent également bénéficier de soutien de la part de l'Union européenne, soit dans le cadre des fonds structurels européens, soit dans le cadre de la « compétence culturelle » de l'Union européenne. Les fonds structurels européens (fonds européen de développement économique régional, fonds social européen et fonds de cohésion) sont les principales mesures d'aide mises en place par l'Union européenne pour tenter de résorber les principaux déséquilibres régionaux et nationaux en matière économique et sociale. La culture ne constitue pas une priorité de ces fonds, à moins que le projet culturel en cause puisse contribuer au développement régional. Toutefois, depuis la signature du traité de Maastricht en 1992, l'Union européenne s'est dotée d'une compétence (nouvelle) en matière culturelle, et « *l'Union contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun* ». Son action vise à « *encourager la coopération entre États membres et, si nécessaire, à appuyer et compléter leur action dans les domaines suivants: l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens, la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne, les échanges culturels non commerciaux, la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel* »⁷⁷². À ce titre elle a mis en place divers plans et programmes pluriannuels destinés à soutenir les actions culturelles dans les États Membres. L'actuel programme, le « programme Culture », est mis en œuvre sur la période 2007-2013, et consiste en l'attribution d'une aide globale aux acteurs culturels – collectivités publiques et entreprises - de 400

⁷⁷² Article 167 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex article 151 du Traité instituant la Communauté européenne).

millions d'euros⁷⁷³. L'objectif général de ce programme est de « *mettre en valeur l'espace culturel partagé par les Européens et fondé sur un héritage culturel commun par le développement de la coopération culturelle entre les créateurs, les acteurs culturels et les institutions culturelles des pays participant au programme, en vue de favoriser l'émergence d'une citoyenneté européenne* ». Divers projets et organismes sont susceptibles de faire l'objet d'une aide dans le cadre de ce programme, et il n'est pas exclu qu'un musée territorial en bénéficie.

314. La mise en œuvre de la décentralisation culturelle ne passe pas uniquement par le soutien de l'État aux institutions locales, mais parfois aussi par une implantation de ses propres institutions en province. L'État est le propriétaire de quelques musées implantés en région, tels que la maison Bonaparte à Ajaccio (Corse-du-Sud), les musées Chagall, Fernand Leger et Picasso dans les Alpes-Maritimes, ou le musée de la Marine de Rochefort (Charente-Maritime). Ces musées ont déjà une certaine ancienneté et leur création est liée à un contexte particulier (contexte historique ou volonté d'un artiste).

L'État poursuit cependant son investissement du territoire en créant des antennes de ses grands musées en région, dans le cadre de partenariats avec les collectivités locales. Ainsi en est-il du Centre Pompidou à Metz, ou de l'ouverture prochaine d'un musée du Louvre à Lens. Dans ces projets, l'ambition de participer à la démocratisation culturelle en mettant les œuvres des grandes institutions parisiennes à la portée de tous est affichée. Mais un second argument est mis en avant, qui légitime la participation des collectivités territoriales: le développement de l'attractivité et de la compétitivité du territoire. On ne peut pas nier en effet le rôle joué par les musées territoriaux dans la mise en valeur du territoire.

⁷⁷³ Décision 1855/2006/CE du parlement européen et du conseil du 12 décembre 2006 établissant le programme Culture (2007-2013), JO de l'Union européenne du 27 décembre 2006, p. L 372/1.

Titre II. Les musées territoriaux : illustration des politiques de développement des territoires

316. Le développement des territoires est fortement lié à la notion d'aménagement du territoire, qui constitue lui-même « *un ensemble de politiques publiques destiné à assurer, par une démarche volontariste, un équilibre général de l'expansion économique sur un territoire donné (local, national, européen...). Agir sur la localisation des activités humaines, les disposer avec ordre, est ainsi un fondement de ces politiques. (...) l'aménagement du ou des territoires est justifié par le souci de corriger le marché dans le sens d'une réduction des inégalités entre les territoires riches et défavorisés* »⁷⁷⁴.

317. Les notions « d'aménagement » et de « développement » des territoires s'entendent de plus en plus aujourd'hui comme le « développement local » ou « territorial », qui vise l'action économique, la compétitivité, voire l'attractivité des territoires. Cette évolution des termes est due à l'évolution des compétences des collectivités territoriales dans ce domaine : jusqu'à la fin des années 1970, il n'existait pas de politique locale globale relative à l'aménagement du territoire. Il appartenait donc à l'État de jouer lui-même un rôle stratégique et centralisateur par l'intermédiaire notamment de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale⁷⁷⁵. Pour autant, dès lors que l'aménagement du territoire est intimement lié à son occupation humaine, on ne peut pas nier les multiples interventions locales, historiquement

⁷⁷⁴ JOYE Jean-François, « Aménagement du territoire. - Institutions », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, 2010, LexisNexis, n° 692, §5.

⁷⁷⁵ La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a été instituée par le décret 63-112 du 14 févr. 1963 *créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, et fixant les attributions du délégué général* (JORF du 15 Février 196, p. 1531). Le décret du 31 décembre 2005 (Décret 2005-1791 du 31 décembre 2005 *créant une délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires*, JORF du 1^{er} janvier 2006, p. 24) l'avait transformée en Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, mais elle a finalement repris son titre initial, bien que les termes de l'acronyme aient changé : elle est dorénavant la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (instituée par le décret 2009-1549 du 14 décembre 2009, *créant la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*, JORF du 15 décembre 2009, p. 21584).

La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale est placée sous l'autorité du Premier ministre. Elle pour mission la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques nationales et européennes d'aménagement et de développement du territoire, en termes de compétitivité économique, de cohésion sociale et de développement durable. Elle contribue à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques nationales et européennes de cohésion économique, sociale et territoriale ; à ce titre, elle élabore une réflexion prospective et stratégique sur les métropoles. Elle joue également un rôle de coordination des services de l'État au niveau régional, et concourt à la préparation et au suivi des politiques et des procédures contractuelles d'aménagement et de développement territorial associant l'État et les collectivités territoriales.

dues à des facteurs géographiques, religieux, politiques ou militaires. Les interventions des collectivités territoriales dans ce domaine, historiquement ponctuelles, se sont généralisées au XIX^{ème} siècle : les événements politiques, économiques ou sociaux qui ont marqué cette période, ont fondé l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine du développement économique de leurs territoires, dans le cadre de l'émergence du socialisme municipal⁷⁷⁶. Il est l'un des premiers courants doctrinaux en faveur de l'interventionnisme économique des collectivités publiques, pour « *corriger les défaillances du marché et réaliser des objectifs collectifs (emploi, justice social ou redéploiement industriel)* »⁷⁷⁷. Il est caractérisé par une forte aspiration des communes à se doter de services propres dans le domaine libéral, industriel ou commercial ; et désigne à la fois un phénomène administratif (la création et la gestion de services publics), et une doctrine, c'est-à-dire la généralisation du développement de ces services⁷⁷⁸.

L'absence ou le très petit nombre de dispositions législatives et réglementaires en matière d'interventionnisme économique local a incité le juge administratif à réguler lui-même les interventions des collectivités territoriales. La jurisprudence est marquée, jusqu'en 1982, par plusieurs phases, illustrant les différentes positions du Conseil d'État sur cette question. Dans un premier temps, les interventions locales étaient presque systématiquement censurées, à moins qu'il n'existât des circonstances extraordinaires, exceptionnelles ou particulières conduisant à une défaillance de l'initiative privée⁷⁷⁹. La réponse à un besoin de la population et l'insuffisance qualitative ou quantitative de l'initiative privée ont ensuite progressivement remplacé les critères des circonstances exceptionnelles ou particulières⁷⁸⁰.

318. D'un point de vue politique, la nécessité d'une intervention locale dans le domaine de l'aménagement du territoire s'est également affirmée, entre 1955 et 1982, avec l'élargissement de la notion de service public⁷⁸¹, la décentralisation de l'aménagement du territoire et la création des établissements publics régionaux. Le contexte de la crise économique des années

⁷⁷⁶ JOYE Jean-François, « Aménagement du territoire. – Institutions », précité, §6.

⁷⁷⁷ KOUEVI Amavi Gustave, *Le droit des interventions économiques des collectivités territoriales*, Paris, L.G.D.J., 2003, pp. 4-5.

⁷⁷⁸ *Ibidem*, p. 5.

⁷⁷⁹ Conseil d'État, 29 mars 1901, *Casanova, Rec.*, p. 333.

⁷⁸⁰ Conseil d'État, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, Rec.*, p. 583.

⁷⁸¹ Avec notamment le décret 55-579 du 20 mai 1955 *relatif aux interventions des collectivités territoriales dans le domaine économique (participation financière ou exploitation directe)*, *JORF* du 21 mai 1955, p. 5078.

1970-1980 a mis en avant l'incapacité de l'État à réduire les inégalités sur le territoire, et a entraîné un assouplissement de plus en plus fort de la jurisprudence⁷⁸².

Le dirigisme étatique des Trente Glorieuses a été remis en cause, et le niveau local « *est apparu comme un des lieux privilégiés de régulation des dysfonctionnements* »⁷⁸³. Les collectivités territoriales se sont érigées en défenseurs des intérêts économiques de leur territoire, en cherchant à préserver l'emploi et en favorisant le développement des entreprises ou en soutenant celles qui se trouvaient en difficultés. Mais les outils dont elles disposaient pour ce faire se sont révélés limités et l'aménagement du territoire est devenu un enjeu dans le cadre de la préparation des lois de décentralisation. Le rapport « *Vivre ensemble* » rendu par la commission de développement des responsabilités locales en 1976 pose les bases du principe de la décentralisation et du partage des compétences. Dans ce cadre, il se positionnait en faveur d'une décentralisation des compétences en matière d'aménagement du territoire (« *il ne faut pas que l'État reprenne au nom de l'aménagement du territoire national, ce qui peut être décentralisé au nom de l'urbanisme et de l'aménagement local* »⁷⁸⁴).

L'acte I de la décentralisation a permis que les collectivités territoriales concourent avec l'État « *à l'administration et à l'aménagement du territoire* »⁷⁸⁵. La priorité dans ce domaine reste accordée à la région, notamment en matière d'aide aux entreprises, d'élaboration de schémas de développement et d'évaluation. Cette situation est due, non seulement à l'échelle de la région qui en fait un échelon territorial reconnu au niveau européen, mais aussi à l'objet initial de cette collectivité territoriale. Bien avant qu'elle ne soit érigée en collectivité territoriale, la région a en effet constitué l'échelon le plus pertinent pour permettre à l'État la mise en œuvre de sa politique d'aménagement du territoire. Les établissements publics régionaux institués en 1972 avaient en effet pour objet de constituer le relais de la planification nationale au niveau local.

Depuis les lois de 1982-1983, la crédibilité du niveau local pour l'aménagement du territoire ne cesse de s'affirmer. Le législateur est intervenu de nombreuses fois dans ce domaine, jusqu'aux mesures relatives à la suppression de la taxe professionnelle⁷⁸⁶ et à la réforme des collectivités

⁷⁸² Conseil d'État, 20 novembre 1964, *Ville de Nanterre*, Rec., p. 563 ; Conseil d'État, 23 juin 1972, *Société la Plage de la Forêt*, Rec., p. 477 ; et Conseil d'État, 26 juin 1974, *Société « La maison des isolants de France »*, Rec., p. 365.

⁷⁸³ GRANDCLAUDON Colette, « Le rôle des collectivités territoriales », in *Musées et économie : actes des troisièmes rencontres nationales des musées, musée national des arts asiatiques, 13 et 14 juin 1991*, DMF, Département des publics, de l'action éducative et de la diffusion culturelle, 1992, p. 204.

⁷⁸⁴ COMMISSION POUR LE DÉVELOPPEMENT DES RESPONSABILITÉS LOCALES, *Vivre ensemble*, Rapport au Président de la République, La Documentation française, 1976, p.165.

⁷⁸⁵ Article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, et les régions de l'État* (JORF du 9 janvier 1983, p. 215).

⁷⁸⁶ Loi 2009-1673 du 30 décembre 2009 *de finances pour 2010*, JORF du 31 décembre 2009, p. 22856.

territoriales⁷⁸⁷ dont les dispositions liées à l'intercommunalité et aux groupements de collectivités ne manqueront pas d'avoir un impact sur l'aménagement du territoire.

319. Si la notion de développement des territoires semble indissociable du concept de développement économique (c'est bien dans ce sens en tous cas que l'ont entendu les collectivités territoriales qui se sont progressivement vues doter de compétences nouvelles en la matière), celui-ci ne peut cependant se suffire à lui-même. Aussi l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales associe-t-il la notion d'aménagement du territoire au développement économique mais également au développement social, sanitaire, culturel et scientifique⁷⁸⁸. Le développement des territoires consiste en effet en « *la diffusion de valeurs de solidarité* »⁷⁸⁹. Par là même, il vise des objectifs plus larges que les seuls objectifs économiques. Il « *est une recherche d'équilibre dans la gestion de territoires ayant chacun une histoire, une culture, des réalités différentes (...). Il soulève des questions d'identité, de territoires, de partages des compétences et de solidarité. Il prend en compte les potentialités, les atouts, mais aussi les handicaps et les résistances. Il apparaît comme une nouvelle forme qui veut impulser l'innovation, la créativité, et produire la richesse* ».

Il s'intègre alors dans une logique de projets, qui placent les populations au centre de l'attention des collectivités territoriales. Celles-ci ont donc pour missions de développer des partenariats et des projets avec différents acteurs, et de favoriser le développement d'initiatives collectives ou individuelles⁷⁹⁰. Aussi la culture a-t-elle progressivement pris une place prépondérante dans les politiques de développement des territoires, encouragée pour cela par la modification des pratiques sociétales tout au long du XX^{ème} siècle (allongement de l'espérance de vie, réduction de la part du travail dans les temps de vie, allongement de la durée des études, augmentation de l'activité des femmes, développement du chômage et des contrats à temps partiels, multiplication du temps consacré aux loisirs et plus forte mobilité⁷⁹¹).

⁷⁸⁷ Loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF du 17 décembre 2010, p. 22146.

⁷⁸⁸ Article L. 111-2 du code général des collectivités territoriales : « *Les collectivités territoriales concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie* ». L'article L. 110 du code de l'urbanisme surenchérit d'ailleurs et dispose que « *Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, (...), les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace* ».

⁷⁸⁹ JOYE Jean-François, « Aménagement du territoire – Institutions », précité, §5.

⁷⁹⁰ GRANDCLAUDON Colette, « Le rôle des collectivités territoriales », précité, p. 206

⁷⁹¹ ESPARRE Sylvie, « Le rôle de la culture et des musées dans le développement et l'attractivité des territoires », in Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Les musées de France*,

320. La décentralisation, sans instituer un véritable partage des compétences locales dans le domaine culturel, s'est traduite par une appropriation des institutions culturelles par les élus locaux au service du développement local. La culture « *représente un enjeu pour le développement des populations, élever le niveau de connaissances, développer la créativité individuelle et collective, forger de nouvelles identités* »⁷⁹². Par ailleurs, si la culture participe à la satisfaction des habitants, elle le fait également en lien avec le développement économique du territoire : « *il y a quelques années, la culture semblait une alternative à la primauté des préoccupations économiques. Aujourd'hui elle est devenue une composante de la croissance économique. Les collectivités territoriales envisagent l'organisation de manifestations culturelles, la réalisation d'équipements culturels si et seulement si cela est une source de développement local et génère des créations d'emplois, en favorisant le tourisme par exemple* »⁷⁹³.

321. En dehors de la multiplication des concerts et des festivals, ainsi que de l'essor du spectacle vivant qui jouent un rôle prépondérant dans la cohésion et l'attractivité des territoires, une place particulière est réservée aux institutions patrimoniales et surtout aux musées territoriaux dans ce domaine. La « réhabilitation » de l'institution « musée », au cours des années 1980 et 1990 n'est en effet pas sans lien avec les impératifs de développement des territoires. Les collectivités territoriales les utilisent ainsi pour améliorer leur image, et pour accroître la cohésion de leurs territoires. Véritables « vitrines » et vecteur de l'image des collectivités territoriales (**Chapitre I**), les musées territoriaux ont ainsi un rôle à jouer dans le cadre de la réforme des institutions locales et du développement de l'intercommunalité (**Chapitre II**).

acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, p. 17.

⁷⁹² GRANDCLAUDON Colette, « Le rôle des collectivités territoriales », précité, p. 207.

⁷⁹³ RIBOT Catherine et VIDELIN Jean-Christophe, « Les modes de gestion publique du service public culturel », AJDA, 2000, p. 136.

Chapitre I. Les musées territoriaux, vitrines des collectivités territoriales

323. Dès leur origine, l'histoire des musées territoriaux est marquée par le souhait des collectivités territoriales de s'illustrer par la possession de collections. Tout au long du XIX^{ème} siècle, alors que la constitution de musées nationaux se fait sur un rythme assez lent, celle des musées locaux explose : il s'agit d'ériger en musées les multiples dépôts d'œuvres entassées au moment de la Révolution ainsi que les collections d'amateurs et de collectionneurs. Cet objectif marque tout le XIX^{ème} siècle. Largement dissocié de la politique nationale en la matière, il était fortement dictée par un souci de valorisation de la collectivité territoriale, soit en mettant en avant le patrimoine et les artistes locaux, soit en disposant d'œuvres d'importance majeure. On se rappelle alors les mésententes qui ont pu avoir lieu entre l'État et les collectivités territoriales à propos de telle ou telle œuvre qu'il fallait rapatrier au musée du Louvre, par exemple⁷⁹⁴.

324. Aujourd'hui encore, les musées constituent un enjeu pour la collectivité territoriale qui en est propriétaire. Au-delà de la qualité, et parfois même de la quantité des collections qu'ils conservent, leurs missions dépassent le simple cadre de l'exposition et de la conservation d'œuvres : la loi *relative aux musées de France* leur a d'ailleurs reconnu un rôle essentiel vis-à-vis de leurs publics. Les collectivités territoriales ont également vite compris l'intérêt des musées en termes de cohésion sociale et d'attractivité locale. Aussi ont-ils pris une part importante dans le développement des politiques publiques. Toutefois, si le musée contribue à la valorisation du territoire et au développement local (**Section 1**), certains projets ne sont pas sans constituer des risques pour les collectivités territoriales (**Section 2**).

⁷⁹⁴ Voir supra, §296.

Section 1. Les musées territoriaux, acteurs dans la valorisation des territoires

325. Les musées territoriaux jouent un rôle important dans la valorisation des territoires, dans le sens où ils permettent de mettre en avant les ressources culturelles et patrimoniales de ces territoires, renforçant ainsi leur attractivité. Par là même, ils participent activement au développement du tourisme en région (§1). Par ailleurs, leur contribution au développement des territoires peut prendre d'autres formes, en permettant aux populations locales de s'investir et de se réapproprier leurs territoires : ils sont alors les vecteurs d'une image et d'une identité locales (§2).

§1. Les musées territoriaux, outils pour le développement du tourisme en région

326. Première activité industrielle de la planète, le tourisme a été défini en 2001 par l'Organisation mondiale du tourisme comme « *l'ensemble des activités déployées par les personnes au cours de leurs voyages et de leurs séjours dans des lieux situés en dehors de leur environnement habituel pour une période consécutive qui ne dépasse pas une année, à des fins de loisirs, pour affaires et autres motifs non liés à l'exercice d'une activité rémunérée dans le lieu visité* »⁷⁹⁵. Parmi ces diverses occupations, la culture tient une place de choix dans les occupations des touristes. Facteur d'attractivité du territoire, elle constitue, dans le cadre du tourisme urbain notamment, au développement économique des territoires (A) et les musées s'illustrent particulièrement dans ce domaine (B).

⁷⁹⁵ Organisation mondiale du tourisme, Nations Unies, Division des statistiques, *Compte satellite du tourisme : recommandations concernant le cadre conceptuel*, Publication des Nations Unies, 2001, p. 14.

A. Le tourisme culturel et urbain, outil de développement économique des territoires

327. La notion de « tourisme » ne semble pas en adéquation avec les notions de « culture », de « patrimoine » ou de « musées ». En effet le tourisme « *développe une logique de marketing (par la recherche de la meilleure adéquation possible entre une offre et une demande) et se fixe des objectifs de résultats économiques ; même s'il ne s'agit pas toujours de promouvoir un tourisme de masse, mais parfois un tourisme qualitatif qui convient bien au secteur culturel* »⁷⁹⁶.

À l'inverse, la culture, notamment lorsqu'il est question d'une œuvre patrimoniale, incite à une expérience unique (historique, esthétique et parfois scientifique) d'un visiteur face à une œuvre ou à un objet d'article Le patrimoine craint la dégradation et la surpopulation. Aussi est-il difficile d'imaginer que culture et tourisme puissent faire bon ménage.

328. Pourtant, la culture et le tourisme ont indéniablement besoin l'un de l'autre et fonctionnent de plus en plus en binôme. En fait, la notion de tourisme culturel n'est pas si nouvelle⁷⁹⁷ si l'on considère le nombre d'artistes européens qui dès le XVII^{ème} siècle faisaient le voyage en Italie pour se former. À partir du XVIII^{ème} siècle, « le Grand Tour », initié par les Anglais, est devenu essentiel à l'éducation et la formation des jeunes gentilshommes, et la découverte des richesses culturelles (artistiques et archéologiques) constituait en partie l'objet de ces séjours à travers l'Europe et surtout l'Italie.

Voyage de professionnalisation, puis activité d'agrément élitiste, le « tourisme » a ensuite évolué progressivement vers une formule plus « populaire » et plus démocratique, avec notamment l'instauration des congés payés⁷⁹⁸, la réduction du temps de travail et l'allongement de la durée des études. Aussi, à côté des visites aux parents et amis, du shopping ou des voyages pour des raisons de santé, la culture et le patrimoine font partie intégrante des motivations des touristes, et cela se ressent sur la fréquentation des sites culturels. En France, l'offre culturelle constitue l'une des motivations premières de la venue des touristes⁷⁹⁹, qui

⁷⁹⁶ TOBELEM Jean-Michel, « Les musées dans la politique touristique urbaine », in TOBELEM Jean-Michel (dir.), *Politique et musées*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 288.

⁷⁹⁷ LENIAUD Jean-Michel, *Les archipels du passé. Le patrimoine et son histoire*, Fayard, 2002, pp. 109-117.

⁷⁹⁸ Loi du 20 juin 1936 relative à l'institution d'un congé paye annuel dans l'industrie, le commerce, les professions libérales, les services domestiques et l'agriculture, *JORF* du 26 juin 1936, p. 6698.

⁷⁹⁹ Plusieurs enquêtes IPSOS pour le compte de la Maison de la France, en 2003 et 2006 notamment, démontrent que l'image de la France reste largement positive, et qu'elle est massivement reconnue comme une destination très riche sur le plan culturel : *Analyse de l'image touristique de la France et de son positionnement à l'étranger*,

représentent, par exemple, 60% des visiteurs des musées (dont 34% de visiteurs étrangers et 26% de visiteurs français)⁸⁰⁰.

Cela se traduit depuis quelques années par une hausse de la fréquentation des musées et des monuments nationaux : en 2009, ceux-ci ont ainsi drainé plus de 65 millions de visiteurs⁸⁰¹. On peut alors parler de « véritable « *star system* » muséal et monumental »⁸⁰².

329. Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce développement du tourisme culturel qui touche fortement les zones urbaines. D'une part, il s'agit de la réhabilitation de l'image de la ville, « après des décennies où [elle] a fait l'objet d'un rejet et a souvent sacrifié son tissu ancien au profit de l'essor industriel et de la circulation automobile »⁸⁰³. D'autre part, le tourisme est encouragé par la modification des pratiques sociétales, associée au développement très fort de la mobilité dû à la facilitation des pratiques de transports (avions, trains, réseaux routiers) et à la multiplication et au fractionnement des départs en vacances. Le tout conduit à une multiplication des séjours de courte durée, notamment vers des destinations urbaines⁸⁰⁴, toute l'année. Le tourisme culturel et urbain a en effet l'intérêt de ne pas présenter un caractère saisonnier. Dans ce contexte, le tourisme culturel et urbain bénéficie de la faveur des élus locaux, car il dégage d'importantes retombées économiques⁸⁰⁵ (1). Cependant, la seule présence d'un site culturel potentiellement intéressant pour des touristes ne peut suffire à instaurer une véritable capacité d'attraction et une véritable dynamique de développement local. Plusieurs facteurs doivent donc être pris en compte par les collectivités territoriales pour une inscription du tourisme dans une politique de développement local durable (2).

1. L'impact économique du tourisme culturel urbain

IPSOS/ Maison de la France, 2007, accessible sur <http://www.tourismeculturel.net/wp-content/uploads/2008/06/etude-ipsos-maison-de-la-france.pdf>.

⁸⁰⁰ PLANEL Michèle, « Tourisme et musées, une coopération nécessaire », in LEENHARDT-SALVAN Mylène (dir.), *Musées et tourisme, Cahiers Espace* n° 87, novembre 2005, p. 8. Voir également TOBELEM Jean-Michel, « Les musées dans la politique touristique urbaine » qui précise qu'en France les pratiques culturelles sont les activités principales des touristes et des excursionnistes en ville, avec 40% des pratiques (précité, p. 267).

⁸⁰¹ Les musées de France ont comptabilisé 57 307 030 visiteurs en 2010, et les monuments nationaux 8 572 050 (LACROIX Chantal, Département des études, de la prospective et des statistiques, Ministère de la Culture et de la Communication, *Statistiques du ministère de la culture : chiffres clés édition 2012*, précité, p. 35 ; et pour les monuments nationaux, *Rapport d'activité du Centre des Monuments Nationaux pour l'année 2010*, pp. 70-71, accessible sur http://www.monuments-nationaux.fr/fichier/m_rapport/924/rapport_fichier_fr_exe_integ_web.pdf).

⁸⁰² BENHAMOU Françoise et THESMAR David, *Valoriser le patrimoine culturel de la France*, Rapport au Premier ministre, Conseil d'Analyse Economique, 2011, p. 24.

⁸⁰³ TOBELEM Jean-Michel, « Les musées dans la politique touristique urbaine », précité, p. 266.

⁸⁰⁴ Les villes reçoivent ainsi plus de 40% des déplacements de courts séjours en France : *ibidem*, p. 267.

⁸⁰⁵ À titre indicatif, le chiffre d'affaires du tourisme, toutes catégories de secteurs confondues, était de 90 milliards d'euros en 2007 : BENHAMOU Françoise et THESMAR David, *Valoriser le patrimoine culturel de la France*, précité, p. 34.

330. Le tourisme est aujourd'hui devenu un enjeu de la planification et de la politique urbaine au profit des habitants du territoire, car il conduit à l'amélioration des réseaux de communication et de transports, à la réhabilitation et à la rénovation de certains quartiers ou encore à la multiplication des équipements de loisirs (sportifs et culturels). Par là même, et outre le fait qu'il favorise la création d'emplois dans les sites culturels et auprès de leurs fournisseurs, il est générateur d'une économie productive (ou « *externalité positive* »⁸⁰⁶), due à la création d'un processus de dépenses liées au fonctionnement d'une institution culturelle. Il est alors question de dépenses (ou d'effets) directes, de dépenses indirectes et de dépenses induites.

La visite d'un site culturel ou patrimonial va contribuer à augmenter sa fréquentation, et donc ses recettes issues non seulement du droit d'entrée, mais aussi de ses diverses activités connexes (gestion d'un espace commercial par exemple). Par ailleurs, la visite du site peut également être l'occasion de recourir à d'autres formes de services : hébergement et restauration, transports, parkings, acquisition de souvenirs et autres frais de séjour. Toutes ces dépenses, qui sont liées à l'existence du site, sont des dépenses directes. Elles sont générées par des personnes résidant sur le territoire concerné (visiteurs), ou extérieures à ce territoire (touristes). Les dépenses indirectes sont les dépenses effectuées par les entreprises et institutions culturelles afin de fournir des services aux visiteurs et aux touristes (recours aux fournisseurs notamment, rémunération de leurs facteurs de production). Enfin, les dépenses induites sont les flux suscités par l'ensemble de ces dépenses directes et indirectes, qui sont réinvesties dans l'économie (par les entreprises et les ménages).

331. Différentes méthodes existent pour mesurer l'impact du tourisme sur le développement de l'économie locale⁸⁰⁷. Elles se sont développées dès les années 1980, à une époque où le tourisme et la culture sont apparus comme un bon moyen de remédier aux difficultés économiques et à la perte d'attractivité des territoires.

Utilisées pour conforter les acteurs locaux dans le sens des investissements en faveur de l'attractivité touristique et culturelle, ces études d'impact connaissent cependant quelques limites dans le sens où elles ne peuvent prendre en compte la survenance de certaines dynamiques qui peuvent s'avérer négatives et coûteuses : gentrification, conflit dans l'usage

⁸⁰⁶ BENHAMOU Françoise et THESMAR David, *Valoriser le patrimoine culturel de la France*, précité, pp. 33-41.

⁸⁰⁷ GREFFE Xavier et PFLIEGER Sylvie, *La culture et le développement local*, OCDE, 2005, pp. 53-100.

des sols, augmentation du coût du travail, nuisances et coût pour l'environnement, travaux d'entretien du site, etc.⁸⁰⁸. Cela n'empêche toutefois pas les élus locaux de continuer à percevoir le tourisme comme un véritable promoteur du développement local. Aussi existe-t-il une forme de concurrence en termes d'attractivité touristique entre collectivités territoriales et surtout entre agglomérations. Dans cette course au développement du tourisme, on distingue au moins deux types de collectivités. En premier lieu on peut mentionner les villes et les collectivités qui, par essence, disposent d'une forte capacité d'attraction touristique (et celles-ci seraient finalement peu nombreuses si on compare la France à un pays comme l'Italie, par exemple. Il n'y aurait pas de pôle international de tourisme urbain en dehors de Paris, de la Côte d'Azur et de Lourdes, et seules six grandes villes pourraient être potentiellement des villes de destinations : Lyon, Marseille, Aix-en-Provence, Strasbourg, Bordeaux, Lille et Toulouse). En second lieu se positionnent les collectivités qui se lancent dans la construction ou la revalorisation d'équipements culturels ou de loisirs pour améliorer leur image et développer leur attractivité, de manière à s'inscrire dans un développement touristique et surtout économique « durable ». C'est notamment le pari que la ville de Lodève (Hérault) a pris pour relancer son économie locale.

Ancienne cité épiscopale placée sur le chemin de Saint Jacques-de-Compostelle, la ville de Lodève a développé son économie entre le XIII^{ème} et le XIX^{ème} siècle sur la fabrication de textiles. Au XVIII^{ème} siècle, Louis XV en a fait un centre de production de textiles royaux, en y créant l'une des deux manufactures royales de tapisserie (la deuxième étant la manufacture des Gobelins à Paris). Après la seconde Guerre Mondiale, l'industrialisation a toutefois entraîné une première phase de dévitalisation de la ville. La découverte et l'exploitation d'une mine d'uranium, entre 1980 et 1995, lui a permis de se maintenir d'un point de vue économique. Mais la fermeture du site a entraîné le déclin de la ville, avec notamment une forte montée du chômage et l'exode de ses habitants.

En 1997, l'équipe municipale a choisi de se mobiliser autour de la mise en place, au sein du musée municipal des beaux-arts (le musée Fleury), d'une exposition annuelle d'envergure nationale (voire plus), sur une durée de quatre ou cinq mois (entre juin et octobre). L'exposé des motifs de la délibération du conseil municipal relative à la mise en place de la première exposition consacrée au peintre Utrillo en 1997 précisait ainsi : « *l'expérience montre en effet*

⁸⁰⁸ LAUNAY Jean et MARTINEZ Henriette, *Rapport d'information sur l'action culturelle diffuse, instrument de développement des territoires* précité, p. 55 ; BENHAMOU Françoise et THESMAR David, *Valoriser le patrimoine culturel de la France*, Rapport au Premier ministre, Conseil d'Analyse Économique, 2011, p. 39 ; LAUNAY Jean et MARTINEZ Henriette, *Rapport d'information sur l'action culturelle diffuse, instrument de développement des territoires*, Ass. nationale, douzième législature, 2006, n° 3127, pp. 47-48.

qu'une ville a tout à gagner à prendre en compte la dimension historique et patrimoniale dont elle bénéficie et à la faire fructifier. Qualité de vie, attrait touristique, identité et cohérence sociale s'en trouvent renforcés »⁸⁰⁹.

332. Depuis 1997, les expositions organisées par la ville de Lodève témoignent d'une forte originalité et d'une forte ambition, et sont toujours couronnées de succès⁸¹⁰. La première exposition avait fait l'objet d'une importante couverture médiatique (presse régionale, nationale et étrangère, radio nationale et télévision), qui rendait hommage au caractère ambitieux de l'exposition et à sa localisation géographique peu banale. En effet, la thématique choisie nécessitait la mobilisation de moyens importants, aussi aurait-on pu s'attendre à voir ce thème traité par une institution de plus grande ampleur que le musée des Beaux-Arts de Lodève.

Dès 1997, l'étude d'impact a estimé à plus de 82 000 euros les effets directs de cette exposition, et à un peu plus de 125 000 euros les effets induits (la ville de Lodève comptait 6 900 habitants en 1999 et 7 400 en 2004)⁸¹¹. En dehors de la hausse des ventes de la boutique du musée, on a pu noter une hausse du chiffre d'affaires des commerces de la ville (et notamment les restaurants, cafés, boulangeries, pâtisseries, charcuteries et autres magasins de bouche), ainsi que le développement progressif des boutiques de souvenirs et d'artisanat d'art. Par ailleurs, en dehors de l'exposition annuelle, la ville de Lodève dispose d'un patrimoine historique et culturel important. La mise en place de l'exposition a donc eu des retombées non négligeables sur la fréquentation de l'office de tourisme de la ville, « *cette recherche d'information touristique [étant] un signe pour la commune de l'attraction ou de la fidélisation qu'elle peut exercer sur l'ensemble des visiteurs des grandes expositions* »⁸¹².

Enfin, on a pu noter aussi, même en l'absence d'une véritable étude ad hoc, une nouvelle perception de la ville par ses propres habitants, qui sont allés voir l'exposition ou bien l'ont conseillée. L'exposition a ainsi contribué à engendrer un « *début de processus de développement local* »⁸¹³. Elle n'est pas, évidemment, le seul élément constitutif de cette évolution. Celle-ci tient également à la redynamisation du centre ancien, au développement de la politique de communication de la ville et à la multiplication d'autres activités attractives pour les touristes et visiteurs (telle que la randonnée par exemple). De plus, l'amélioration du réseau

⁸⁰⁹ Cité par KOSIANSKI Jean-Michel, « Les grandes expositions du musée de Lodève, facteurs de développement local », in LEENHARDT-SALVAN Mylène (dir.), *Musées et tourisme*, précité, p. 89.

⁸¹⁰ A titre d'exemple, *Les Fauves et la critique* en 1999, a attiré 51 414 visiteurs ; *Berthe Morisot, Regards Pluriels* en 2006, 63 646 visiteurs ; et *De Gauguin aux Nabis, le droit de tout oser* en 2010, 58 000 visiteurs.

⁸¹¹ KOSIANSKI Jean-Michel, « Les grandes expositions du musée de Lodève, facteurs de développement local », in LEENHARDT-SALVAN Mylène (dir.), *Musées et tourisme*, précité, p. 92.

⁸¹² *Ibidem*, p. 99.

⁸¹³ *Ibidem*, p. 97.

routier entre Lodève et Montpellier, qui sert autant les touristes que les habitants, a permis à la ville de Lodève de s'intégrer plus globalement dans la vie culturelle et estivale de la région. Toutes ces évolutions, auxquelles l'exposition annuelle contribue fortement, ont participé à donner aux habitants un regain de confiance vis-à-vis de leur ville et de son image : ont ainsi été notées, entre 1997 et 2004, des augmentations du nombre de créations d'entreprises, de demandes de permis de construire et même de la création d'associations⁸¹⁴.

L'exemple des expositions de Lodève illustre bien le fait que la politique de développement local, notamment par le biais de la culture et du tourisme ne peut se suffire à elle-même. Elle doit être le vecteur et le générateur de diverses initiatives collectives et individuelles, qui permettront d'instaurer un développement économique durable. C'est ainsi que la culture apporte au développement local sa contribution la plus visible⁸¹⁵. Aussi, divers éléments doivent être pris en compte pour que le tourisme joue véritablement son rôle : *« le développement du tourisme n'est donc pas un exercice facile. En matière de tourisme, il faut à la fois toujours chercher à comprendre le client car pour la réussite il faut un marché, et il est constitué par le client et l'habitant, et développer une offre d'hébergement, une offre de loisir et une offre d'activité culturelle. Enfin, les trois offres doivent être performantes et adaptées, faute de quoi celle qui ne l'est pas obère le développement des deux autres, quelles que soient leur qualité »*⁸¹⁶.

2. Les facteurs essentiels à l'inscription du tourisme culturel dans une politique de développement local durable

333. Le Professeur Xavier Greffe et Madame Sylvie Pflieger⁸¹⁷ ont déterminé quatre facteurs de l'inscription du tourisme dans une politique de développement durable : la constitution d'équipements touristiques et culturels permanents, la capacité du territoire à produire l'ensemble des biens et services demandés à l'occasion des visites touristiques, la participation de la population au développement touristique et la pluralité et l'interdépendance des activités culturelles qui susciteront alors un effet d'agglomération.

⁸¹⁴ Jean-Michel KOSIANSKI, « Les grandes expositions du musée de Lodève, facteurs de développement local », in LEENHARDT-SALVAN Mylène (dir.), *Musées et tourisme*, précité, pp. 99-101.

⁸¹⁵ GREFFE Xavier et PFLIEGER Sylvie, *La culture et le développement local*, précité, p. 55.

⁸¹⁶ LAUNAY Jean et MARTINEZ Henriette, *Rapport d'information sur l'action culturelle diffuse, instrument de développement des territoires*, précité, p. 53.

⁸¹⁷ *Ibidem*, p. 67.

334. Le caractère permanent de l'institution ou de l'activité culturelle est un critère assez essentiel de la politique du développement local. Les efforts déployés en termes de communication, par exemple, ne risquent pas de bénéficier à un événement produit de manière irrégulière : c'est justement le caractère régulier du festival des Francofolies de La Rochelle (Charente-Maritime), ou des expositions du musée de Lodève, qui encourage à leur fréquentation, celle-ci promettant alors d'être plus importante d'une année sur l'autre.

Mais si la régularité est importante, rien n'interdit à la collectivité organisatrice d'instaurer une périodicité plus ou moins longue pour le renouvellement d'un événement culturel et touristique : une périodicité annuelle pour les Francofolies ou les expositions de la ville de Lodève, une périodicité biennale pour le petit festival de sons et lumières de la ville de Nieul-sur-l'Autise (Vendée)⁸¹⁸, par exemple. Cela permet à la collectivité de se reconstituer financièrement et, ainsi, d'offrir toujours une manifestation de qualité à ses visiteurs et touristes. Par ailleurs, l'inscription d'une manifestation de courte durée dans le durable et le long terme peut se faire également par grâce à un équipement culturel structurant, ouvert toute l'année. La volonté de pérenniser les actions de la ville d'Angoulême en faveur de la Bande Dessinée et de l'image (notamment avec l'organisation du festival annuel de la bande dessinée) a ainsi amené la commune, le département de la Charente et la région Poitou-Charentes à créer, avec l'État, la Cité internationale de la Bande Dessinée et de l'Image. Offrant divers activités en lien avec le septième art, celle-ci se positionne comme un centre de ressources sans égal en France et comme une référence internationale en matière de bande dessinée, tout en remplissant un rôle de centre culturel à vocation locale et régionale.

335. Le critère relatif à la capacité du territoire à produire l'ensemble des biens et services demandés à l'occasion des visites touristiques permet de créer une forme de dualité entre le tourisme et la culture. Si les deux notions sont, comme on l'a vu précédemment, assez ambivalentes, il est impératif de les faire fonctionner ensemble et de mettre en place une coopération entre le tourisme et la culture, c'est-à-dire de créer une culture du tourisme.

En effet, la « culture » peut souhaiter se prémunir contre le tourisme (éviter la congestion et la surfréquentation des sites par exemple), mais il ne faut pas non plus omettre que toute institution culturelle bénéficie de l'afflux de touristes parmi ses visiteurs. Et ceux-ci contribuent, en accroissant la fréquentation du site, au développement des recettes de

⁸¹⁸ « Nieul village de lumière » est un festival de son et lumière organisé tous les deux ans par le département de la Vendée.

l'établissement. Il revient alors à l'institution culturelle de satisfaire au mieux ses visiteurs et de répondre à leurs besoins ou à leurs attentes, en termes d'accueil (création de vestiaires, de sanitaires ou d'espaces restauration⁸¹⁹) et de confort de visite (notamment en matière de signalétique, de guides ou de visites guidées, de mise à disposition d'audio-guides, *etc.*). Dans un rapport sur l'impact économique et social du patrimoine en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'agence régionale du patrimoine Provence-Alpes-Côte d'Azur déplorait l'absence de cafétéria dans le palais des Papes d'Avignon, la fermeture de certains de ses espaces au public, ainsi que la mauvaise liaison entre le musée antique d'Arles et la ville (qui n'a reçu en 2005 « que » 70 000 visiteurs, soit près de 30 000 de moins que les arènes), et l'absence presque systématique d'audio-guides. Ce rapport souligne le caractère potentiellement rentable des sites culturels et touristiques, mais il note l'importance d'une adéquation entre l'offre touristique et la demande, au risque de voir la fréquentation baisser, et par conséquent les recettes propres des monuments et sites culturels diminuer. Une institution qui s'illustre dans sa politique d'accueil du public contribue à donner une image positive d'elle-même, voire de ses partenaires. Ainsi, un visiteur bien reçu dans un musée, par exemple, sera plus enclin à y retourner et éventuellement à en visiter d'autres. C'est en partie pour cette raison que se développent, sur les sites touristiques et culturels, les enquêtes de satisfaction et les études des publics.

Les institutions culturelles ont également tout intérêt à mettre en place et développer des partenariats avec les entreprises et les opérateurs du tourisme. Les tour-opérateurs et les agences de voyage ont d'ailleurs bien compris le fort impact économique du tourisme culturel et multiplient les produits à destination de personnes intéressées par l'aspect patrimonial et culturel d'une région, ou d'un événement. Il est aujourd'hui possible de trouver facilement des séjours et des voyages incluant dans leur programme la visite d'une exposition renommée par exemple, et certains opérateurs, comme « Clio », se sont spécialisés dans l'organisation de voyages et de séjours à vocation culturelle. Au-delà de ces partenariats avec les « gros » opérateurs du tourisme, la mise en place d'une coopération avec les entreprises locales (hôtels, restaurants, commerçants et offices du tourisme) peut également contribuer à accroître la visibilité de certains sites : à Dijon par exemple, des billets d'entrée aux grandes expositions estivales du musée des beaux-arts sont offerts aux clients de certains hôtels de la ville et des

⁸¹⁹ MILLET Bernard, « L'impact économique et social du patrimoine en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur », *Les cahiers de l'agence du patrimoine Provence-Alpes-Côte d'Azur*, n° 1, novembre 2005. Voir également DE ROUX Emmanuel, « Les monuments sont rentables », *Le Monde*, 18 février 2006.

environs. Le personnel hôtelier est également convié à une « visite-formation » préalable des expositions⁸²⁰.

336. La dualité tourisme/culture passe également par la satisfaction des besoins des visiteurs sur le territoire même d'implantation du site culturel. Outre la question des transports et des espaces de stationnement, on peut imaginer que la visite d'un site culturel se poursuit par la consommation de produits d'alimentation (dans un simple café ou dans un véritable restaurant) ou par la recherche d'un lieu d'hébergement : *« un ensemble de facteurs contribue en effet à la réussite de l'expérience du visiteur (...) qui susciteront l'envie de rester plus longtemps sur place. Loin d'un parcours obligé et artificiel, la déambulation, la découverte et la promenade seraient alors possibles, ce qui n'est pas contradictoire avec la recherche de retombées économiques, car le flâneur est aussi un consommateur, dans les cafés, les librairies, les galeries d'art, les boutiques, les cabarets »*⁸²¹.

Ainsi, même les parcs d'attraction comme le Futuroscope et le parc Disneyland-Paris ont mis en place, à proximité immédiate des sites, des systèmes d'hébergement et de restauration. Car il est bien évident que si le territoire d'implantation du site culturel n'est pas capable de fournir lui-même ce genre de service, c'est autant de ressources et de dépenses qui ne seront pas réinjectées dans sa propre économie. De plus, cela risque de créer un fossé entre l'institution et la population locale. Or, la participation de la population, par la création de commerces autour du site, ou par la gestion de centres d'hébergement, est indispensable. La connaissance que les habitants peuvent avoir de la politique culturelle de leur territoire constitue un facteur de garantie encourageant pour les visiteurs potentiels. La participation des habitants au processus de développement touristique permet également de véhiculer une nouvelle image du territoire, pour eux-mêmes mais aussi vis-à-vis de visiteurs étrangers.

337. Enfin, il va également de soi que la présence, sur un territoire donné, d'un seul équipement à vocation touristique et culturelle ne peut suffire à engendrer un processus de développement local : les expositions de Lodève fonctionnent aussi parce que la ville et le département lui-même ne sont pas dépourvus d'autres attraits touristiques et culturels. La présence de multiples institutions et sites visitables, aussi divers et variés que possibles, entraîne une forme d'émulation et d'effervescence qui ne peut nuire au développement du tourisme, au contraire.

⁸²⁰ TOBELEM Jean-Michel, « Les musées dans la politique touristique urbaine », précité, p. 287.

⁸²¹ *Ibidem*, p. 275.

338. Le tourisme apparaît donc comme une donnée essentielle dans les politiques de développement local, à tel point qu'il en devient indissociable. Tellement indissociable même qu'il constitue une compétence que se partagent toutes les catégories de collectivités territoriales. Il n'est pas question que cela change puisque la loi *de réforme des collectivités territoriales* prévoit non seulement le maintien de la clause générale de compétence des trois niveaux de collectivité territoriale pour la culture, mais également pour le tourisme et le sport⁸²².

Cependant, le tourisme comme recette du développement local peut générer des contraintes, et ainsi produire des effets inverses à ceux attendus. Il faut avant tout se méfier de la volonté d'attirer à tout prix les visiteurs et les touristes, ce qui peut entraîner une transformation artificielle du territoire afin qu'il corresponde à l'imaginaire collectif. La transformation artificielle d'un territoire en paysage de carte postale constitue une forme de travestissement, ou « *muséification* »⁸²³, qui risque de nuire à l'authenticité même de ce territoire et de faire fuir les habitants et les commerces de proximité. Il est important également de tenir compte du risque de congestion propre au développement d'une activité touristique. L'encombrement ou la congestion vise en premier lieu le site lui-même (victime de son succès, l'institution concernée risque d'enregistrer une forte hausse de fréquentation) et, en second lieu, les infrastructures qui lui sont liées (surfréquentation du réseau des transports en commun ou pollution liée à la circulation d'un trop grand nombre de véhicules, par exemple). Outre que cette congestion nuit à la bonne qualité des visites d'un monument ou d'un site (l'exemple typique pourrait être, en haute saison, la visite du Mont Saint-Michel), elle risque de créer des engorgements et de faire fuir les populations. On sait, par exemple, qu'une partie des habitants d'Avignon fuit la ville durant le festival annuel. Par ailleurs, du point de vue économique, cette congestion génère des coûts non prévus : coûts d'entretien ou de restauration d'un patrimoine en danger, plus grande usure des infrastructures de transport⁸²⁴, etc. Enfin, le tourisme peut aussi conduire à une hausse des prix de certains biens et services (logements, restaurants), et ce au détriment de la population résidente. Il est donc impératif de tenir compte de la possibilité que les effets d'une politique de développement du tourisme puissent se retourner contre ses instigateurs.

⁸²² Article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction prévue au 1^{er} janvier 2015 (article 73 de la loi 2010-1563 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée).

⁸²³ TOBELEM Jean-Michel, « Les musées dans la politique touristique urbaine », précité, p. 273.

⁸²⁴ BENHAMOU Françoise et THESMAR David, *Valoriser le patrimoine culturel de la France*, précité, pp. 37-38.

B. Le rôle des musées territoriaux dans le développement du tourisme

339. Les études relatives aux publics des musées permettent de constater que ceux-ci reçoivent principalement trois types de visiteurs : les habitués, les scolaires et les étudiants, et les touristes⁸²⁵. Les musées disposent en effet d'un fort potentiel d'attractivité sur ces derniers, qui passe par leur importance en tant que promoteurs de la diversité culturelle et par le gage de qualité qu'ils dégagent en tant qu'institutions patrimoniales. Aussi contribuent-ils à développer une image de marque des collectivités territoriales gestionnaires (1). Par ailleurs, leur architecture et leur politique culturelle sont utilisées comme de véritables produits d'appel par les collectivités territoriales (2).

1. Les musées territoriaux, vecteurs d'une image de marque des collectivités territoriales

340. Par la multitude des thématiques abordées dans les collections muséales (beaux-arts, art contemporain, histoire, archéologie, littérature, musique, sciences naturelles, ethnographie, sociologie, maisons d'artistes et d'écrivains, *etc.*), les musées disposent d'un fort potentiel d'attractivité sur les touristes. Par ailleurs, ils sont des institutions patrimoniales anciennes, fortement ancrées dans l'histoire. À ce titre, ils se posent comme un gage de qualité et d'authenticité très recherché par les visiteurs et les touristes. Le tourisme culturel passant par ce qui est labellisé « culture », l'institutionnalisation d'un site ou d'un monument constitue, en effet, une forme de garantie pour les visiteurs. Aussi voit-on se développer, dans tous les domaines et dans tous les secteurs, les labels et les appellations⁸²⁶ qui sont autant d'arguments en faveur du déplacement des visiteurs et des touristes. Du point de vue patrimonial, la notion même de « musées », avec tous les trésors qu'ils peuvent potentiellement renfermer, constitue un attrait pour le public. Et si cela est vrai pour les musées de beaux-arts et d'archéologie, cela se vérifie également pour les écomusées et les musées de sociétés : institutions à vocation ethnologique et ethnographique, musées techniques et industriels, ils sont en général les

⁸²⁵ PETR Christine, « Le musée, une institution légitime pour le tourisme ? », in LEENHARDT-SALVAN Mylène (dir.), *Musées et tourisme*, précité, p. 21.

⁸²⁶ Comme le label « Ville et Pays d'Art et d'Histoire », ou l'inscription des villes et monuments au patrimoine mondial de l'UNESCO, ainsi que les chaînes et les fédérations spécifiques (Tourisme industriel scientifique et technique en Rhône-Alpes, chaîne « savoir plaire » qui constitue une marque d'accueil touristique en région Nord-Pas de Calais, *etc.*).

derniers témoins des coutumes et des pratiques d'un territoire. Ils mettent ainsi en avant des industries traditionnelles disparues ou en voie de disparition et qui ont contribué à forger l'identité locale. Grâce à ces musées, on conserve les bâtiments et les locaux, le matériel historique, et on s'inscrit également dans une démarche de conservation et de transmission des savoir-faire et des processus de fabrication⁸²⁷. L'attractivité du musée en tant qu'institution authentique et de qualité est également renforcée aujourd'hui par l'appellation « musée de France ». Celle-ci implique, pour les institutions qui l'ont reçue, de respecter certaines règles d'éthique afin que la vocation essentielle du musée soit respectée. Elle inscrit alors le musée dans un cadre institutionnel, qui ne peut, en principe, qu'attirer les visiteurs et les touristes amateurs d'art et de culture.

341. Promoteurs de la diversité culturelle, gages de qualité et d'authenticité, les musées constituent les vecteurs d'une image de marque des collectivités territoriales qui en sont responsables. En 1999, une enquête de la Direction des musées de France sur les musées municipaux dans les grandes villes de France soulignait déjà que la majorité des collectivités contactées considéraient que leurs musées participaient à la mise en valeur de leur image de marque⁸²⁸. L'image du musée se reflète en effet sur celle de la collectivité territoriale qui en est propriétaire. Aussi, comme toute institution culturelle à vocation touristique, les musées s'inscrivent dans une culture du tourisme, bien souvent à la demande des élus locaux. La décentralisation et, surtout, le succès des grands chantiers nationaux depuis les années 1970 (avec notamment la construction du Centre Georges Pompidou, la construction du musée d'Orsay et la restructuration du musée du Louvre) ont contribué à développer un regain d'intérêt des élus pour leurs musées. Ceux-ci ont alors pour mission de contribuer à l'attractivité touristique du territoire. Un climat de concurrence s'est donc instauré entre collectivités territoriales en matière de musée. C'est cette recherche de l'attractivité touristique et du développement du territoire qui explique en grande partie le foisonnement des chantiers de construction des années 1980 et 1990.

342. Aujourd'hui, les constructions et inaugurations de musées sont beaucoup moins nombreuses que durant les vingt dernières années. Pourtant, de nombreux chantiers de rénovation ou de restructuration sont en cours. Dans son enquête annuelle sur les musées, la

⁸²⁷ TOBELEM Jean-Michel, « Les musées dans la politique touristique urbaine », précité, p. 279.

⁸²⁸ Direction des musées de France, *Les musées municipaux dans les grandes villes de France*, Étude n° 172, 1999, p. 2. Trente-huit grandes collectivités sur soixante-quatre avaient répondu à cette enquête, et 78% d'entre elles considéraient en effet que leurs musées participaient d'une bonne manière à leur image.

revue *L'Œil* comptait au moins vingt musées fermés pour travaux en 2007. Par ailleurs, l'enquête comptabilisait « *plus de 100 millions d'euros de travaux de rénovation, dont une bonne partie en région, et sans prise en compte des musées fermés ou ouverts en 2007* »⁸²⁹. Le bilan du « Plans Musées en Régions » prévu sur la période 2011-2013 fait état, actuellement, de seize opérations de travaux en cours et de trente-et-un projets d'étude.

Récemment, le musée municipal des beaux-arts de Rennes a rouvert ses portes après deux ans de travaux (en 2010)⁸³⁰, de même que le musée départemental de Flandre⁸³¹. En juillet 2011, la ville d'Ornans a également rouvert son musée Courbet, qui a fait l'objet de multiples travaux et restaurations depuis trois ans. En 2001, le musée des beaux-arts de Dijon s'est engagé dans une importante campagne de travaux de restructuration et de modernisation, qui se réalise par tranches et dont l'achèvement est prévu pour 2017. Outre ces « toilettages », on peut également noter la construction et l'inauguration, en 2011, du musée Lalique à Wingen-sur-Moder (Bas-Rhin), ainsi que l'ouverture du musée de la Grande Guerre à Meaux (Seine-et-Marne). Le musée Lalique, installé dans une ancienne verrerie, sur le territoire même où René Lalique a créé sa première manufacture, renoue avec la tradition verrière fortement implantée en Alsace. Les collections du musée se sont constituées *ex-nihilo*, à partir d'œuvres et d'objets achetés par le syndicat mixte créé en 2008 pour assurer sa gestion. Ce syndicat mixte est constitué de la région Alsace, du département du Bas-Rhin, de la communauté de communes du Pays de La Petite Pierre et de la commune de Wingen-sur-Moder. Les six-cent-cinquante pièces qui constituent la collection initiale sont complétées par de multiples dons et prêts de la société Lalique, de dons de particuliers et de dépôts de musées nationaux. Pour ce qui concerne le musée de la grande Guerre, la communauté d'agglomération du pays de Meaux a acheté, en 2006, la collection de Jean-Pierre Verney, amateur et spécialiste de la Grande Guerre. Il a collecté, tout au long de sa vie, des objets et des documents illustrant le quotidien des poilus de la Première Guerre Mondiale.

Si la mise en relation de ces deux institutions, l'une dédiée à la bijouterie et à la joaillerie, et l'autre à la Première Guerre Mondiale, peut sembler peu pertinente, elles sont cependant toutes les deux assez emblématiques de la volonté de développement de l'attractivité, notamment touristique, des collectivités territoriales gestionnaires de ces musées (un syndicat mixte pour l'un et une communauté d'agglomération pour le second). Aux antipodes l'une de l'autre, les thématiques abordées présentent cependant toutes deux un certain attrait. L'industrie du luxe ne

⁸²⁹ CASTELAIN Jean-Christophe, « Les grands chantiers des élus locaux », *L'Œil*, 2008, n° 604.

⁸³⁰ PORTIER Julie, « Opération séduction à Rennes », *Le Journal des Arts*, 2010, n° 320.

⁸³¹ BÉTARD Daphné, « Les promesses du Nord », *Le Journal des Arts*, 2010, n° 321.

peut, en effet, qu'attirer les touristes et les visiteurs, et le musée Lalique constitue le premier musée français dédié à l'artiste⁸³². De même, la Grande Guerre reste un sujet largement ancré dans l'actualité.

2. Les musées territoriaux utilisés comme « produits d'appel » par les collectivités territoriales

343. La diversité des thématiques abordées par les musées (et parfois leur originalité) contribue déjà à l'image des collectivités territoriales qui les gèrent, car elle favorise la curiosité des touristes de passage. De plus, comme toute institution culturelle à vocation touristique, les musées font des conditions d'accueil et du confort des visites (création d'espaces d'accueil, de sanitaires, de vestiaires, travail sur la signalétique, parfois en plusieurs langues) une priorité. Dans ce cadre, ils affichent des ambitions architecturales de plus en plus fortes (a), et multiplient leurs activités à l'encontre des différents publics, et notamment des touristes (b).

a. Des ambitions architecturales fortes

344. Les collectivités territoriales sont marquées par le « syndrome Guggenheim » : en 1989, le gouvernement régional et provincial du Pays Basque espagnol s'est lancé dans la mise en place d'un plan de revitalisation de la ville de Bilbao, fortement marquée par le déclin de son industrie portuaire et victime de l'image suscitée par le terrorisme. Le plan de revitalisation mettait en avant huit axes stratégiques de développement, dont la culture. La fondation Guggenheim a ainsi donné son nom et son savoir-faire (soit l'équivalent de 20 millions de dollars) au musée érigé par l'architecte Franck O. Gehry dans un ancien site de construction

⁸³² Maître verrier et joaillier français, René Lalique (1840-1945) est connu pour ses bijoux avant-gardistes de style art nouveau, pour lesquels il utilisait des matériaux variés et peu usités pour l'époque : corne, ivoire, émail, pierres semi-précieuses et verre. À partir de 1890, il se lance dans la conception de flacons de parfums, puis de vases, boîtes et luminaires (il crée notamment des bouchons de radiateurs pour les automobiles des années folles, travaille à la décoration des trains, etc.). Après avoir exploité la verrerie de Combs-la-Ville, il ouvre sa propre manufacture de verre après la Première Guerre Mondiale à Wingen-sur-Moder (la Verrerie d'Alsace). Marc Lalique (1900-1977) a succédé à son père à la direction de l'entreprise, et s'est tourné vers la production d'objets de cristal. La cristallerie de Wingen-sur-Moder fonctionne toujours. Elle a été rachetée en 2008 par la Société suisse Art et Fragrance.

navale de Bilbao. Elle s'est également engagée à prêter au musée trois-cent-cinquante œuvres sur une période de 20 ans, avec une possibilité de prolongation de 75 ans. Le musée a été inauguré en 1997. Dès la première année, il enregistrait 1,37 million de visiteurs (trois fois plus que le nombre attendu), dont 30% venus de l'étranger et 32% venus du reste de l'Espagne⁸³³. Avec son architecture particulière composée de volumes aux formes régulières jouant sur les courbes et les contrastes de lumière, il est devenu l'emblème de la revitalisation de la métropole.

345. Sur ce modèle, l'architecture des musées est devenue rapidement un enjeu pour les institutions muséales du monde entier, et pour les collectivités territoriales. Les musées sont devenus les éléments nécessaires à l'ornement des villes. Leur « *architecture extérieure (...) est devenue au moins aussi importante que leurs collections* »⁸³⁴. Ils ont ainsi vocation à constituer une vitrine médiatique ouverte sur le territoire local, national et parfois international.

Si l'architecture est primordiale, le nom de l'architecte l'est aussi, ce qui a contribué à la « starification » de la profession d'architecte : des noms comme Foster⁸³⁵, Nouvel⁸³⁶, Portzamparc⁸³⁷, ou Perrault⁸³⁸ sont très recherchés. Et le syndrome persiste, pourrait-on dire, car toutes les constructions ou rénovations de musées mettent en avant le caractère innovant de l'architecture choisie. Parmi tous les exemples existants, on en retiendra deux : celui du musée Dobrée de Nantes et celui du futur musée des Confluences de Lyon.

⁸³³ GREFFE Xavier et PFLIEGER Sylvie, *La culture et le développement local*, précité, p. 75.

⁸³⁴ *Ibidem*, p. 72.

⁸³⁵ Norman FOSTER (architecte britannique né en 1935) jouit d'une renommée mondiale et a remporté plus de trois cent récompenses et prix d'excellence dont la médaille d'or de l'Académie d'architecture en 1991, et le prix Pritzker, qui récompense depuis 1979 le travail des architectes vivants qui ont montré, au travers de leurs réalisations, les différentes facettes de leur talent et qui ont réalisé un apport significatif à l'humanité. Il est notamment l'architecte de l'aéroport international de Hong Kong (1998), de l'Hôtel de ville de Londres (2002). En France, il a réalisé le Carré d'art de Nîmes (1993), le musée de la préhistoire des Gorges du Verdon (2001), le viaduc de Millau (2004) et le Zénith de Saint-Étienne (2007).

⁸³⁶ Jean NOUVEL (né en 1945 à Fumel – Lot-et-Garonne) a conçu l'Institut du Monde Arabe (Paris, 1987), la Fondation Cartier (Paris, 1994), et de la Tour Abgar de Barcelone (2005). Il a pensé l'architecture et la scénographie du musée du quai Branly (2006), ainsi que le futur musée du Louvre à Abu Dhabi (ouverture prévue en 2013). Il a obtenu le prix Pritzker en 2008, et dirige actuellement l'une des dix équipes pluridisciplinaires qui a participé à la consultation lancée par le Président de la République en 2008-2009 sur le projet du Grand Paris.

⁸³⁷ Christian DE PORTZAMPARC (né en 1944) est le premier architecte français à avoir reçu le prix Pritzker en 1994. On lui doit l'extension du musée Bourdelle (Paris, 1992), la construction de la Cité de la Musique (Paris, 1995), l'Ambassade de France à Berlin (2003), la Tour Granite de la Société Générale de La Défense (Paris, 2008), et le musée Hergé de Louvain (Belgique, 2009).

⁸³⁸ Dominique PERRAULT (né à Clermont-Ferrand en 1953) est l'architecte de Bibliothèque Nationale de France (1995). Il a conçu le vélodrome et la piscine olympique de Berlin (1999) ; le Théâtre Nô à Niigata (Japon, 2006) ; la Cour de justice des Communautés européennes (Luxembourg, 2008) ; et il travaille notamment sur le pont Arganzuela de Madrid (prévu pour 2011).

346. Le musée Dobrée est constitué des collections du musée départemental d'archéologie et du legs de Thomas Dobrée de sa collection de peintures, gravures, livres, œuvres d'art, monnaies et manuscrits autographes au département de Loire-Atlantique en 1894. Installé dans des immeubles également légués par Thomas Dobrée, le musée fait actuellement l'objet de travaux d'extension, sur la base du projet de Monsieur Dominique Perrault. L'architecte de la Bibliothèque Nationale de France a proposé au département un projet d'extension souterraine du musée. Creusés sous les jardins du musée, les nouveaux espaces abriteront l'accueil, les ateliers pédagogiques, un auditorium et 700 m² dédiés aux expositions temporaires. Ils seront éclairés par la lumière naturelle grâce à un plafond constitué d'une grande verrière qui, vue des jardins, donnera l'impression d'un miroir d'eau dans lequel se reflétera le musée⁸³⁹. L'achèvement de ces travaux, qui ont également pour objet d'améliorer les conditions d'accessibilité du musée et de conservation des collections, est prévu pour 2015.

Quant au musée des Confluences dont l'inauguration est programmée pour 2013 ou 2014, il est constitué des collections du muséum d'histoire naturelle de Lyon et de l'ancien musée des religions créé par Émile Guimet⁸⁴⁰ après son voyage en Orient. Le département du Rhône en a récupéré la gestion en 1991, et a choisi de le transférer dans un bâtiment plus grand (il était situé dans l'immeuble construit par Émile Guimet pour abriter son musée), plus accessible et répondant à un nouveau projet scientifique et culturel. Le département a donc fait l'acquisition d'un terrain situé au confluent du Rhône et de la Saône et a décidé d'y installer un musée de sciences et de société. Pour ce musée des Confluences, qui tient son nom de sa situation géographique et de son projet scientifique (rendre compte des rapports entre les sciences et les sociétés en insistant sur la pluralité des uns et la diversité des autres), le département du Rhône a également fait le choix d'une architecture recherchée et décidée à faire parler d'elle⁸⁴¹.

⁸³⁹ BÉTARD Daphné, « Le musée Dobrée sera revu par Dominique Perrault », *Le Journal des Arts*, 2010, n° 319.

⁸⁴⁰ Émile GUIMET (1836-1918) : voyageur, amateur d'art et curieux, il est à l'origine de la construction d'un musée à Lyon, inauguré en 1979 en présence de Jules Ferry. En 1855, les collections ont été transférées à Paris, dans un musée national inauguré en 1889. Les locaux du musée de Lyon ont été vendus, puis rachetés par la ville de Lyon en 1909, et transformés pour le muséum d'histoire naturelle. Avec le projet du musée des Confluences, les collections seront transférées dans les nouveaux bâtiments actuellement en cours de réalisation. La ville de Lyon et le département du Rhône réfléchissent à la nouvelle destination des locaux du muséum.

⁸⁴¹ Tout en mouvement, le bâtiment allie la transparence et l'opacité, et rappellera ainsi le nuage et le cristal, c'est-à-dire le connu et l'inconnu, ce qui est maîtrisé par l'homme et ce qui ne l'est pas. Ce projet a été imaginé par un cabinet d'architectes autrichien, Coop Himmelb(l)u, qui a notamment réalisé le Great Egyptian Museum du Caire (Égypte 2003) et les nouveaux bâtiments de l'Académie des beaux-arts de Munich (2005).

b. Le développement d'une politique culturelle attractive

347. Le développement de l'image des collectivités territoriales gestionnaires de musées passe aussi par la multiplication des activités de médiation envers les publics, de manière à favoriser leur curiosité. Tous les musées, ou presque tous, ont mis en place aujourd'hui leurs « saisons culturelles », constituées de visites guidées, d'activités pédagogiques ou de concerts, qui incitent à la visite. Ces activités sont en général programmées autour d'expositions temporaires, dont l'importance n'a pas cessé de croître ces dernières années.

L'exposition temporaire est le résultat d'une recherche scientifique sur une thématique donnée, que le conservateur du musée (en général le commissaire de l'exposition) souhaite partager avec le public. Elle présente l'occasion de repenser l'accrochage des collections, d'augmenter et de diversifier les publics, de relier le musée avec la création contemporaine et de diversifier les partenaires du musée. Elle est également l'occasion de relancer l'activité culturelle des musées, car l'intérêt est alors de créer des événements marquants, d'inciter au déplacement des visiteurs et des touristes. Aussi les musées travaillent-ils sur des thématiques attractives qui réunissent en un seul lieu, et pour toute la durée de l'événement, des œuvres de plus en plus nombreuses habituellement réparties aux quatre coins du monde. Ces aspects sont parfaitement mis en avant par les musées, dans le cadre d'une forte « événementialisation » des expositions temporaires. Le phénomène de l'exposition « événement » gagne progressivement toutes les collectivités territoriales, en général en période estivale, et ce dans le souci d'attirer toujours un plus grand nombre de visiteurs et parmi ceux-ci, des touristes (les musées sont alors ouverts sur des plages horaires très longues, et de plus souvent en « nocturnes »). Les musées territoriaux font preuve de créativité et d'ingéniosité dans le choix de leurs expositions, en choisissant notamment des thématiques à la mode, et fortement médiatisées : aujourd'hui toute exposition qui se respecte dispose de son propre site internet, avec des possibilités de réservation en ligne pour éviter les files d'attente.

En 2006 par exemple, le musée Granet a organisé, avec la coopération de la Réunion des musées nationaux et de la National Gallery of Art de Washington, une grande exposition dédiée au peintre Cézanne⁸⁴². Inscrite dans le cadre de l'année Cézanne (qui commémorait ainsi le centenaire de la mort de l'artiste), organisée par la Communauté d'Agglomération d'Aix-en-Provence, l'exposition a accueilli 450 000 visiteurs (soit 4 450 visiteurs par jour, sur cent un

⁸⁴² Exposition *Cézanne en Provence* au musée Granet d'Aix-en-Provence, du 9 juin au 17 septembre 2006.

jours d'ouverture de l'exposition), dont 20% d'étrangers⁸⁴³. Le musée Granet a poursuivi en 2009 avec une exposition dédiée à Cézanne et Picasso⁸⁴⁴. On peut également noter l'exposition *De Turner à Monet, la Bretagne par les paysagistes du 19^{ème} siècle* organisée au cours de l'été 2011 au musée des beaux-arts de Quimper.

Le musée, par l'attrait de ses collections, de son architecture et de sa programmation, constitue donc un élément important de l'attractivité touristique locale. Toutefois, il n'est pas correct de dire qu'il constitue à lui seul un produit d'appel. La capacité d'attraction d'un musée dépend en effet des autres attraits touristiques et culturels du territoire sur lequel il est implanté. Les villes et territoires dotés d'un musée qui constitue, à lui seul, une destination touristique sont assez rares en France, aussi est-il important de créer une forme de synergie entre le musée, facteur d'attractivité, et les autres institutions touristiques et culturelles présentes sur le territoire. Ainsi la commune de Salins-les-Bains (Jura) travaille ainsi sur le lien entre son musée du sel, implanté sur le site des anciennes salines de la ville et classé au patrimoine mondial de l'UNESCO, et sa station thermale. La ville de Nantes (Loire-Atlantique) a inscrit le château des ducs de Bretagne dans un parcours d'interprétation de la ville, entrée en 2000 dans le réseau « Villes et Pays d'art et d'histoire » : la ville et le musée château proposent ainsi différents parcours d'interprétation, de manière à les inscrire tous les deux dans une histoire et un patrimoine communs⁸⁴⁵. Dans ce cadre, le musée joue alors le rôle d'équipement touristique structurant. Il s'inscrit également dans une politique culturelle globale à destination des habitants qui peuvent ainsi découvrir ou redécouvrir le patrimoine nantais. Le musée dépasse alors le simple attrait touristique pour s'inscrire dans une démarche globale de la ville et de ses habitants.

§2. Les musées territoriaux, éléments clés du dynamisme local

348. Le rôle de la culture et des musées dans le développement local peut aller bien au-delà du développement touristique. On ne peut pas, en effet, tout faire reposer sur celui-ci.

⁸⁴³ L'exposition a eu un très fort impact économique sur le département des Bouches-du-Rhône : 1 200 000€ d'impacts directs et 63 800 000€ d'impacts indirects (voir Chambre du commerce et de l'industrie de Marseille Provence, *Impact économique de l'exposition Cézanne en Provence : un événement monde, Étude réalisée par la CCIMP, en liaison avec la mission Cézanne et la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix-en-Provence*, 2007 (accessible sur <http://www2.ccimp.com/ImpactexpoCezanne.pdf>).

⁸⁴⁴ L'exposition *Picasso Cézanne*, du 25 mai au 27 septembre 2009, a accueilli 371 000 visiteurs.

⁸⁴⁵ D'HAENE Laurence et GILLARDOT Irène, « Du musée à la ville. Un parcours d'interprétation du patrimoine Nantais », *Musées et tourisme*, précité, pp. 105-111.

S'il est un élément du développement local, le développement touristique ne constitue pas un élément suffisant pour s'inscrire dans un développement « durable », qui a vocation à redorer l'image d'une collectivité en crise, à transformer les mentalités des habitants, à favoriser les initiatives privées et ainsi inscrire le territoire dans une nouvelle dynamique. C'est pourtant à cette condition que les ambitions des élus locaux en matière de développement économique et d'attractivité des territoires peuvent avoir des chances de se concrétiser. Aussi ont-ils bien compris le rôle possible de la culture dans le développement local, et pas seulement en tant que promoteurs du tourisme : *« À l'image de certaines villes du Moyen-Âge qui faisaient de la hauteur de leur beffroi, tour ou clocher le symbole de leur autonomie, des villes font aujourd'hui de la présence d'un musée ou du réaménagement d'activités culturelles les étendards de leur volonté de se développer »*⁸⁴⁶.

349. Si l'apport du tourisme en termes économiques est assez évident, il ne faut pas négliger les autres impacts possibles de la culture, en tant que vecteur de certaines valeurs, promoteur d'une identité locale et catalyseur d'énergies. La culture, et notamment les musées, peuvent ainsi concourir à *« l'amorçage du développement économique local »*, en contribuant à la redynamisation de l'image des villes et des territoires, tout en favorisant ainsi l'émergence de collectivités « où il fait bon vivre ». Il est en effet communément admis que la qualité de vie culturelle d'un territoire constitue, en créant un effet dynamique sur le territoire, un facteur de développement économique. Car les entreprises tiennent compte du maillage culturel local dans leur décision d'implantation par exemple⁸⁴⁷.

350. Élément de la planification urbaine et de la politique de la ville, le musée constitue un outil complet, à la fois du point de vue du développement économique et en tant que promoteur du lien social. Mais, de même que l'intégration sociale ne peut être effective dans un contexte de crise économique et de baisse d'emploi, un développement économique abouti passe par une intégration sociale des acteurs d'un territoire. Il est donc difficile de distinguer ces deux notions. Cependant, le musée peut jouer une place prépondérante au service du développement de la ville (**A**). Par ailleurs, vecteur de valeurs, marqueur d'une identité locale, il est un élément au service de la société (**B**).

⁸⁴⁶ GREFFE Xavier et PFLIEGER Sylvie, *La culture et le développement local*, précité, p.139.

⁸⁴⁷ LAUNAY Jean et MARTINEZ Henriette, *Rapport d'information sur l'action culturelle diffuse, instrument de développement des territoires*, précité, p. 20-23.

A. Le musée territorial, un outil au service de la politique de la ville

351. La culture dans la politique locale peut être utilisée sous plusieurs formes, que la collectivité soit richement dotée d'un point de vue culturel (dans ce cas, sa politique culturelle consistera surtout à maintenir, voire à accentuer son rayonnement) ou non. Au-delà de son rôle dans l'attractivité touristique, la culture peut constituer un facteur du développement de territoires en crise ou dépourvus de rayonnement culturel. Dans ce contexte, développer la ville, c'est contribuer au bien-être de ses habitants, en transformant l'image qu'ils se font de leur territoire et ainsi en changeant leur mentalité (en passant notamment d'une « *mentalité d'échec* »⁸⁴⁸) à une « *mentalité d'acteurs sociaux et économiques* », à des « *mentalités de créateurs* ». Le changement opéré a alors des répercussions sur l'image extérieure que donne le territoire, et donc sur l'implantation de nouveaux ménages et d'entreprises. De plus en plus, les musées tiennent une place importante dans ce domaine : outil de planification et de réorganisation urbaine (1), ils sont utilisés, notamment dans les villes du nord de la France, comme des catalyseurs du développement (2).

1. Le musée, élément de la planification urbaine

352. La transformation de l'image du territoire peut fonctionner à l'échelle d'un quartier ou d'une ville complète, et le musée peut constituer un équipement structurant de ces espaces à conquérir ou à reconquérir, autour duquel pourront se greffer d'autres équipements culturels (bibliothèques, théâtres, etc.). Par sa politique en faveur des publics et par son aspect architectural, le musée peut devenir un élément attractif pour les habitants d'une ville et jouer ainsi un rôle catalyseur dans la régénération urbaine. L'exemple du musée d'art contemporain du département du Val-de-Marne (le MAC/VAL) situé à Vitry-sur-Seine est assez représentatif. Implanté en plein centre-ville, le musée abrite deux mille œuvres issues des collections développées par le fonds départemental d'art contemporain depuis 1982. Soutien à la création artistique, avec une politique résolument tournée vers les publics, le musée est devenu, conformément à l'ambition du conseil général, un élément de cohésion sociale. Les habitants de Vitry se sont approprié les jardins du musée, qui constituent un nouveau lieu de vie au sein de l'espace urbain. Ils se sont également approprié le musée lui-même, qui propose une

⁸⁴⁸ KOSIANSKI Jean-Michel, « Les grandes expositions du musée de Lodève, facteurs de développement local », *Musées et tourisme*, précité, p. 91.

programmation scientifique exigeante et accessible à tous les publics sous plusieurs formes (différents parcours thématiques et visites sont proposés) : parmi les 100 000 visiteurs que le musée reçoit chaque année, 70% viennent du Val-de-Marne et 35% de Vitry même.

353. Outil de reconquête du centre-ville, le musée peut également être un facteur de l'unité urbaine qui relie le centre à des périphéries parfois défavorisées. Autrefois le lieu culturel d'une ville était son centre historique, mais il arrive aujourd'hui que les musées soient bâtis en périphérie des villes, pour contribuer au dynamisme de certains quartiers : c'est le cas du musée d'art contemporain de Saint-Étienne (Loire) ou du musée d'art Roger-Quilliot de Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme).

354. La reconquête de l'espace urbain grâce, à la création de quartiers culturels, passe également par la réutilisation du patrimoine bâti désaffecté, comme les friches industrielles. Elles se définissent comme *« un terrain anciennement utilisé par l'industrie, le commerce ou l'armée, tellement dégradé par son usage antérieur qu'il ne peut plus être utilisé sans transformation ni nettoyage »*⁸⁴⁹. La mode est aujourd'hui à leur réhabilitation : *« (...) les initiateurs des friches ont entendu aussi transformer leurs territoires environnants et leur donner un rôle d'insertion et de qualification dont les activités artistiques constituaient un moyen autant qu'une finalité. La friche a alors produit un nouveau territoire urbain »*⁸⁵⁰.

Au-delà de la charge émotionnelle qu'elle peut dégager, la réhabilitation des friches a une connotation symbolique assez forte. Elle est le signe que la créativité et le dynamisme peuvent renaître même sur un espace ou un territoire en déclin. Par exemple, la ville de Marseille a fait de la réhabilitation des friches industrielles un élément majeur de sa politique urbaine et culturelle, comme peuvent en témoigner le quartier de la Belle de Mai et la Vieille Charité.

Le quartier de la Belle de Mai est devenu un quartier ouvrier avec l'installation, au XIX^{ème} siècle, d'une raffinerie de sucre, puis d'une manufacture de tabac. La fermeture de celle-ci au début des années 1990 a entraîné le déclin du quartier (population ouvrière et vieillissante, détérioration des immeubles, fermeture des commerces). En 1992, l'association Système Friche Théâtre a investi les anciens locaux de la manufacture de tabac, et en a fait un lieu de création et d'émulation artistique ouvert sur la ville. En 1995, la ville de Marseille est devenue propriétaire du lieu, qui est devenu un grand complexe culturel intégré dans le projet

⁸⁴⁹ Xavier GREFFE, Sylvie PFLIEGER, *La culture et le développement local*, précité, p. 43.

⁸⁵⁰ *Ibidem*, p. 43.

« Euroméditerranée »⁸⁵¹. Depuis 2004, près de soixante-dix structures réparties en trois secteurs d'activités se partagent 120 000 m² de surface et attirent les professionnels et les artistes de tous horizons : spectacle vivant, médias et patrimoine, avec notamment les archives de la ville de Marseille, et le Centre interrégional de restauration et de conservation du patrimoine. Il est prévu également d'y installer les réserves des musées de la ville. Le nouveau quartier de la Belle de Mai est devenu un quartier vivant, dynamique, qui a vu revenir les commerces et les services à la personne.

Construite au XVII^{ème} siècle sur les plans de Pierre Puget⁸⁵², la Vieille Charité avait pour mission d'accueillir les pauvres et les indigents de la ville, dans le cadre d'une politique d'assistance et de répression en même temps. Elle a perdu sa fonction à la fin du XIX^{ème} siècle. Rachetée par la ville, elle a été mise à la disposition de l'État qui l'a transformée en caserne, puis un hospice pour ses troupes coloniales. Le bâtiment est finalement rendu à la ville dans les années 1920, et transformé en une sorte de complexe d'habitation. La Vieille Charité abrite alors les populations les plus démunies, jusqu'à ce que des érudits, et notamment l'architecte Le Corbusier, s'alarment sur son état de délabrement. Classée monument historique en 1951, elle est pourtant menacée de destruction avant de faire l'objet, à partir des années 1960, d'une politique de réhabilitation et de restructuration. Placée au cœur d'un quartier défavorisé depuis le Moyen-Âge, la Vieille Charité est devenue aujourd'hui une vitrine touristique et culturelle de Marseille. La réhabilitation du lieu a permis au quartier de se développer, avec notamment l'installation de professionnels de l'art (galeristes) et du tourisme.

355. Outil de la planification urbaine, la réhabilitation des friches peut toutefois poser certaines difficultés. D'une part, situées en général dans des quartiers défavorisés, les friches industrielles peuvent ne pas recevoir un bon accueil de la part des populations résidentes. D'autre part, elles présentent un coût non négligeable en termes de réhabilitation et en termes de charges de fonctionnement.

Mais une réhabilitation réussie peut permettre la multiplication des initiatives, publiques et privées, avec notamment le développement de multiples activités culturelles, de commerces, et donc un regain d'activité et le développement d'une nouvelle image pour un site autrefois en

⁸⁵¹ « Euroméditerranée » est un programme d'aménagement et de développement économique lancé à l'initiative de l'État, et des collectivités territoriales. Il a pour ambition de positionner Marseille au niveau des plus grandes métropoles européennes. Opération d'intérêt national, elle vise la réhabilitation d'un périmètre de quatre cent quatre-vingt hectares au cœur de la métropole marseillaise, entre le port de commerce, le Vieux-Port et la gare ferroviaire.

⁸⁵² Artiste marseillais, Pierre Puget (1620-1694) était à la fois peintre, sculpteur et architecte. Il a notamment travaillé pour Fouquet à la décoration du château de Vaux le Vicomte, puis à celle du château de Versailles pour le compte de Louis XIV.

difficultés. Toutefois, une fois l'intégration sociale achevée, le risque est grand de faire du nouveau quartier émergent un lieu de spéculation immobilière qui pourrait conduire alors à une gentrification, voire à une exclusion des classes sociales qui faisaient initialement l'objet de la politique culturelle et d'intégration de la collectivité. Il lui revient alors de préserver l'équilibre social ainsi créé.

2. Le musée, catalyseur de développement : l'exemple des villes du nord de la France

356. D'autres collectivités territoriales se sont engagées dans des chantiers de rénovation et de développement urbain, avec des projets et des opérations au sein desquels les musées ont un rôle beaucoup plus déterminant qu'à Marseille. C'est le cas notamment dans les villes et les régions du nord de la France, qui voient dans le développement culturel une alternative à la crise, et au déclin engendré par cette dernière, des industries textiles et minières sur lesquelles reposait leur économie. Aussi Monsieur Pierre Mauroy affirmait-il, en 1974 au moment de la création de l'établissement public régional du Nord-Pas-de-Calais, que « *la culture devait être considérée comme l'une des conditions de la « nouvelle vie » de la région* »⁸⁵³. En 2004, la consécration de Lille comme capitale de la culture a constitué une étape phare dans le développement des projets locaux en faveur de la culture, que les collectivités territoriales soient ou non pourvues d'une offre culturelle déterminante. Pour illustrer ces deux situations, on prendra l'exemple de la ville de Roubaix, qui a fait de son musée d'art et d'industrie l'emblème de la régénérescence de la ville **(a)** ; puis des villes de Metz et Lens, qui ont bénéficié de la politique de décentralisation culturelle des grands musées nationaux **(b)**.

a. Le musée des Beaux-Arts de Roubaix, élément de régénérescence de la ville

357. L'économie de la ville de Roubaix a reposé dès le XVII^{ème} siècle sur la fabrication et le commerce du textile. Au XIX^{ème} siècle et jusqu'au début du XX^{ème} siècle, elle était l'un des principaux centres européens du textile, recevant près d'1,7 million de visiteurs pour

⁸⁵³ Propos cités par Catherine Génisson, vice-présidente en charge de la culture du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, « Les orientations de la politique culturelle régionale », *La revue du Trésor*, n° 5, mai 2008, p. 345.

l'exposition internationale du textile en 1911. Elle a progressivement perdu sa position à partir des années 1970, face au développement de la concurrence des pays en voie de développement. Ses usines ont fermé une à une, entraînant une désertion de la population (plus de 100 000 habitants au milieu du XX^{ème} siècle, moins de dix mille dans les années 1990) et un taux de chômage très élevé (30% en 1994). À cette situation déjà difficile s'ajoutaient les problèmes de sécurité, et la fermeture des commerces : « (...) jusqu'à La Redoute, le plus gros employeur privé de la ville, qui menaçait de partir, excédé par l'insécurité régnant dans son quartier »⁸⁵⁴.

358. Depuis une dizaine d'année, la commune s'est engagée dans une vaste rénovation de son image, en réutilisant les innombrables friches industrielles existantes (transformation en équipement culturels, installation d'entreprises) et en mettant en valeur ce patrimoine architectural qui a obtenu, en 2001, le label « Ville d'art et d'histoire ».

En parallèle, elle a décidé de renouer avec son passé en concevant un pôle d'excellence en matière de mode et de création, en créant notamment deux écoles supérieures des arts techniques et du textile, et une cité des initiatives⁸⁵⁵. Figure de proue de ce nouveau quartier, le musée d'art et d'industrie. En 1980, suite à la fermeture du musée municipal dédié au peintre roubaisien Jean-Joseph Weerts⁸⁵⁶, la commune a souhaité créer un musée qui regrouperait ses collections de beaux-arts et ses collections d'arts appliqués. Celles-ci sont notamment constituées d'une multitude d'échantillons de tissus amassée par les manufacturiers de Roubaix à partir de 1835, et de multiples échantillons de textiles rares, de l'époque égyptienne à la période contemporaine. Le tout formait à la fois une base de modèles et un échantillon de la production de la ville. Cette « tissuthèque » est aujourd'hui consultable par les étudiants et les professionnels de la mode venant de tous les horizons. Le site choisi pour accueillir ce nouveau musée est l'ancienne piscine de la ville, construite par l'architecte Albert Baert dans le style art déco, et fermée en 1985 pour raisons de sécurité.

Elle a été transformée par l'architecte du musée d'Orsay⁸⁵⁷ pour accueillir les collections municipales.

⁸⁵⁴ BRIET Sylvie, « Roubaix a décollé », *Le Monde*, 11 décembre 2004.

⁸⁵⁵ Créée en 1994, la cité de l'initiative gère, valorise et soutient un réseau de vingt entreprises toutes spécialisées dans le textile et l'habillement. L'objectif est de créer une forme de synergie entre ces entreprises, et de mettre en place des services collectifs qui permettent à toutes de se développer ; par le biais notamment d'une communication commune, d'une aide au montage de dossiers, d'un relais d'informations, de conseils en gestion. Elle est également le lieu d'accueil de multiples salons, défilés de mode, colloques et autres conférences en lien avec la profession.

⁸⁵⁶ Jean-Joseph Weerts (1846-1927) était l'élève du peintre Alexandre Cabanel (1832-1889). À sa mort il a fait don de son fonds d'atelier à la ville de Roubaix, à la condition que soit ouvert un musée qui lui serait dédié.

⁸⁵⁷ Jean-Paul Philippon (né en 1945) a également réalisé le musée des beaux-arts de Quimper et travaille actuellement sur la restructuration du musée des beaux-arts de Valence.

359. Le choix de ce site est assez fort d'un point de vue symbolique : Jean Lebas, maire socialiste à l'origine de la création de la piscine, avait choisi un architecte connu pour ses idées progressistes. Aussi la piscine était-elle en soi un geste politique et social fort, accueillant toute la population de la ville et permettant un fort brassage social. Aujourd'hui le musée de la Piscine participe activement à la renaissance de la ville, par sa position, sa renommée et sa politique. « *La piscine, dont les classes d'éducation artistique sont très prisées, est un musée solidaire. Elle est le fer de lance de la politique de développement de la ville en matière culturelle* »⁸⁵⁸ ; « *et même si de plus en plus de touristes viennent nous voir, nous continuons le travail avec le public local. C'est un musée d'Art et d'Industrie. Les gens se retrouvent dans « leur » bâtiment, la vie sociétale de l'époque. Ils nous disent que ça leur ressemble et qu'ils en sont fiers* »⁸⁵⁹.

Si beaucoup reste à faire encore à Roubaix (« *certaines quartiers sinistrés n'attendent que la démolition. La population reste majoritairement pauvre (...) les marchands de sommeil existent toujours, tout le monde en connaît* »⁸⁶⁰), la politique culturelle de la ville, dont le musée est le principal représentant, a fortement contribué à améliorer l'image que les habitants se faisaient de leur ville, ainsi que son image extérieure. « *On vient à Roubaix pour autre chose que ses magasins d'usines pas chers* »⁸⁶¹ ; les commerces ont rouvert dans le centre-ville, et le territoire attire de nouvelles entreprises.

Quant au musée, sa fréquentation dépasse toutes les espérances, et son image rayonne sur celle de la collectivité territoriale : il dispose d'un pouvoir d'attraction fort par l'intérêt de ses collections ou la politique de ses expositions temporaires (c'est en tous cas la politique du musée de Roubaix, qui dispose d'une « *collection honorable, mais sans chef d'œuvres* »⁸⁶² et qui organise des expositions aux thématiques attractives⁸⁶³), ainsi que par sa politique en faveur des publics. Conçu pour recevoir 80 000 visiteurs par an, il en accueille plutôt 200 000, et sa programmation pédagogique est saturée. Un agrandissement du site est actuellement

⁸⁵⁸ Propos de René Vandierendonck, recueillis par FLOUQUET Sophie, « Roubaix, la piscine déborde. Fort de son succès, le musée s'engage dans un programme d'agrandissement », *Le Journal des Arts*, n° 323, 2010, p. 8.

⁸⁵⁹ Propos de Bruno Gaudichon, directeur du musée de la Piscine de Roubaix, dans un entretien avec la revue *L'Œil* (CASTELAIN Jean-Christophe, « Entretien : Bruno Gaudichon « Il y a de l'enthousiasme », *L'Œil*, 2008, n° 604).

⁸⁶⁰ BRIET Sylvie, « Roubaix a décollé », précité.

⁸⁶¹ *Ibidem*.

⁸⁶² CASTELAIN Jean-Christophe, « Entretien : Bruno Gaudichon « Il y a de l'enthousiasme », précité.

⁸⁶³ Avec notamment *Degas Sculpteur*, du 8 octobre 2010 au 16 janvier 2011 ; *Picasso peintre d'objets, objets de peintre* ; *La terre est si lumineuse, Marc Chagall et la céramique et Paul Signac, les ports de France*.

sérieusement envisagé, tandis que le musée s'apprête à recevoir le fonds d'atelier du sculpteur Henri Bouchard, malgré la polémique sur son passé « néonazi »⁸⁶⁴.

360. L'exemple de Roubaix s'est ainsi sans doute posé comme un argument supplémentaire en faveur de l'ouverture de nouveaux musées dans les collectivités du Nord de la France, à savoir Metz et Lens.

b. Les exemples des villes de Metz et Lens

361. La position des villes de Metz (Moselle) et Lens (Pas-de-Calais) est différente de celle de Roubaix, dans le sens où elles ne disposaient ni l'une ni l'autre de collections de beaux-arts. Elles ont pourtant souhaité miser sur la culture pour accroître leur rayonnement, et pourquoi pas finaliser leur reconversion économique. Elles ont donc bénéficié des nouvelles ambitions nationales en matière de décentralisation culturelle, initiées notamment par Monsieur Jean-Jacques Aillagon. Durant son mandat de ministre de la Culture et de la Communication, entre 2002 et 2004, il a été l'un des instigateurs de la constitution de la première « antenne » de musée national en province. Cette idée est née de son expérience à la présidence du centre Georges Pompidou au milieu des années 1990. La fermeture du musée national d'art moderne pour travaux l'a en effet conduit à développer une politique d'expositions « hors les murs », afin de présenter les œuvres du Centre Pompidou dans les musées territoriaux.

Par la suite, il s'est mobilisé durant son mandat ministériel en faveur de la constitution d'une antenne du centre Georges Pompidou en région, destinée à promouvoir, notamment par le biais d'expositions temporaires conçues à partir de ses collections, le musée national d'Art moderne.

362. Le Centre Pompidou-Metz a ouvert au public le 12 mai 2010. Il ne s'agit pas d'un musée en soi, et il n'a pas vocation à acquérir d'œuvres et à constituer une collection propre. Il a notamment pour mission « *de contribuer à présenter au public et à mettre en valeur les collections d'œuvres d'art dont le Centre Pompidou a la garde (...)* ; *d'organiser toute*

⁸⁶⁴ Henri Bouchard (1875-1960) s'est en effet rendu en Allemagne en 1941, où il a rencontré et fait l'éloge des artistes proches d'Hitler. Ces faits lui ont été fortement reprochés à la Libération, et il a été condamné et privé du droit d'enseigner. Ses héritiers ont légué son fonds d'atelier à la ville de Roubaix, ce qui implique le déménagement de son atelier parisien jusqu'à Roubaix. Malgré la polémique, la municipalité reste attachée à ce projet, qui n'a pas pour objet de cacher cette partie de la vie du sculpteur (FABRE Clarisse, « Un artiste qui a flirté avec les nazis va être mis en valeur à Roubaix », *Le Monde*, 5 juin 2008).

manifestation visant à diffuser et à approfondir la connaissance de l'art depuis le début du XX^{ème} siècle, en particulier dans les domaines des arts visuels, du spectacle vivant, du cinéma et de l'audiovisuel, de l'architecture, du design et de la création industrielle »⁸⁶⁵. Une convention d'association entre le centre Georges Pompidou et l'institution de Metz prévoit les conditions dans lesquelles celle-ci peut exposer les collections du musée national d'Art moderne, et surtout utiliser la marque du centre Georges Pompidou.

363. Le futur musée du Louvre-Lens⁸⁶⁶ fonctionnera un peu différemment. Contrairement au musée national d'Art moderne qui ne fait « que » confier ses collections à l'institution de Metz, le musée du Louvre est véritablement partie prenante du projet de Lens. Il lui revient d'établir et de mettre en œuvre le projet scientifique et culturel du futur musée, et donc de prévoir une présentation semi-permanente d'œuvres majeures et significatives de la collection du musée du Louvre à Lens. Il doit également concevoir et mettre en place une ou de deux grandes expositions à caractère national (et éventuellement international) par an, ainsi que l'organisation d'expositions « dossiers » traitant de sujets plus spécifiques⁸⁶⁷. Il devra également veiller à la mise en œuvre et au suivi de la programmation culturelle de l'établissement, ainsi qu'à la définition et la mise en œuvre d'une politique innovante en matière de publics, et à la définition d'une stratégie de communication institutionnelle⁸⁶⁸. Par conséquent le musée du Louvre s'engage à « *mobiliser ses ressources internes, dans les domaines technique, administratif, juridique, scientifique et culturel, nécessaires à la mise en œuvre du programme du musée du Louvre-Lens (...)* »⁸⁶⁹.

Beaucoup plus qu'à Metz, le Louvre-Lens consiste en une véritable antenne du musée national, ce qui implique qu'il sera placé sous la présidence du président actuel du musée du Louvre. Il bénéficiera de l'appellation « musée de France » au même titre que le musée du Louvre, et

⁸⁶⁵ Article 3 des statuts de l'établissement public de coopération culturelle du Centre Pompidou-Metz, approuvés par arrêté du préfet de la région Lorraine du 31 décembre 2009 (arrêté 2009-DRCLAJ/1-066 portant création de l'établissement public de coopération culturelle dénommé « Centre Pompidou-Metz », Recueil des actes administratifs de la préfecture du département de la Moselle, édition spéciale n° 2, 5 janvier 2010).

⁸⁶⁶ L'établissement public de coopération culturelle du musée du Louvre-Lens a été créé par arrêté du préfet de la région Nord-Pas de Calais : arrêté du 3 décembre 2010 portant création de l'établissement public de coopération culturelle dénommé « musée du Louvre-Lens » (Recueil des actes administratifs de la préfecture de la région Nord-Pas de Calais, 3 décembre 2010, publication spéciale, n° 110).

⁸⁶⁷ Étant bien précisé que l'organisation d'expositions consiste en la définition du sujet, le commissariat, les demandes de prêts, le choix de l'architecte et du projet muséographique, le suivi de l'accrochage.

⁸⁶⁸ Article 4.2 du protocole d'accord sur la création d'un musée du Louvre dans la ville de Lens, entre le ministère de la Culture et de la Communication, l'établissement public du musée du Louvre, le conseil régional Nord-Pas-de-Calais, le conseil général du Pas-de-Calais, la communauté d'agglomération de Lens-Liévin, la ville de Lens signé le 12 mai 2005 (accessible sur <http://www.louvre-lens.fr/UserFiles/fr/pdf/Protocole%20d%27accord%2012%20mai%202005.pdf>).

⁸⁶⁹ Article 4.5 du protocole d'accord sur la création d'un musée du Louvre dans la ville de Lens, précité.

disposera donc de garanties suffisantes vis-à-vis de prêteurs d'œuvres potentiels. Par ailleurs, l'appellation dispense le nouveau musée de payer des frais d'assurance durant la garde de prêts et de dépôts d'œuvres relevant des collections nationales.

364. Depuis le XIX^{ème} siècle, la ville de Lens vivait de l'exploitation des mines de charbon découvertes dans la région. Les années 1960 ont marqué la fin de cette activité, qui s'est achevée dans les années 1990. Lens a connu alors une période de crise qui l'a mise dans une situation similaire à la ville de Roubaix : exode, fermeture des commerces, pauvreté, chômage. La ville essaie de diversifier ses activités économiques (métallurgie, automobile, industrie alimentaire), et espère, comme Metz, favoriser son rayonnement culturel avec l'installation d'un musée de dimension nationale ou internationale. Un an après l'ouverture du Centre Pompidou-Metz, le bilan est en effet très positif : près de 600 000 visiteurs rien que sur la période d'ouverture en 2010, avec augmentation du nombre de touristes sur le territoire et une hausse de 30% du chiffre d'affaires des cafetiers, restaurateurs et hôteliers⁸⁷⁰. Metz a profité de l'implantation du Centre Pompidou pour se lancer, à la fin de l'année 2010, dans une importante campagne publicitaire destinée à promouvoir la politique de développement économique.

Le musée de Lens est intégré dans un projet d'urbanisme global, unissant divers acteurs économiques et institutionnels (dont le Louvre, l'Aire métropolitaine de Lille, l'Association Louvre-Lens, l'Université d'Artois, le Racing Club de Lens, les acteurs du transport comme la SNCF ou le Syndicat mixte des transports mais aussi les acteurs culturels et touristiques proches du futur musée) dans le cadre d'une association baptisée « Euralens » qui vise à mettre en place des projets communs de développement du territoire, qui se déclineront notamment en termes d'urbanisme (transports, équipements urbains, logements). Il prévoit de recruter environ cent cinquante personnes, et attend une fréquentation de 500 000 visiteurs par an, ce qui devrait dynamiser l'économie locale et notamment le secteur du tourisme, et créer de nouveaux emplois⁸⁷¹. Comme pour le projet du Centre Pompidou-Metz, cinq villes se sont portées candidates pour héberger le futur musée du Louvre⁸⁷², et profiter de cette manne que sont les collections nationales, sans hésiter à investir des sommes très importantes dans ces projets : en

⁸⁷⁰ MARTINEZ Emmanuel, « Exemple d'une décentralisation culturelle : le Centre Pompidou-Metz », *AJ Collectivités territoriales*, 2011, p. 273.

⁸⁷¹ Voir notamment CHIROT Françoise, « Lens espère que l'arrivée du Louvre II fera revivre l'ancien bassin minier », *Le Monde*, 17 décembre 2004.

⁸⁷² Les villes d'Amiens, Arras, Béthune, Boulogne-sur-Mer, Calais, Lens et Valenciennes se sont portées candidates pour accueillir le Louvre. De même, les villes de Caen, Montpellier, Lyon, Nancy, Lille, et Metz s'étaient proposées pour accueillir l'antenne du Centre Pompidou.

effet, à Metz comme à Lens, la totalité des projets sont financés par les collectivités et les groupements de collectivités territoriales.

La construction du Centre Pompidou-Metz reposait sur la communauté d'agglomération de Metz Métropole, il est aujourd'hui gratuitement mis à la disposition de la structure de gestion de l'institution. Par ailleurs, il est prévu que la communauté d'agglomération de Metz Métropole, la région Lorraine et la ville de Metz se partagent les coûts de fonctionnement du Centre Pompidou, estimés à 10 millions d'euros par an⁸⁷³. Il en est de même pour le projet du Louvre-Lens. La région Nord-Pas-de-Calais est le maître d'ouvrage du programme de travaux en vue de la construction du futur Louvre à Lens, dans le respect du cahier des charges défini par le musée du Louvre lui-même. Elle est responsable de la mobilisation des financements nécessaires à la construction du musée (soit 117 millions d'euros toutes taxes comprises en valeur 2005). La ville de Lens et la communauté d'agglomération de Lens-Liévin ont pour mission de mettre les terrains d'implantation du musée à la disposition de la région⁸⁷⁴. Elles participent toutes deux au financement de la construction du musée, à hauteur de 10% du coût total hors taxes (plafonné à 97,8 millions d'euros) des travaux. Enfin, le département du Pas-de-Calais participe aux frais de construction du musée à hauteur de 10% de son coût total hors taxes. Concernant le fonctionnement courant de l'institution, aucun budget d'investissement n'est prévu. Toutefois, les frais de fonctionnement sont estimés à 12 millions d'euros par an (en valeur janvier 2005), que devront assumer les collectivités territoriales : 60% pour la région, 10% pour la ville de Lens et la communauté d'agglomération et 10% pour le département. Les 20% restant devront être assumés par des financements extérieurs et les recettes du musée⁸⁷⁵.

Ainsi, dans les deux cas de Lens et de Metz, la participation financière du musée du Louvre et du Centre Pompidou est nulle. Toutes les questions de budget sont assumées par les collectivités territoriales, et si le Centre Pompidou ne fait « que » mettre ses œuvres à disposition de l'institution de Metz, toute la politique scientifique et culturelle de Lens est assurée par le musée du Louvre.

⁸⁷³ Article 22.3 des statuts du Centre Pompidou-Metz. Quant au budget d'investissement, l'article 22.4 des statuts précisent que « *le budget d'investissement fait l'objet d'une détermination annuelle en fonction des besoins identifiés. Il est assuré par la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole qui réalise les investissements, sollicite les partenariats financiers et perçoit les cofinancements correspondants* ».

⁸⁷⁴ La ville de Lens est propriétaire du terrain principal, l'ancienne fosse d'exploitation du charbon et de la houille. Mais il revient à la communauté d'agglomération de « *procéder aux acquisitions complémentaires* », puis de les céder ou de les mettre à la disposition de la région.

⁸⁷⁵ Articles 5 et suivants du *Protocole d'accord sur la création d'un musée du Louvre dans la ville de Lens*, précité.

Ce concept de « délocalisation » des collections d'un grand musée n'est pas nouveau : la fondation Guggenheim⁸⁷⁶ et la Tate Gallery⁸⁷⁷ en sont les premiers grands représentants. Le Centre Pompidou et le musée du Louvre se positionnent ici sur une échelle géographique de moins grande ampleur, bien que le musée du Louvre se soit déjà représenté à Atlanta, et bientôt, à Abou Dhabi⁸⁷⁸.

En l'espèce, plutôt que d'exporter les collections nationales à l'étranger, le Louvre et le Centre Pompidou s'inscrivent dans une démarche de décentralisation culturelle, dont l'objectif principal est de mettre la culture et ses diverses représentations à la portée de tous. Ils contribuent ainsi à une répartition équilibrée de l'offre culturelle sur le territoire national. On notera que, depuis 2009, une nouvelle « délocalisation », qui mise sur une reconversion complète par le biais de la culture et des musées, est annoncée en région Nord-Pas-de-Calais : celle de l'Institut du Monde Arabe. Après avoir hésité entre Roubaix et d'autres villes de la région, il semble que le choix définitif se soit porté sur la ville de Tourcoing, également en pleine reconversion économique. L'ouverture de cette « antenne » est prévue pour 2014.

365. L'ouverture de « succursales » peut susciter des polémiques. Ainsi on peut se demander si la position que prend un musée national qui se délocalise en région est réellement une position de complémentarité avec les collectivités territoriales ? N'est-elle pas plutôt une position de concurrence ? On pourrait arguer en effet que, d'un point de vue muséal, la région Nord-Pas-de-Calais est fort bien pourvue. Le *Protocole d'accord sur la création d'un musée du*

⁸⁷⁶ La fondation Guggenheim a été créée à New York en 1937, afin de gérer la collection d'art contemporain de son mécène, Solomon R. Guggenheim. Dédiée à la promotion de l'art contemporain, elle administre un musée à New York, Venise, Berlin et Bilbao. Un nouveau projet de musée est en cours à Abou Dhabi. La fondation Guggenheim met sa marque et ses collections à la disposition des responsables de ces musées, qui assurent en échange leur entretien et leur fonctionnement (voir, pour ce qui concerne le musée de Bilbao, IGLESÍAS Lucía, « Bilbao : l'effet Guggenheim », *Le Courrier de l'UNESCO*, septembre 1998, pp. 41-43).

⁸⁷⁷ Initialement rattachée à la National Gallery de Londres, la Tate Gallery est devenue autonome en 1955, ses statuts ayant été confirmés dans la loi de 1992 sur les galeries et les musées de Grande Bretagne. Aujourd'hui elle est un organisme non départemental (qui constitue l'équivalent d'un établissement public national) rattaché au ministère de la culture et des sports, et constitué de quatre pôles : la Tate Britain (collections d'art anglais depuis le XVI^{ème} siècle) et la Tate Modern (collection d'art moderne et contemporain) à Londres, la Tate Liverpool (implantée dans cette ville en 1988, elle rassemble un fonds d'art moderne et contemporain), et la Tate St Ives (collections d'art moderne et contemporain, en relation avec les écoles et les mouvements d'art qui se sont développés en Cornouaille). Ces quatre pôles sont gérés au niveau central par un conseil d'administration et son président, ainsi qu'un directeur nommés par le ministre. Les quatre sites de la Tate disposent d'une certaine autonomie en ce qui concerne la gestion de leurs collections et de leur organisation de leurs expositions, une fois le budget voté au niveau central.

⁸⁷⁸ Entre 2006 et 2009, le musée du Louvre s'est engagé dans un partenariat scientifique avec le High Museum of Art d'Atlanta. Il s'appuyait sur une série de huit expositions, élaborées conjointement entre les professionnels du musée d'Atlanta et ceux du Louvre, et destinées à retracer l'histoire du musée du Louvre depuis ses origines en 1793 jusqu'à aujourd'hui. Ce partenariat impliquait des prêts de cinquante à quatre-vingt œuvres du musée du Louvre pour une durée de trois à onze mois. Pour ce qui concerne l'implication du musée du Louvre dans le projet du musée universel d'Abou Dhabi. Voir supra, §306.

Louvre dans la ville de Lens prévoit, dans son article 4.4, que « le musée du Louvre s'attachera à insérer harmonieusement son programme scientifique et culturel dans le territoire de la région et, en particulier, à développer tout type de partenariat avec les musées de la région en concertation avec la Direction Régionale des Affaires Culturelles ». Il conviendra de voir dans quelle mesure le Louvre respectera cet engagement ; mais rien ne permet d'assurer qu'en drainant de nombreux visiteurs, le musée du Louvre à Lens ne risque pas de porter préjudice à un certain nombre de petits musées territoriaux de qualité. La décentralisation culturelle ne devrait-elle pas se concentrer sur la mise en valeur des musées territoriaux existant, notamment dans le cadre de programmes de prêts et d'échanges d'œuvres avec les musées nationaux ? La Cour des comptes a récemment pointé du doigt la diminution, voire l'insuffisance de ce genre de relations entre musées nationaux et musées territoriaux⁸⁷⁹.

À cet égard, Monsieur Jean-Jacques Aillagon, alors président de l'établissement public du château de Versailles annonçait en 2010 la mise en place d'un partenariat avec la ville d'Arras : le château de Versailles se proposait d'exposer, pendant dix ans et dans le cadre de cinq expositions temporaires d'une durée de dix-huit mois chacune, une partie de ses collections dans les locaux de l'Abbaye de Saint Vaast, qui accueille notamment le musée des beaux-arts de la ville. La première exposition proposée pour ce partenariat a débuté en mars 2012. « *Roulez carrosses !* » permettra à Arras de bénéficier du prêt de tableaux, sculptures, traîneaux, chaises à porteur, harnachements de chevaux, et autres carrosses célèbres comme les voitures du cortège du mariage de Napoléon Ier, le carrosse du sacre de Charles X ou le char funèbre de Louis XVIII⁸⁸⁰. Avec ce partenariat, l'établissement public du château de Versailles s'inscrit dans une véritable démarche de décentralisation culturelle, fondée sur la présentation de ses collections au niveau local, en accordant à la ville d'Arras le privilège de présenter des œuvres qui n'avaient jamais quitté le château. Cette exposition contribue également à l'accroissement et au rayonnement d'un musée territorial déjà bien ancré dans son territoire. Car l'implantation des grands musées nationaux sur un territoire local peut également nuire à l'autre vocation du musée : au-delà de son rôle dans l'attractivité et le développement du territoire, il est une institution qui peut prendre en considération et répondre aux besoins des habitants des collectivités territoriales.

⁸⁷⁹ Voir supra, §308, et également Cours des comptes, *Rapport public thématique sur les musées nationaux après une décennie de transformation (2000-2010)*, précité, pp. 132-134 ; RYCKNER Didier, « Les dix raisons pour lesquelles le Louvre-Lens est un mauvais projet », *La Tribune de l'art*, 3 décembre 2009 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/les-dix-raisons-pour-lesquelles-le-louvre-lens-est-un-mauvais-projet-article002344.html>) ; CLAIR Jean, *Malaise dans les musées*, Paris, Flammarion, 2007.

⁸⁸⁰ Dossier de presse présentant le partenariat entre Arras et l'établissement public du château de Versailles (accessible sur http://www.chateauversailles.fr/resources/pdf/fr/presse/dp_arras_fr.pdf).

B. Le musée territorial, un outil au service de la société et de son développement

366. L'autre forme de la participation du musée au développement local consiste pour celui-ci à se mettre au service de la société. Cette activité relève de son essence même et de sa vocation de service public, dès lors que ses collections « *revêtent un intérêt public et sont organisées en vue de la connaissance, de l'éducation et du plaisir du public* »⁸⁸¹.

L'implication effective du musée au service de la société est différente selon la thématique abordée par le musée. Les musées de beaux-arts ont un rôle dans l'éducation et le plaisir des publics : la mise en relation d'un visiteur avec une œuvre a pour objet d'élever les consciences et d'inciter à la réflexion et au développement personnel, cet objectif passant notamment par la mise en place d'une politique de médiation vis-à-vis des publics. Mais la loi *relative aux musées de France*, en posant une définition juridique du musée, a inclus dans la catégorie des musées d'autres institutions dont le rapport à la société est également visible : il s'agit des musées de société et des écomusées, ainsi que des musées de sciences naturelles.

Rattachés à l'origine au ministère de l'environnement, les écomusées et les musées de société sont nés dans les années 1970, à l'instigation de Georges-Henri Rivière, dans un contexte de renouvellement de la muséologie traditionnelle. L'objet de ce renouvellement était de mettre d'avantage le musée en relation avec ses visiteurs⁸⁸².

Les musées d'histoire naturelle ou de sciences naturelles sont, quant à eux, rattachés aux ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche et au ministère du développement durable. Ils se sont constitués très tôt dans les collectivités territoriales, avec la création de multiples laboratoires et cabinets de curiosité. À la Révolution, ces diverses collections ont fait l'objet d'une restructuration et d'un regroupement au sein d'écoles centrales créées dans chaque préfecture. Sur le modèle du Muséum central d'histoire naturelle qui, depuis le milieu du XVII^{ème} siècle avait acquis une position dominante, voire indépendante, dans le domaine de la recherche et de l'enseignement (notamment en botanique, anatomie, chimie), il était question de faire de ces écoles centrales des lieux de recherche et d'enseignement. Malgré leur dissolution rapide, elles ont servi d'assise à la centaine de muséums et de musées de sciences et de la nature nés à partir des années 1820⁸⁸³.

⁸⁸¹ Article L. 410-4 du code du patrimoine.

⁸⁸² Voir supra, §81 et suivants.

⁸⁸³ VAN PRAËT Michel, « Les muséums d'histoire naturelle, lieu d'un dialogue contemporain entre sciences et société », *Musées et collections publiques de France : Musées et développement durable*, n° 258, 2010/1, pp. 24-

Les muséums se sont construits dès leur origine comme des institutions de recherche et de diffusion du savoir dans tous les domaines liés aux sciences de la nature, certains d'entre eux s'implantant d'ailleurs dans des villes dépourvues d'universités (c'était notamment le cas pour La Rochelle, Nantes, Lille et Le Havre). Aujourd'hui la recherche fondamentale se déroule hors des muséums, notamment dans le cadre des universités, ce qui peut nuire à la relation de ces deux institutions, dès lors qu'une forme de concurrence est ouverte quant à l'allocation de moyens humains, matériels et financiers⁸⁸⁴. Il reste néanmoins que « *les muséums conservent des collections scientifiques, qu'ils se doivent de les valoriser, et qu'elles reprennent (...) une valeur majeure tant vis-à-vis de la communauté des chercheurs que du public en termes de sensibilisation, d'éducation et de débat social sur les questions environnementales* »⁸⁸⁵. Les muséums de sciences naturelles ou les collections de sciences naturelles concernent à peu près un quart des « musées de France », et trois cents de ces musées se partagent plus de 100 millions d'échantillons scientifiques et culturels (hors collections des universités)⁸⁸⁶.

367. Harmonieusement répartis sur le territoire national, ils contribuent à sa structuration touristique ainsi qu'à la promotion de la diversité culturelle française. Comme les écomusées et les musées de société, ils participent à la mise en valeur d'une identité locale, en contribuant à la connaissance et à l'appropriation du territoire (1) et à son développement social (2).

1. Les musées au service de la connaissance et de l'appropriation des territoires

368. Les écomusées et les musées de société ont une fonction différente de celle des musées de beaux-arts : ils ne sont pas conçus autour de critères esthétiques, et ils s'appuient sur une culture plus que sur des objets. Ils sont ainsi les témoins de la mémoire d'une société et à ce titre, ils contribuent activement à la reconstruction de territoires en crise, voire à l'appropriation du territoire par ses habitants : l'écomusée est « *un miroir où la population peut s'y reconnaître, où elle recherche l'explication du territoire auquel elle est attachée, jointe à celle*

29. Voir également VAN PRAËT Michel et FROMONT Cécile « Éléments pour une recherche des musées d'histoire naturelle en France », *Musées et Recherche*, pp. 55-70.

⁸⁸⁴ VAN PRAËT Michel, « Les muséums d'histoire naturelle, lieu d'un dialogue contemporain entre sciences et société », précité, p. 25.

⁸⁸⁵ *Ibidem*, p. 26.

⁸⁸⁶ *Ibidem*, p. 27.

des populations qui l'ont précédée, dans la discontinuité ou la continuité des générations. Un miroir que cette population tend à ses hôtes, pour s'en faire mieux comprendre, dans le respect de son travail, de ses comportements, de son intimité »⁸⁸⁷.

Il a pour objet de fournir des repères historiques, sociologiques, voire ethnographiques, naturels et culturels à la société, notamment par la mise en valeur de savoir-faire traditionnels, d'activités disparues ou en voie de disparition. Il crée ainsi une culture du territoire, qui peut d'ailleurs passer par la constitution d'ateliers d'exploitation ou de production. Au-delà de l'aspect économique qu'ils peuvent représenter (effets directs, indirects ou induits), ces ateliers de production permettent de renforcer le caractère identitaire du musée, et son association au territoire : ainsi le musée du Chapeau de Chazelles-sur-Lyon a-t-il créé un atelier de création de chapeaux de feutre.

Petite ville de la région des Monts du Lyonnais, Chazelles-sur-Lyon a vécu, du XVI^{ème} siècle aux années 1960, de la fabrication de chapeaux de feutre ; activité qui s'est fortement développée tout au long du XIX^{ème} siècle. La mode des années 1960 a cependant marqué la disparition du chapeau de feutre, et la fermeture progressive des usines et manufactures de chapellerie. La sauvegarde des machines et du mobilier nécessaire à la fabrication des chapeaux a permis l'ouverture, en 1983, d'un musée du chapeau dans les locaux d'une ancienne chapellerie. Outre le fait qu'il est un outil du développement touristique de la ville, le musée contribue à la réhabilitation d'une activité en voie de disparition par le biais de ses collections mais aussi au travers de son atelier de production. Depuis 1998 un modiste travaille à la fabrication de chapeaux, destinés à la vente à la boutique du musée, qui organise également régulièrement des défilés de mode destinés à présenter ses nouvelles collections. Il fait ainsi le lien entre le passé et l'avenir, en s'inscrivant dans un processus de création artistique.

Autre exemple, celui de la filière des coucous de Rennes : l'écomusée de Rennes s'est spécialisé dans la préservation, la connaissance et la promotion des anciennes races locales d'animaux domestiques. Depuis 1988 il s'est engagé dans un processus de conservation de la race des coucous de Rennes, volaille homologuée en 1914 et très réputée dans la gastronomie locale. En 1993, elle a fait l'objet d'une inscription à l'Inventaire général des produits du terroir, qui a contribué à la réunion d'un certain nombre d'éleveurs amateurs soucieux de préserver la race. La promotion de cette volaille auprès des consommateurs et des

⁸⁸⁷ RIVIERE Georges-Henri, définition des écomusées et des musées de société, citée par SAUTY François, *Écomusées et musées de société au service du développement local : utopie ou réalité ?*, Source, Centre national de ressources du tourisme en espace rural, n° 3, 2001, p. 86.

professionnels de la restauration a ainsi conduit à la mise en valeur d'une identité gastronomique.

369. L'appropriation du territoire passe aussi par sa connaissance, et les musées de société ont été les premiers à organiser des expositions interrogeant directement les habitants d'un territoire sur leur identité. Le réseau des écomusées de Bretagne (Buhez) a, par exemple, réalisé plusieurs expositions itinérantes autour de la thématique des Bretons : *le mariage en Bretagne* (1981), *les Bretons et Dieu* (1985), *quand les Bretons passent à table* (1994), etc.

De même, les musées de sciences naturelles contribuent à la connaissance et l'appropriation du territoire. Ils se répartissent cependant en trois catégories⁸⁸⁸. La première catégorie regroupe ceux qui participent pleinement à une mission de recherche fondamentale : il semble que le Muséum national d'histoire naturelle, avec ses quatre-vingts millions d'objets, soit le seul exemple représentatif. La deuxième catégorie regroupe des institutions qui, par la spécificité de leurs collections, prennent part à des recherches et des expertises ponctuelles. Elles représenteraient une soixantaine d'établissements. Enfin, la troisième catégorie englobe les musées qui ne disposent pas d'assez de moyens (humains, matériels, financiers) pour se lancer dans de véritables opérations de recherche et d'expertise. Leurs collections naturalistes ont une vocation d'éducation et d'enseignement, mais elles ne sont pas au cœur de leurs projets scientifiques et culturels. Ils bénéficient alors du soutien et de l'expertise, parfois, de la deuxième catégorie de musée.

370. Il ressort de cette énumération que, quelle que soit leur appartenance à l'une ou l'autre de ces catégories, les muséums contribuent à la connaissance et à l'appropriation du territoire. Ils disposent bien souvent d'échantillons représentatifs d'un territoire et d'un écosystème donnés, et ils ont progressivement pris conscience de leur vocation de « conservatoire ». Car leurs collections, bien souvent, ne sont plus renouvelables et sont les témoins d'un système fragile et en pleine mutation.

371. Les musées de sciences naturelles participent également à la connaissance et à l'appropriation du territoire par leurs expositions aux thématiques liées au développement du territoire, mais aussi par leur mission de recherche et d'expertise. Comme les écomusées et les musées de société, ils interrogent le territoire, dans son aspect scientifique et naturel, et non

⁸⁸⁸ VAN PRAËT Michel, « Les muséums d'histoire naturelle, lieu d'un dialogue contemporain entre sciences et société », précité, pp. 27-28.

plus culturel et technique. Collecteurs d'informations, ils replacent l'homme dans son milieu et ont une vocation de sensibilisation du public. Ils sont des « agitateurs d'idées »⁸⁸⁹ : « à l'aube du XXI^{ème} siècle, où les enjeux liés à l'environnement seront déterminants dans les choix des sociétés, (...), dans un contexte inédit d'interrogations sur la responsabilité humaine à propos de la vie, de craintes à propos de la préservation de l'environnement et de la biodiversité, voire de défiance vis-à-vis des retombées technologiques et des connaissances scientifiques, l'acquisition d'une véritable culture scientifique est de plus en plus indispensable aux citoyens qui auront à se prononcer sur ces choix »⁸⁹⁰.

372. On prendra trois exemples pour illustrer ce rôle des musées de sciences naturelles : les muséums de Bordeaux, Bourges et Grenoble. Le muséum de Bordeaux est géré en régie directe par la ville de Bordeaux. Il est constitué d'un fonds d'un peu plus de 800 000 spécimens, qui se répartissent en collections de zoologie, de minéraux et de fossiles, et fait aujourd'hui l'objet d'une profonde restructuration. L'ambition de la commune et de l'équipe scientifique a, en effet, pour objet de construire un nouveau projet muséographique en lien avec les préoccupations scientifiques et naturalistes contemporaines. Le musée, actuellement fermé pour travaux, rouvrira ses portes en 2014 autour d'un parcours destiné à mettre en valeur les collections du musée et à y intégrer de nouvelles technologies, de manière à répondre aux attentes du public en matière de modernité et de renouvellement. Par ailleurs, le musée prévoit la mise en place d'expositions temporaires qui proposeront des thématiques transversales et des thématiques régionales pour permettre au public de mesurer, à l'échelon de son territoire, les enjeux de la biodiversité.

Le muséum de Bourges est un service municipal rattaché à la direction générale adjointe des services à la population. En effet, il joue directement un rôle de conseil auprès de la population, tout simplement en répondant aux questions liées par exemple à la gestion de certaines espèces nuisibles⁸⁹¹. Le statut de musée comme lieu de connaissance incite les particuliers à prendre conseil auprès de lui, et il joue alors un rôle important en matière d'éducation des citoyens face à la biodiversité.

Le muséum de Grenoble, quant à lui, s'est positionné comme un outil au service de la ville et du développement durable, en contribuant à la mise en place, avec les services municipaux,

⁸⁸⁹ SAUTY François, *Écomusées et musées de société au service du développement local : utopie ou réalité ?*, précité, p. 47.

⁸⁹⁰ MEMOIRE Nathalie, « Intégration des enjeux de la biodiversité dans la rénovation d'un muséum », *Musées et collections publiques de France : Musées et développement durable*, 2010/1, n° 258, pp. 44-53.

⁸⁹¹ LEMAIRE Michèle, « Le muséum de Bourges un référent naturel pour les chauves-souris de France », *Musées et collections publiques de France : Musées et développement durable*, 2010/1, n° 258, pp. 54-59.

d'un plan biodiversité et d'un plan climat, dont les objectifs et les finalités dépassent le simple cadre de l'Agenda 21, et qui se présente en quatre axes : développer la connaissance de la biodiversité, mettre en place un schéma directeur ou un plan urbain de la biodiversité, gérer la biodiversité et sensibiliser le public au développement et à la protection de la biodiversité⁸⁹².

373. Lieux d'étude, de recherches et de sensibilisation, les muséums et la catégorie des écomusées et des musées de société se positionnent comme des exemples vis-à-vis de leur public, et contribuent ainsi à la promotion et à la mise en valeur du territoire. Institutions au service de la population, ils peuvent accompagner de véritables projets de développement, à moins d'en être même les instigateurs. Le muséum de Bourges par exemple, est spécialisé dans la recherche autour des chauves-souris. Il dispose d'une renommée nationale, voire européenne en la matière et participe activement à des projets ou à des études en lien avec les chiroptères⁸⁹³.

2. Le musée au service du développement et de la cohésion sociale

374. Lieu d'expérimentation, de diffusion et de savoirs, les musées peuvent être également des lieux de rencontres et d'échanges, entre professionnels ou entre amateurs. Ils illustrent ainsi un autre aspect de leur intervention au service du développement local : ils sont, en effet, des facteurs de cohésion et d'intégration.

Ils peuvent ainsi être les éléments moteurs de la constitution d'un réseau professionnel dynamique au sein du territoire, dans le cadre de colloques, de cours ou de conférences, ou par la mise en valeur de produits locaux. Outre le fait qu'ils font naître des vocations, les musées peuvent ainsi également contribuer à l'insertion professionnelle. Le musée du Chapeau de Chazelles-sur-Lyon organise ainsi des stages de formation en mode et chapellerie à destination notamment des professionnels du spectacle⁸⁹⁴. L'écomusée de la communauté urbaine du Creusot-Monceau a notamment été à l'origine de la constitution d'une formation spécialisée dans la gestion et la valorisation du patrimoine industriel à l'université de Bourgogne. Il s'est

⁸⁹² DENNYS Vincent, « Évolution depuis 20 ans des missions d'un directeur de muséum d'histoire naturelle, le point de vue de Armand Fayard, directeur du muséum d'histoire naturelle de Grenoble, conservateur en chef », *Musées et collections publiques de France*, 2010/1, n° 258, pp. 60-61.

⁸⁹³ LEMAIRE Michèle, « Le muséum de Bourges un référent naturel pour les chauves-souris de France », précité, p. 56.

⁸⁹⁴ Ces formations sont reconnues par la Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

également engagé dans l'acquisition, en 1995, d'une ancienne usine de céramique et, en partenariat avec l'Association pour la formation professionnelle des adultes, a organisé la mise en place d'un chantier-école ayant pour objectif la restauration de cette usine, qui est ouverte à la visite depuis 2001 (briqueterie de Ciry-Le-Noble en Saône-et-Loire).

375. Par ailleurs, en dehors de tout lien avec les activités et l'insertion professionnelle, les musées, et plus particulièrement les écomusées et les musées de société, sont des lieux de vie et de rencontres, dans le cadre des manifestations qu'ils organisent et auxquelles les habitants accordent une grande importance.

La question peut se poser alors de savoir quelle est la frontière entre ce qui ressort du rôle du musée et qui fait partie de ses missions, et ce qui ne l'est pas. Certains musées disposent ainsi, dans leurs locaux, de salles des fêtes ou de salles de réunion. Ce genre de pratiques peut contribuer au décloisonnement du musée, mais il convient de prendre la mesure des risques qu'elles peuvent entraîner, notamment en termes de sécurité pour les collections. Toutefois, elles illustrent également le fait que les écomusées et les musées de société sont à l'écoute des populations locales et qu'ils travaillent à la satisfaction de leurs besoins. Les musées de société et les écomusées ont en effet une vocation participative. Les conservateurs, et surtout ceux de la génération de 1968, souhaitaient donner plus de poids aux publics de ces nouveaux musées, qui ne présentaient aucune valeur d'un point de vue esthétique. Ce déficit esthétique devait être contrebalancé par la participation active de la population à la vie du musée : *« les écomusées et les musées de société ne sont pas simplement des conservatoires. Avec la participation de la population, ils prennent une part active à la vie de leur région, à leur développement, en apportant leur contribution aux réflexions, aux débats et expérimentations de la société »*⁸⁹⁵.

376. La vocation participative des écomusées est renforcée par le fait qu'ils doivent disposer d'un comité des usagers. Instance à vocation consultative, le comité des usagers est un espace de dialogue entre le musée et son public. Structure inhérente à l'écomusée, il a pu être réapproprié par d'autres types d'institutions : c'est notamment le cas du MAC/VAL qui a créé son propre comité des usagers.

⁸⁹⁵ Définition des écomusées et des musées de société par la Fédération des écomusées et des musées de société, citée par SAUTY François, *Écomusées et musées de société au service du développement local : utopie ou réalité ?*, précité, p. 88.

Cependant, le degré de participation des habitants à la vie des écomusées n'est pas précisé par l'instigateur même de ce principe : Georges-Henri Rivière est resté assez flou sur ce concept⁸⁹⁶, et dans la pratique, très peu d'écomusées font fonctionner un comité des usagers. Pour autant, la majorité des écomusées et des musées de société en France se sont constitués sur la base d'initiatives privées (et bon nombre sont encore sous un régime associatif, bien que les collectivités territoriales participent activement et, surtout, financièrement à leur gestion). Mais la participation des habitants à la vie du musée se limite finalement au recours à des bénévoles⁸⁹⁷ pour les campagnes de récolement ou d'informatisation, des collectes de fonds pour la collection, et même à la gestion du musée quand il s'agit de structures associatives. Car faire plus participer les habitants d'un territoire à la vie d'un écomusée pourrait entraîner un risque de contradiction avec la politique culturelle et scientifique du conservateur responsable des collections. Aussi celui-ci souhaite-t-il limiter la possibilité d'une ingérence dans sa gestion, et cantonne-t-il en général le rôle des habitants à des interventions bien précises et bien spécifiques.

Toutefois, il peut paraître assez réducteur aujourd'hui de restreindre la participation des habitants à la seule vie des écomusées et des musées de société. En effet, les musées locaux sont en général estimés des habitants d'un territoire, quelles que soient les thématiques abordées. Ils peuvent donc compter sur la participation active des habitants, par le biais notamment des sociétés d'amis, d'amateurs, de collectionneurs et de curieux qui peuvent, par leurs connaissances, rendre de grands services aux équipes de conservation (et évidemment devenir des donateurs potentiels).

377. Vitrites des collectivités territoriales, promoteurs du tourisme et d'une identité culturelle locale, facteurs d'intégration, les musées territoriaux disposent d'une palette d'actions assez large pour contribuer de manière active au développement du territoire. Cette contribution intervient dans la limite, évidemment, de leurs moyens, et dans le cadre d'une véritable concertation entre les élus locaux et les conservateurs. À ce titre, les écomusées (mais cette idée peut s'étendre aux autres musées de région) pourraient aller encore plus loin dans leur intégration aux problématiques du développement des territoires : *« cette mission de développement local n'est en effet pas suffisamment prise en compte par l'ensemble des*

⁸⁹⁶ POULARD Frédéric, « Les écomusées : participation des habitants et prise en compte des publics », *Ethnologie française*, 2007/3, pp. 551-557.

⁸⁹⁷ Les bénévoles représentent en moyenne 9% des effectifs des musées (mais jusqu'à 55% pour les plus petits) : LEFEBVRE Caroline, « Musées l'heure de la créativité pour les collectivités », *Le courrier des maires*, précité, p. 19.

*musées, et les actions menées résultent plus souvent d'une opportunité que d'une réelle démarche. Une sensibilisation du personnel des musées aux enjeux et démarches du développement local et touristique serait un atout supplémentaire »*⁸⁹⁸.

378. Quoi qu'il en soit, les musées sont reconnus au niveau national comme des éléments actifs du développement du territoire, aussi sont-ils pris en compte dans les contrats de projets État-régions, largement axés sur les aspects attractifs et compétitifs des territoires⁸⁹⁹ ; mais également dans le cadre de la politique régionale de l'Union européenne, qui apporte son soutien à des projets de développements du territoires dans le cadre des fonds européens de développement régional et fonds structurels européens. Par ailleurs, les musées peuvent être indirectement concernés par la stratégie de développement touristique de l'Union européenne, notamment dans le cadre du programme « Capitale Européenne de la culture ». Depuis 1985, une ou deux villes sont désignées chaque année comme les représentantes de la diversité culturelle européenne, et bénéficient d'une aide exceptionnelle de la part de l'Union européenne, financée sur le programme culture. Leur sélection est faite sur la base d'un dossier de candidature présentant leurs objectifs en matière de politique culturelle pour l'année⁹⁰⁰. Ce programme devait s'achever en 2004, mais il a montré qu'il avait des incidences sur le développement du tourisme et de la culture dans les villes choisies. Aussi a-t-il été prolongé jusqu'en 2019. En France, Paris (1989), Avignon (2000) et Lille (2004) ont bénéficié du programme des « Capitales Européennes de la culture », et Marseille a été choisie pour 2013. La ville de Lille a profité de cet événement pour organiser, au sein de son musée des beaux-

⁸⁹⁸ SAUTY François, *Écomusées et musées de société au service du développement local : utopie ou réalité ?*, précité, p. 83.

⁸⁹⁹ Voir supra, §180 et suivants. .

⁹⁰⁰ Article 3 de la décision 1419/1999/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 instituant une action communautaire en faveur de la manifestation « Capitale européenne de la culture » pour les années 2005 à 2019 : « Le dossier de la candidature comporte un projet culturel de dimension européenne et principalement fondé sur la coopération culturelle, conformément aux objectifs et actions prévus à l'article 151 du traité. Le dossier précise dans quelle mesure la ville européenne candidate entend : mettre en avant les courants culturels communs aux Européens qu'elle a inspirés ou auxquels elle a apporté une contribution significative, promouvoir des manifestations associant des acteurs culturels d'autres villes des États membres et conduisant à l'établissement de coopérations culturelles durables, et favoriser leur circulation dans l'Union européenne, soutenir et développer la création, élément essentiel de toute politique culturelle, assurer la mobilisation et la participation au projet de larges couches de la population et, partant, garantir l'impact social de l'action et son prolongement au-delà de l'année des manifestations, promouvoir l'accueil des citoyens de l'Union et favoriser la diffusion la plus large des manifestations prévues en recourant à tous les moyens multimédia, promouvoir le dialogue entre les cultures d'Europe et les autres cultures du monde et, dans cet esprit, valoriser l'ouverture à autrui et la compréhension de l'autre, qui constituent des valeurs culturelles fondamentales, valoriser le patrimoine historique et l'architecture ».

arts, une grande exposition rétrospective dédiée au peintre Rubens, et qui a attiré plus de 300 000 visiteurs⁹⁰¹.

Cependant, l'utilisation du musée comme outil de développement et parfois de relance de l'économie apparaît peut-être comme une « recette » un peu redondante dont il convient de se méfier⁹⁰², le bilan pouvant être, en effet, largement contrasté.

Section 2. Un bilan contrasté : les risques d'un engouement fort des collectivités territoriales pour les musées

379. La consécration du musée comme élément clé du développement du territoire, associée à la possible participation de l'État à la mise en œuvre de projets muséaux, expliquent en partie la quantité impressionnante de musées qui se sont créés au cours des trois dernières décennies, et qui continuent à se créer : *« aujourd'hui, les maires se ruent à la Direction des musées de France, avec un plan sous le bras en échange d'une ligne de crédit. (...) certains édiles ne jurent que par le bouillonnement de Beaubourg, l'animation sur le parvis et les interminables files d'attentes devant les grandes expositions parisiennes »*⁹⁰³.

Cependant, l'implantation d'un musée est loin d'être une formule sans faille. La médiatisation de certains projets de musées territoriaux, et en l'occurrence de leurs succès, peut susciter une envie, voire un besoin chez certaines collectivités territoriales qui se lancent alors elles aussi dans des projets de création ou de restructuration de leurs musées. Or, il ne faut pas considérer que les projets réussis constituent une généralité. L'engouement que fait naître des musées comme la Piscine de Roubaix peut générer une prise de risque importante de la part de certaines collectivités territoriales, susceptibles alors de se trouver dans une situation « d'échec » se traduisant par des chantiers et des projets difficiles à mettre en place (§1) et à faire vivre (§2) et qui peuvent entraîner de graves difficultés financières.

⁹⁰¹ Exposition qui a eu lieu du 6 mars au 14 juin 2004.

⁹⁰² RENIMEL Serge, « Les nouveaux musées, emblèmes urbain et machines touristiques » LEENHARDT-SALVAN Mylène (dir.), *Musées et tourisme, Cahiers Espace*, précité, pp. 56-67.

⁹⁰³ GUERRIN Michel et DE ROUX Emmanuel, « La fièvre des musées I. Les nouveaux temples de la consommation culturelle », *Le Monde*, 2 février 1993.

§1. Des chantiers difficiles à mettre en place

380. Pour que les attentes des collectivités territoriales en termes de développement local se concrétisent, tout projet de constitution ou de réaménagement d'un musée nécessite l'élaboration d'une stratégie en termes de politique culturelle, mais également d'un point de vue financier. La Direction des musées de France s'est posée comme une sorte de garante en la matière en mettant en place le principe de la définition des objectifs scientifiques et culturels des musées par le biais de documents spécifiques, appelés « projets scientifiques et culturels ». Ce sont des documents d'orientation générale qui définissent les stratégies et les grandes orientations des musées pour les trois ou cinq ans à venir. Toutes les questions liées au fonctionnement et aux missions des musées sont prises en compte : projets de conservation, de gestion et de présentation des collections, politique des publics, projets architecturaux, *etc.* « *Ce n'est pas une étude de programmation architecturale ou muséographique, encore moins une simple liste des surfaces et équipements nécessaires. Ce n'est pas une programmation culturelle, ni un simple catalogue d'actions à mener. Ce n'est pas non plus un projet de service ou d'établissement. C'est une démarche visant à définir la vocation du musée et son développement* »⁹⁰⁴.

381. Les projets scientifiques et culturels ont été institués au tout début des années 1990 dans un contexte de repositionnement de la Direction des musées de France face au processus de décentralisation culturelle et à l'intérêt croissant des collectivités territoriales pour leurs musées. Celle-ci s'est alors inspirée de l'expérience des anciennes maisons de la culture dont le financement faisait l'objet de contrats pluriannuels ; leurs directeurs étant recrutés sur la base de projets limités dans le temps. La Direction des musées de France a également tenu compte des fortes revendications des professionnels des musées dans les années 1980, et des vœux du parti socialiste à propos de la vocation sociale du musée (ceux-ci ont été formulés en 1982 à l'occasion des rencontres de Nevers⁹⁰⁵).

Les projets scientifiques et culturels ne se sont généralisés qu'après avoir été expérimentés au musée de Picardie à Amiens en 1996, et surtout après que l'État les ait imposés comme une condition essentielle à l'octroi de subventions. Cette exigence est d'ailleurs légitimée par

⁹⁰⁴ Direction des musées de France, « Le projet scientifique et culturel, méthodologie », *Muséofiches*, n° 2, DMF, 2007, p. 1.

⁹⁰⁵ POULARD Frédéric, *Conservateurs de musées et politiques culturelle : l'impulsion territoriale*, Paris, La Documentation française, 2010, p. 115.

l'article D. 442-15 du code du patrimoine relatif aux conditions d'intervention de l'État en faveur des « musées de France » relevant des collectivités territoriales ou de personnes privées⁹⁰⁶. Il en fait un outil de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales⁹⁰⁷.

382. Élaboré par le conservateur du musée, le projet scientifique et culturel doit être validé par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale gestionnaire du musée concerné pour faire foi vis-à-vis du Service des musées de France. Il s'agit donc d'un outil concerté au niveau local, qui a vocation à inscrire le musée dans une démarche de projet. Il peut ainsi permettre d'éviter certaines surprises, liée au financement des opérations **(A)** ou à une situation « d'échec » en termes de fréquentation par exemple **(B)**.

A. Les risques financiers liés aux engagements des collectivités territoriales en matière de musée

383. Le projet scientifique et culturel a vocation à présenter une évaluation stratégique des charges financières liées à un projet muséal. C'est en effet une manière également de prouver que le projet est réalisable et qu'il y a une adéquation entre les ambitions de développement du musée et les contraintes budgétaires, notamment lorsqu'il s'agit de demander une subvention à l'État. Cette évaluation est d'autant plus nécessaire que les montants engagés ne sont pas négligeables : l'agrandissement du musée Dobrée de Nantes est estimé à 35 millions d'euros par exemple⁹⁰⁸. Or parfois, derrière l'enthousiasme des collectivités territoriales, se cachent des projets peu réfléchis **(1)** et mal (ou sous) évalués **(2)**, qui peuvent conduire à des situations dangereuses financièrement.

⁹⁰⁶ Article 10 du décret 2002-852 du 2 mai 2002 *pris pour l'application de la loi 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France*, et codifié à l'article D. 442-15 du code du patrimoine : « L'octroi d'une subvention de l'État à un projet de construction, d'extension ou de réaménagement d'un musée de France est subordonné à l'approbation préalable, par l'autorité administrative compétente pour accorder la subvention, d'un projet scientifique et culturel, d'un programme de conservation et de présentation des collections ainsi que d'un programme architectural. L'autorité administrative est consultée avant l'engagement de chacune des phases de la réalisation du projet architectural et muséographique telles qu'elles sont définies par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. Elle dispose d'un délai de deux mois à compter de la date de saisine par le propriétaire du musée pour faire connaître l'avis technique de l'État sur chacune de ces phases. Passé ce délai, l'avis favorable de l'État est réputé acquis ». Voir *supra*, §283.

⁹⁰⁷ POULARD Frédéric, *Conservateurs de musées et politiques culturelle : l'impulsion territoriale*, Paris, La Documentation française, 2010, pp. 113 et s.

⁹⁰⁸ BÉTARD Daphné, « Le musée Dobrée sera revu par Dominique Perrault », *Le Journal des Arts*, précité.

1. Les risques liés à un trop grand enthousiasme des collectivités territoriales en matière de musées

384. S'il n'est pas question de remettre en cause ici la qualité scientifique et culturelle, ou même architecturale de certains projets muséaux, on peut noter que la consécration par la loi *relative aux musées de France* de la diversité des thématiques muséales peut entraîner les collectivités territoriales dans le soutien de projets divers et variés qui peuvent les placer ensuite dans une situation difficile financièrement. La commune de Dol en Bretagne a, par exemple, soutenu la constitution d'un centre de découverte et d'interprétation des cathédrales à partir de 1999⁹⁰⁹. Ce soutien était indirect, puisque la gestion du site relevait d'une société et d'une association. La commune s'est néanmoins investie dans ce projet en concluant un bail emphytéotique avec ces deux entités. Elle a également cautionné une partie des emprunts contractés par l'association gestionnaire du musée, versé des subventions et pris en charge certaines dépenses.

En 2002, le musée étant confronté à de graves difficultés financières, le tribunal de commerce de Saint-Malo a mis ses deux gestionnaires (la société et l'association) en liquidation judiciaire, ce qui a conduit la commune à déboursier près de 152 000 euros au titre de la garantie d'emprunt. Au total, c'est près de 300 000 euros que la ville a dû dépenser en faveur de ce musée, dont la gestion a été confiée, en 2002, à une autre société, elle-même mise en liquidation judiciaire en 2009. La ville de Dol a, semble-t-il, racheté le centre d'interprétation des cathédrales, avec l'intention d'en confier la gestion à une nouvelle association.

385. On peut également citer l'exemple de la commune de Toul (Meurthe-et-Moselle) qui souhaitait créer un Pôle européen du Jouet, constitué autour d'un musée du Jouet Ancien⁹¹⁰. En 1998, elle a signé un contrat de location-vente avec le propriétaire d'une collection de jouets. Ce contrat était prévu pour une durée de trois ans ; durée au bout de laquelle la commune devait se porter acquéreur de la collection, pour un montant d'environ 460 000 euros.

La vente s'est concrétisée en 2000, sans qu'aucune véritable expertise de la valeur et de l'état de la collection n'ait été menée. Après acquisition, l'opération d'inventaire de la collection a été confiée à deux étudiants en école d'architecture. La commune a sollicité diverses

⁹⁰⁹ Chambre régionale des comptes de Bretagne, *La gestion de la Commune de Dol de Bretagne*, Rapport d'observations définitives, 2006, pp. 8-12.

⁹¹⁰ Chambre régionale des comptes de Lorraine, *La gestion de la commune de Toul*, Rapport d'observations définitives, 2006, pp. 31-33.

subventions au niveau national et au niveau européen pour la réalisation de son projet. Le représentant de l'État a alors demandé, pour vérifier sa validité et sa crédibilité, la réalisation d'une étude de faisabilité. Subventionnée à hauteur de 50% par les fonds européens, cette étude devait s'achever en 1999. Or, la commune n'a pas attendu son résultat pour lancer, dès 1998, une procédure pour la désignation d'un maître d'œuvre. Par la suite, une autre consultation a été engagée, le maître d'œuvre choisi n'ayant aucune compétence en termes de muséographie. Suite au changement de municipalité survenu en 2001, l'assemblée délibérante a, finalement, renoncé à ce projet et a proposé de revendre aux enchères la collection de jouets. Aucun objet n'intéressant l'État pour ses propres collections, la vente a eu lieu et a démontré la mauvaise évaluation de la collection. En effet, de grosses différences ont été relevées entre le prix payé pour certains jouets, et le prix obtenu lors de la vente. La commune a ainsi déboursé un peu plus de 600 000 euros dans cette opération, et, sur les 400 000 euros finalement dépensés pour l'acquisition de la collection de jouets, n'en a pas tout à fait récupéré la moitié.

2. Les risques liés à une mauvaise évaluation des coûts

386. Au-delà d'un engagement financier dans des projets qui peuvent, d'un point de vue scientifique et culturel, se révéler hasardeux, il y a aussi la question de l'évaluation des coûts liés aux travaux d'aménagement ou de construction des musées. Le dépassement des coûts prévisionnels est une chose communément admise en matière de travaux, du fait de la possible survenance d'imprévus au cours de la réalisation du chantier. Les exemples de musées dont le montant des travaux a largement dépassé les coûts initialement prévus sont assez nombreux.

387. Le musée départemental du Président Chirac à Sarrazin (Corrèze), ouvert en 2000, est constitué des cadeaux diplomatiques offerts à Monsieur Jacques Chirac au cours de ses deux mandats présidentiels. Ils constituent un ensemble de plus de cinq mille œuvres et objets, ainsi qu'une bibliothèque dotée de dix-sept mille volumes. Musée départemental, le musée du Président Chirac il a bénéficié du soutien de la Direction des musées de France, du ministère de l'Intérieur et de la région Limousin, ainsi que du fonds national d'aménagement et de développement des territoires⁹¹¹.

⁹¹¹ Institué par l'article 33 de la loi 95-115 du 4 février 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires* (précitée), le fonds national d'aménagement et de développement des territoires est géré par un comité ministériel présidé par le Premier ministre. Il « apporte le soutien de l'État aux seules

Rappelant que le fonds national d'aménagement et de développement des territoires « a vocation à soutenir, en investissement comme en fonctionnement, les actions qui concourent à mettre en œuvre les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire »⁹¹², la circulaire du Premier ministre du 9 novembre 2000 précise la nature des projets susceptibles de bénéficier du soutien de ce fond. Parmi ceux-ci, « sont à privilégier, (...) les actions qui concourent à accroître l'attractivité des territoires. Il s'agit, d'une part, des programmes qui ont pour objet (...) de favoriser la mise en valeur du patrimoine naturel, social ou culturel, d'autre part, des grands équipements et des actions permettant d'améliorer les services rendus aux populations et aux entreprises »⁹¹³. Dans ce cadre, le département de la Corrèze a bénéficié de 570 000 euros pour la construction du musée de Sarrazin. Celle-ci avait été initialement estimée à 5,6 millions d'euros, mais la signature du marché de maîtrise d'œuvre a fait ressortir un coût provisoire de près de 4 millions d'euros pour les seuls travaux et honoraires du maître d'œuvre. À ces 4 millions d'euros se sont ajoutés les frais liés aux études techniques, à la muséographie et à l'aménagement extérieur du musée. Son coût final s'est élevé à 7,14 millions d'euros⁹¹⁴. Le taux de fréquentation du musée (près de 144 000 visiteurs entre 2001 et 2004) et les promesses de nouveaux dépôts des collections ont encouragé le département de la Corrèze à engager de nouveaux travaux pour accroître la superficie du musée. Ces travaux ont presque triplé la surface du musée, mais ils ont plus que doublé son coût initial. Le musée est désormais inscrit aux immobilisations du département pour un montant total de 16,7 millions d'euros⁹¹⁵.

388. Quant au musée des Confluences de Lyon, le montant des travaux a déjà largement dépassé les prévisions initiales (alors même que le musée n'est pas achevé). Par ailleurs, le département du Rhône et le maître d'œuvre ont été confrontés à la difficulté d'assurer les travaux au titre de la garantie décennale.

Les constructeurs ou entrepreneurs de travaux sont, en effet, soumis à une responsabilité légale, qui est « une présomption de responsabilité pour des vices cachés et présentant un certain

opérations qui ne peuvent être financées par les ministères au moyen des ressources dont ils disposent, ou ne peuvent l'être en totalité alors que leur réalisation est essentielle à la réussite du projet territorial concerné. Il intervient en complément des fonds publics et privés mobilisés pour ces opérations. (...) » (article 1,1, de la circulaire du Premier ministre du 9 novembre 2000 relative aux interventions du fonds national d'aménagement et de développement du territoire, JORF du 14 décembre 2000, p. 19863).

⁹¹² Article 1,1, de la circulaire du Premier ministre du 9 novembre 2000 relative aux interventions du fonds national d'aménagement et de développement du territoire, précitée.

⁹¹³ Article 1,2, de la circulaire du Premier ministre 9 novembre 2000 relative aux interventions du fonds national d'aménagement et de développement du territoire, précitée.

⁹¹⁴ Chambre régionale des comptes du Limousin, *Rapport d'observation définitive sur la gestion du département de la Corrèze*, 2004, p. 30.

⁹¹⁵ Chambre régionale des comptes du Limousin, *Rapport d'observation définitive sur la gestion du département de la Corrèze*, 2010, pp. 23-24.

degré de responsabilité »⁹¹⁶. Cette garantie implique que les constructeurs⁹¹⁷ sont présumés responsables des vices cachés et présentant un certain degré de gravité⁹¹⁸, et susceptibles de compromettre la solidité de l'ouvrage⁹¹⁹ ou de le rendre impropre à sa destination⁹²⁰ ; et ce, même en l'absence de faute de leur part, même si les inconvénients du procédé employé n'étaient pas connus au moment où il fut utilisé⁹²¹. Cette responsabilité court à compter de la réception des travaux (date de réception définitive ou date de prise de possession des ouvrages achevés) et pour une durée de dix ans.

La responsabilité décennale a été posée par la loi du 4 janvier 1978⁹²² et codifiée aux articles 1792 et suivants du code civil. La garantie décennale implique la souscription obligatoire, pour les constructeurs et les entrepreneurs de travaux d'une assurance⁹²³, ceux-ci devant pouvoir justifier de l'existence de cette assurance au moment de l'ouverture du chantier. Or les maîtres d'œuvres éprouvent de plus en plus de difficultés à assurer leurs opérations, du fait notamment

⁹¹⁶ DUFAU Jean, « Responsabilité des constructeurs », *JurisClasseur Administratif*, LexisNexis, 2005, fasc. n° 860, §1. Ce principe a été posé par le Conseil d'État dans un arrêt du 2 février 1973, *Trennoy, Rec.*, p. 941.

⁹¹⁷ L'article 1792-1 dispose ainsi que « est réputé constructeur de l'ouvrage : 1° Tout architecte, entrepreneur, technicien ou autre personne liée au maître de l'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage ; 2° Toute personne qui vend, après achèvement, un ouvrage qu'elle a construit ou fait construire ; 3° Toute personne qui, bien qu'agissant en qualité de mandataire du propriétaire de l'ouvrage, accomplit une mission assimilable à celle d'un locateur d'ouvrage ».

⁹¹⁸ Les vices « apparents » ou qui n'ont pas donné lieu à une réserve de la part de l'administration ne sont pas concernés par la garantie décennale (Conseil d'État, 17 janv. 1973, *Entreprise Saudemont, Rec.*, 1973, p. 43). Voir, concernant les travaux du musée de Villeneuve d'Ascq, Cour administrative d'appel de Douai, 1^{ère} Ch. 29 mars 2007, *Société mutuelle d'assurance des collectivités locales*, req. n° 06DA00112, inédit au *Recueil Lebon* : « Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment du rapport de l'expert que les décollements du carrelage, qui présentent compte tenu de leur emplacement et de leur importance le caractère de désordres de nature à rendre l'ouvrage impropre à sa destination, (...) que si ces malfaçons étaient visibles lors de l'exécution des travaux et pouvaient être connues du maître d'ouvrage dont les services techniques assuraient également le rôle de maître d'œuvre, toutes leurs conséquences n'étaient pas encore décelables à la date de la réception puisqu'elles ne se sont manifestées dans toute leur ampleur que près de dix ans plus tard et alors d'ailleurs que le joint périphérique en ébonite n'a été posé que postérieurement à la réception (...) ». De même, la responsabilité décennale ne peut être recherchée pour de simples malfaçons auxquelles il est possible de remédier à peu de frais (Conseil d'État, 21 juillet 1970, *Société de travaux hydrauliques, Rec.*, 1970, p. 509).

⁹¹⁹ Touchant par exemple aux murs (Conseil d'État, 11 févr. 1970, *Bortuzzo, Rec.* 1970, p. 107) ou aux fondations (Conseil d'État, 26 janv. 1962, *Bérot, Rec.*, Tables, p. 1024).

⁹²⁰ Pour des exemples concernant des travaux effectués dans des musées, voir Conseil d'État, 22 mars 1991, *Syndicat mixte du parc naturel des volcans d'Auvergne*, req. n° 89502 (les travaux effectués dans une bergerie désaffectée pour l'aménagement d'un musée des fromages ont entraîné des « désordres consistant à une forte imprégnation par l'eau de murs du bâtiment ») ; et Cour administrative d'appel de Paris, 11 décembre 2007, *Société Socotec*, req. n° 06PA00678, inédit au *Recueil Lebon* (« Considérant que, [à l'issue de travaux de restauration du château de Sceaux] la totalité des menuiseries du premier étage et une grande partie des menuiseries des combles présentent un désordre identique consistant en des coulures des joints d'étanchéité des vitrages isolants placés en feuillure avec parclofes intérieures ; que ces coulures permettent des pénétrations d'eau et d'air entre la feuillure et le vitrage ; que ces désordres sont de nature à nuire à la conservation du parquet ainsi que des meubles et tableaux exposés dans ce musée ; qu'en égard à la qualité des locaux concernés et des œuvres qui y sont exposés, ces désordres de caractère évolutif contribuent en n'assurant plus le clos et le couvert des façades du bâtiment à rendre l'immeuble impropre à sa destination »).

⁹²¹ GODFRIN Philippe et DEGOFFE Michel, *Droit administratif des biens*, Dalloz, 9^{ème} éd., 2009, p. 308.

⁹²² Loi 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction, *JORF* du 5 janvier 1978, p. 188.

⁹²³ Articles L. 241-1 et L. 241-2 du code des assurances.

des coûts de plus en plus importants des chantiers (plus de 100 millions d'euros) et de leur complexité technique croissante (surtout pour ce qui concerne les musées et les hôpitaux) : de ce fait, « *de nombreux chantiers démarrent sans assurance et dans l'illégalité* »⁹²⁴.

En 2006, l'agence d'architecture de Monsieur Jean Nouvel s'est vue refuser la souscription d'une assurance pour la construction du musée du quai Branly auprès de son assureur habituel. Celle-ci a saisi le bureau central des tarifications des assurances, qui est une autorité administrative indépendante auprès de laquelle sont déferés les refus des entreprises d'assurance de prendre en charge certaines garanties obligatoires. Dans deux décisions du 6 février 2007⁹²⁵, le bureau central des tarifications des assurances a finalement imposé à l'assurance Axa de garantir le bâtiment du musée et ses 150 millions d'euros de travaux moyennant le versement d'une prime de 8% des honoraires de l'architecte.

389. Le département du Rhône s'est investi dans le projet du musée des Confluences dès 1999 et a mandaté la Société d'équipement du Rhône et de Lyon, société d'économie mixte locale d'aménagement et de construction, pour la maîtrise d'ouvrage relative à la construction du bâtiment, la réalisation des abords, l'aménagement des expositions permanentes et la mise en exploitation du musée.

La complexité technique du bâtiment conçu par le cabinet d'architecture Himmel(b)lau, les surcoûts qu'elle a engendrés et la difficulté de souscrire une assurance couvrant la garantie décennale ont eu raison du premier maître d'œuvre du musée, qui a préféré abandonner le chantier en 2008. Deux nouveaux appels d'offres ont donc été lancés pour poursuivre les travaux, le premier s'étant révélé infructueux. Après plus d'un an et demi d'interruption, le chantier a fini par reprendre sur de nouvelles bases avec un nouveau maître d'œuvre⁹²⁶. Les

⁹²⁴ Un article du journal *Le Monde*, publié en 2007, faisait état de près de trente-cinq chantiers soumis à cette difficulté (REY-LEFEBVRE Isabelle, « Ces grands chantiers plein d'audace mais sans assurance », *Le Monde*, 5 janvier 2007).

⁹²⁵ Bureau Central des tarifications, 6 février 2007, décisions n° 607/2006 et 608/2008.

⁹²⁶ Suite à ces difficultés, Monsieur Michel Mercier, président du conseil général du département du Rhône et sénateur, avait proposé en 2006 un amendement au projet de loi *de finances rectificative pour 2006*, visant à autoriser les assureurs à plafonner leurs garanties lorsqu'ils craignent de prendre un risque trop élevé : l'article L. 243-9 du code des assurances, dispose donc dorénavant que « *les contrats d'assurance souscrits par les personnes assujetties à l'obligation d'assurance de responsabilité ou de dommages en vertu du présent titre peuvent, pour des travaux de construction destinés à un usage autre que l'habitation, comporter des plafonds de garantie* » (article 145 de la loi 2006-1771 du 30 décembre 2006 *de finances rectificative pour 2006*, JORF du 31 décembre 2006, p. 20228). L'article R. 243-3 issu du décret 2008-1466 du 22 décembre 2008 *portant diverses dispositions relatives aux contrats d'assurance de constructions à usage autre que l'habitation* (JORF du 31 décembre 2008, p. 20606) précise : « *Le montant de garantie du ou des contrats d'assurance mentionnés à l'article L. 243-9 doit couvrir les personnes mentionnées aux articles L. 241-1, L. 241-2, L. 242-1 et L. 242-2 à hauteur d'un montant minimum par ouvrage. Ce montant ne peut être inférieur, pour cet ouvrage, au coût total de construction déclaré par le maître de l'ouvrage, ou à 150 millions d'euros si ce coût est supérieur à 150 millions d'euros* ».

difficultés liées à la réalisation de ce musée ont fortement fait gonfler la note du département du Rhône. Alors qu'en 2001, la construction du musée était estimée à 60 millions d'euros, c'est finalement 236 millions d'euros qui auront été nécessaires pour achever le musée des Confluences (dont 99,45 millions d'euros pour la seule construction du bâtiment). Cette très forte augmentation du coût du musée a suscité de vives controverses et le conseil général du département du Rhône a dû rassurer ses administrés sur le fait que le musée ne serait pas financé par une hausse des impôts locaux mais par la cession d'actions dont dispose le département sur la Compagnie nationale du Rhône. Il projetait aussi de vendre une partie de son patrimoine immobilier pour financer le musée⁹²⁷.

Par ailleurs, au mois de mai 2010, le directeur du musée, qui était à l'origine d'un projet scientifique innovant (avec la confrontation des rapports entre sciences et sociétés), a quitté ses fonctions. Le département a retravaillé depuis sur l'organisation interne du musée et il vient d'annoncer son rattachement, au sein d'une direction des musées départementaux, aux deux autres musées du département du Rhône (le musée gallo-romain de Lyon-Fourvière et le musée gallo-romain de Saint-Romain-en-Gal), de manière à mettre en place une mutualisation de leur gestion, au moins pour ce qui concerne la communication, le gardiennage et la gestion comptable. Si cette annonce est le signe d'une volonté de poursuivre le projet, elle s'inscrit également dans une forme de recherche d'économie pour la gestion du futur musée⁹²⁸.

390. Une fois passés les risques de « dérapages financiers » liés à la mise en chantier d'un musée, se pose la question de son succès : en l'espèce, si les musées de France connaissent un succès certain auprès des Français et des touristes étrangers, certaines attentes peuvent néanmoins être rapidement déçues.

B. Les risques d'une surestimation des effets attendus : des attentes déçues en termes de fréquentation

391. La création d'un musée est toujours associée à l'espoir d'une forte fréquentation, qui pourrait même aller au-delà des espérances initiales. Comment ne pas comprendre cette

⁹²⁷ JAMBAUD Anne-Caroline, « Le musée des Confluences repart sur de nouvelles bases », *Libé Lyon*, 5 mai 2009.

⁹²⁸ BÉTARD Daphné, « Musée tricéphale », *Le Journal des Arts*, 2011, n° 353 ; BÉTARD Daphné « Des différentes possibilités de l'établissement public », *Le Journal des Arts*, 2011, n° 361.

espérance, à l'heure où les musées de France cumulent plus de 56 millions de visiteurs⁹²⁹? La hausse de la fréquentation des musées est en effet « exponentielle » depuis les années 1980 (5 millions de visiteurs dans les seuls musées nationaux en 1976⁹³⁰), et les musées de territoriaux apportent leur contribution à cette évolution : on a ainsi pu noter, entre 2008 et 2009, une augmentation de 2% de leur fréquentation.

392. Cependant, si on ne peut que se louer d'une fréquentation qui ne cesse de croître, il faut bien noter qu'elle est beaucoup plus forte en Île-de-France que partout ailleurs : la région concentre à elle seule 60% de fréquentation des musées de France, et les grands établissements parisiens que sont les musées du Louvre, d'Orsay, de Versailles ou du quai Branly canalisent à eux seuls près de la moitié de la fréquentation des musées en 2009.

En 2008, l'enquête sur les pratiques culturelles des Français a démontré que 55% des visiteurs de musées ont visité ou visitent en premier lieu les musées de leur région⁹³¹. On peut se féliciter de cet attrait pour les musées de régions, et sur les pratiques culturelles des Français en général (24% des français sont allés voir une exposition de peinture au cours de l'année écoulée, 30% sont allés voir un musée). Mais il reste que 23% des Français ne se sont jamais rendus dans un musée au cours de leur vie, et 48% n'ont jamais visité d'exposition temporaire de peinture ou de sculpture. Ces chiffres sont stables par rapport à l'étude menée en 1997 : il n'y a donc pas de véritable « progrès » en matière de démocratisation et d'accès à la culture au plus grand nombre. Ce sont, en effet, toujours les mêmes catégories socio-professionnelles qui visitent régulièrement des musées (cadres et professions intellectuelles supérieures, professions intermédiaires, étudiants), et toujours les mêmes tranches d'âges qui sont les plus difficiles à toucher (hommes et femmes de plus de 46 ans). Si la culture dispose d'une bonne place dans le budget des ménages (elle représente 4,2% des dépenses globales), les musées arrivent cependant loin après les sorties et les outils multimédias.

393. Le succès des musées doit donc, dans un certain sens, être relativisé. Bien que la familiarité des Français avec l'institution muséale ne cesse d'augmenter (plus cinq points entre

⁹²⁹ EIDELMAN Jacqueline et ZIZI Lucile, *Fréquentation des musées de France*, précité, pp. 3-11.

⁹³⁰ FUCHS Jean-Paul, *Rapport relatif au projet de loi de programme sur les musées*, Ass. nationale, sixième législature, seconde session ordinaire de 1977-1978, n° 231, p. 3.

⁹³¹ DONNAT Olivier, *Les Pratiques culturelles des Français à l'ère numérique, Éléments de synthèse 1997-2008*, Ministère de la culture et de la communication, département des études, de la prospective et des statistiques, 2009, p. 9. Voir également DONNAT Olivier, *Les Pratiques culturelles des Français à l'ère numérique, enquête 2008*, La Découverte/ Ministère de la culture et de la communication, 2009, pp. 163-175 et pp. 185-188.

1988 et 1997, et plus 7 points entre 1977 et 1997⁹³²), celle-ci est toujours une sortie peu actualisée. Par ailleurs, on ne doit pas oublier que la conjoncture internationale peut ne pas être favorable au déplacement de touristes étrangers sur le territoire français : les attentats du 11 septembre 2001 ont ainsi conduit à une forte baisse de la fréquentation touristique des sites culturels français. Donc, on peut avancer que les espoirs fondés sur l'ouverture d'un musée peuvent rapidement se révéler inopérants.

Par ailleurs, il faut se méfier également des « effets d'aubaine » que peuvent produire la création d'un nouveau musée. La période de forte fréquentation liée à la curiosité suscitée par l'ouverture ou la réouverture d'un musée (ainsi le Centre Pompidou-Metz recevait, dans les premiers temps de son ouverture, près de 3 000 visiteurs par jour) peut en effet ne durer qu'un temps, et rapidement on risque de redescendre à un « rythme de croisière » qui place le niveau de fréquentation bien en deçà des espérances initiales. Le musée du Président Jacques Chirac à Sarrazan (Corrèze) a connu une situation de ce type. Ouvert en 2000, il a reçu un peu plus de 60 000 visiteurs en 2001, mais sa fréquentation n'a cessé de baisser jusqu'en 2006, pour atteindre finalement 28 000 visiteurs cette année-là. Il a su cependant profiter de la période électorale, de sa politique d'exposition temporaire et de sa politique de médiation pour faire remonter sa fréquentation à partir de 2007. En 2009 son niveau de fréquentation était presque équivalent à celui de 2002 : il a reçu plus de 46 900 visiteurs⁹³³.

394. Les exemples analogues sont nombreux, et bien révélateurs d'une réalité qui, parfois, n'est pas en adéquation avec les prévisions et les ambitions locales. La difficulté de maintenir une fréquentation stable, correspondant aux attentes des élus et des musées eux-mêmes, tient en partie au fait que les publics sont difficiles à fidéliser, dans un contexte de renouvellement constant de l'offre muséale, et, finalement, de concurrence entre collectivités territoriales.

Par ailleurs, certaines collectivités territoriales ont, par essence, des difficultés à s'imposer comme des lieux de destination, difficultés que l'implantation d'un musée ne peut pas toujours résoudre. Aussi est-il impératif de développer une stratégie en matière d'attraction des visiteurs et de politique culturelle. Le musée ne peut se cantonner à se positionner comme une vitrine de la collectivité territoriale ; le « contenant » et l'« emballage » ne peuvent pas éternellement primer sur le contenu. Le musée ne dispose pas d'une position facile du fait qu'il est toujours question, pour lui, d'aller à la conquête de son public, et que rien n'est jamais acquis dans ce

⁹³² OCTOBRE Sylvie, « Les Français et les musées. Dépenses et pratiques », in LEENHARDT-SALVAN Mylène, *Musées et tourisme*, les Cahiers espaces n° 87, Les éditions touristiques européennes, 2005, pp. 13-19.

⁹³³ Chambre régionale des comptes du Limousin, *Rapport d'observations définitives sur la gestion du département de la Corrèze*, 2010, p. 36.

domaine: le projet scientifique et culturel a donc un rôle à jouer là aussi. Outil d'évaluation et de démarche stratégique, il n'a pas seulement pour objet de mettre en avant les moyens administratifs et financiers nécessaires à la réalisation des projets concernés. D'ailleurs, s'il constitue effectivement un préalable indispensable à toute intervention de l'État en faveur d'un musée territorial, il n'a pas vocation à être obligatoirement lié à un chantier ; il peut ne contenir que des propositions en faveur du rayonnement du musée. Aussi doit-il inscrire le musée dans son environnement et poser clairement la question de la relation du musée avec son territoire, ses collections, son public.

395. L'utilité du projet scientifique et culturel peut être remise en cause, notamment parce qu'il est souvent perçu comme un élément de justification plutôt que d'évaluation. Les conservateurs se voient contraints de justifier leurs choix scientifiques et culturels, ce qui « *participe à l'accroissement de l'administration culturelle* » et à la bureaucratisation de l'administration « *si souvent dénoncés par les responsables de musées* »⁹³⁴. Néanmoins, il a néanmoins le mérite de souligner l'importance de la constitution et de la mise en œuvre d'une évaluation stratégique de la politique culturelle à mener, ainsi que des risques économiques et financiers qui peuvent en découler. Ces risques, d'ailleurs, ne se présentent pas seulement lors de la mise en œuvre de travaux ou d'opération de réaménagement dans un musée, mais bien souvent, au cours de l'exploitation du musée elle-même.

§2. Des structures parfois difficiles à exploiter

396. En dehors des multiples projets périlleux qui peuvent être retardés, gelés, ou tout simplement annulés, les collectivités territoriales doivent assumer le fonctionnement de leurs musées qui, par essence, n'ont pas vocation à être rentables (**A**). Les difficultés de gestion qui en découlent ne sont pas sans risque pour les collections et la vocation de service public du musée (**B**).

⁹³⁴ POULARD Frédéric, *Conservateurs de musées et politiques culturelle : l'impulsion territoriale*, précité, p. 115.

A. Les contraintes de gestion liées au fonctionnement même des musées

397. La décentralisation culturelle et les possibilités qu'elle offrait a conduit de nombreuses collectivités territoriales à investir dans l'aménagement et la création d'équipements culturels. Mais ces collectivités territoriales ont pu se retrouver dans une situation de crise financière au moment de la mise en exploitation de leurs institutions. En effet, la création d'un musée nécessite de grosses opérations d'investissement, mais ces opérations ne sont que « ponctuelles ». On ne construit un musée qu'une fois. En revanche, il faut ensuite être en mesure d'assurer les dépenses liées à son fonctionnement : dès lors que l'institution a été « mise en service », ces dépenses auront vocation à être régulières. Mais si les collectivités territoriales peuvent disposer d'une aide substantielle de la part de l'État ou des fonds européens dans le cadre de programmes de travaux (rénovation ou création d'un musée *ex-nihilo*), cette aide « *ne doit pas masquer une donnée essentielle : les budgets de fonctionnement de la très grande majorité des musées relèvent du financement presque exclusif des collectivités territoriales* »⁹³⁵. Les collectivités territoriales doivent donc être en mesure d'assurer le fonctionnement de leurs musées, en plus de leurs autres équipements et structures culturels. Or, le musée en lui-même est une institution qui nécessite une certaine qualité de gestion, non seulement par sa vocation de service public, mais également par sa mission de conservatoire d'œuvres et de collections d'intérêt public. Cette qualité de gestion est doublement exigée s'il s'agit d'une institution bénéficiant de l'appellation « musée de France ». Elle passe par une réflexion relative aux conditions de leur présentation au public, aux conditions de leur conservation et de leur mise en sécurité (ce qui suppose l'existence de locaux et de structures pérennes pour les abriter, le respect de certaines exigences climatiques, l'installation de dispositifs de sécurité destinés à préserver leur intégrité à l'égard des visiteurs). Il faut aussi satisfaire aux conditions de rayonnement du musée, et donc assurer sa promotion à l'égard des visiteurs potentiels, mettre en place des activités de médiation, et gérer les conditions d'accueil des publics.

Toutes ces exigences génèrent des coûts, qui augmentent dès lors qu'il s'agit d'organiser une exposition temporaire (la collectivité territoriale doit prendre en compte les conditions d'emprunt et de dépôts d'œuvres, et notamment les frais de transports et d'assurance). Aussi les frais de fonctionnement des musées peuvent-ils s'avérer rapidement très lourds pour les collectivités territoriales : ceux du musée de la Piscine de Roubaix s'élevaient à 2,9 millions

⁹³⁵ POIRRIER Philippe, « Musées et politiques culturelles en France », *La lettre de l'OCIM*, n° 96, 2004, p. 16.

d'euros en 2006 (sans compter les dépenses indirectes, c'est-à-dire les dépenses de l'administration générale de la commune de Roubaix imputables au musée et estimées à 0,4 millions d'euros)⁹³⁶. À ces dépenses doivent s'ajouter les dépenses d'investissement liées notamment aux acquisitions et aux restaurations d'œuvres et qui pèsent, comme les dépenses de fonctionnement des musées, sur les budgets généraux des collectivités territoriales. Car le musée n'a pas vocation à être une institution lucrative, et ce d'autant plus que la loi *relative aux musées de France* pose le principe de l'accessibilité des collections au plus grand nombre. Il est une institution structurellement non rentable⁹³⁷. Il paraît donc évident que les recettes d'un musée, issues du produit des droits d'entrées et des autres redevances perçues, ne peuvent suffire à combler toutes ses dépenses d'exploitation. Les recettes totales du musée de la Piscine de Roubaix étaient, en 2006, de 500 000 euros, ce qui laissait près de 2,4 millions d'euros de dépenses à la charge de la commune de Roubaix. De même, le musée du Président Chirac à Sarran a vu son déficit d'exploitation augmenter au cours des années : de 950 000 euros en 2003, il est passé à près de 1,2 million d'euros en 2009, ce déficit étant dû en partie à une gestion du personnel mal maîtrisée⁹³⁸.

Par ailleurs, il faut tenir compte de la politique tarifaire adoptée par la collectivité territoriale : un musée gratuit ne rapportera aucune ressource, à l'exception des éventuelles boutiques ou restaurants implantés dans ses locaux. Il sera donc entièrement financé sur le budget global de la collectivité, et donc en partie sur les impôts locaux. Aussi, de telles contraintes de fonctionnement, associées parfois à une mauvaise fréquentation du musée, peut conduire à des situations de crise pour les musées, voire à des sanctions électorales pour les équipes locales en place.

398. La commune de Sérignan (Hérault) a souhaité « resocialiser la vie par la culture »⁹³⁹ et a ouvert, en 2006, un musée d'art contemporain. D'une superficie de 2 500 m², il est constitué d'une majorité d'œuvres données à la ville par des artistes tels que Daniel Buren, Lawrence Weiner, Fabrice Hybert, Daniel Dezeuze, Claude Viallat, ou Olivier Debré. Deux ans après

⁹³⁶ Chambre régionale des comptes de la région Nord-Pas-de-Calais, *La gestion de la commune de Roubaix*, Rapport d'observations définitives, 2008, p. 20.

⁹³⁷ La théorie d'une incapacité structurelle des institutions culturelles à affronter les lois du marché, parce que les coûts de production restent toujours supérieurs à leurs recettes, a été développée par des économistes américains dans les années 1960 à propos du spectacle vivant, avant d'être étendue aux autres institutions : voir infra, §941.

⁹³⁸ Chambre régionale des comptes du Limousin, *Rapport d'observations définitives sur la gestion du département de la Corrèze*, 2010, précité, pp. 23-24 et p. 36.

⁹³⁹ BROUILLET Sylvie, « Languedoc-Roussillon. Le maire de Sérignan voudrait transférer le musée d'art contemporain, «démesuré», à la région », *La gazette des communes, des départements et des régions*, 2009, n° 1963, p. 12.

l'ouverture de son musée, la ville de huit mille habitants s'est trouvée dans l'incapacité d'assurer son fonctionnement, ainsi que le fonctionnement du théâtre et de la médiathèque municipale.

En 2008, la majorité en place depuis 1989 a été évincée par une nouvelle équipe qui souhaitait soulager la commune de ce « fardeau financier »⁹⁴⁰ : « *c'est une structure de qualité, qui fait rayonner le territoire, mais démesurée pour une commune de 9 millions d'euros de budget. La construction du musée a coûté 5,5 millions d'euros à la commune et nous avons finalement eu peu de subventions de l'État. La commune n'a pas les moyens de l'entretenir, d'assurer le quotidien. Le budget annuel du musée est de 350 000 euros et le déficit de 150 000 euros* »⁹⁴¹.

Sans remettre en cause l'existence du musée, la nouvelle équipe municipale a souhaité optimiser son fonctionnement et revoir sa politique scientifique et culturelle en lien avec le développement du territoire. Elle s'est donc engagée dans une réflexion avec la région Languedoc-Roussillon, dont l'aboutissement a été le transfert du musée à la région.

Effectif depuis le 1^{er} janvier 2010, ce transfert est intervenu dans le cadre d'une cession-vente : la région Languedoc-Roussillon a en effet versé 1,8 million d'euros à la commune pour la récupération du musée, ce qui a permis à celle-ci de ne pas recourir à l'emprunt pour financer son activité en 2009. Le musée est donc devenu la propriété de la région, bien que deux conseillers municipaux soient restés membres du conseil scientifique du musée, afin de permettre à la commune de participer aux décisions relatives à la politique scientifique et culturelle du musée et ainsi d'inclure le musée dans sa politique de développement de son attractivité. La région s'est également engagée à dégager 150 000 euros supplémentaires pour l'organisation d'expositions temporaires. Enfin, le musée a vocation à s'inscrire dans le réseau touristique régional aux côtés de musées comme le Carré d'art de Nîmes, le musée d'art moderne de Céret et les centres régionaux d'art contemporain de Sète et de Montpellier.

399. Le musée de Sérignan est un exemple parmi d'autres de musée territorial en proie à des difficultés financières. S'il est la cause du changement de municipalité, il reste un enjeu pour le développement de la commune, qui s'est donc inscrit dans un partenariat original avec la région Languedoc-Roussillon. Malheureusement, cette solution heureuse aux difficultés de gestion éprouvées par la commune de Sérignan n'est pas représentative des conséquences des difficultés que peuvent avoir d'autres collectivités territoriales à assurer financièrement le

⁹⁴⁰ FABRE Clarisse, « Le musée d'art contemporain a été la « goutte de trop » à Sérignan », *Le Monde*, 3 avril 2008.

⁹⁴¹ BROUILLET Sylvie, « Languedoc-Roussillon. Le maire de Sérignan voudrait transférer le musée d'art contemporain, « démesuré », à la région », *La gazette des communes, des départements et des régions*, précité.

fonctionnement de leurs musées. Cela est d'autant plus vrai que le contexte économique actuel risque d'entraîner de nouvelles contraintes de gestion des services publics pour les collectivités territoriales. Plusieurs rapports ont en effet souligné les difficultés financières des collectivités territoriales depuis le début de la crise financière en 2008⁹⁴², et la situation des finances publiques serait, aux yeux de certains, « *sans précédent depuis la dernière guerre* »⁹⁴³, aussi peut-on « *craindre que la capacité globale à maintenir le niveau public d'effort culturel soit elle-même durablement affecté par la crise financière* »⁹⁴⁴. Les départements seraient en première ligne de ces difficultés financières, liées, notamment, à la hausse de leurs dépenses en matière sociale et à la perte de recettes liées à la crise de l'immobilier. Une étude de l'Observatoire des politiques culturelles a d'ailleurs souligné la diminution des dépenses culturelles des départements pour l'année 2010⁹⁴⁵.

Associé à ces contraintes économiques, le nouveau contexte institutionnel mis en place à partir de 2010 (avec la nouvelle répartition des compétences entre les trois niveaux de collectivités territoriales et surtout la nouvelle répartition de leurs prérogatives fiscales) peut entraîner une diminution des dépenses des collectivités territoriales en matière culturelle, au détriment notamment de leurs musées. On a vu en effet que la suppression de la clause générale de compétence, ou la limitation des financements croisés ne devraient pas, en principe, impacter les politiques culturelles des collectivités territoriales. La question est plutôt de savoir si, véritablement, les départements et les régions qui intervenaient en soutien des communes dans le cadre de la gestion de leurs politiques culturelles, ne préféreront pas délaisser des compétences facultatives (la culture) au profit de compétences obligatoires de plus en plus lourdes à gérer. Une telle attitude risque alors d'avoir une incidence sur les dépenses des collectivités territoriales au profit des musées territoriaux.

⁹⁴² JAMET Pierre, *Rapport à M. Le Premier ministre sur les finances départementales*, 2010 ; CARREZ Gilles, THENAULT Michel, *La maîtrise des dépenses locales*, Conférence sur les déficits publics, 2010.

⁹⁴³ BOUET Jérôme, *21 propositions pour relancer le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine culturel*, Ministère de la culture et de la communication, inspection générale des affaires culturelles, 2010, p. 6.

⁹⁴⁴ BOUET Jérôme, *21 propositions pour relancer le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine culturel*, précité, p. 7.

⁹⁴⁵ SAEZ Jean-Pierre, « Note de tendance sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010 », Grenoble, OPC, 2010.

B. Les conséquences pour les musées : entre désintérêt et instrumentalisation

400. Le musée, en règle générale, ne constitue pas le seul équipement d'une collectivité territoriale. Aussi, aux contraintes de gestion qui relèvent, pourraient-on dire, de l'essence même du musée et qui imposent des conditions financières parfois difficiles pour les collectivités territoriales, s'ajoute souvent la nécessité d'assumer également le fonctionnement d'autres institutions culturelles : médiathèques, théâtres, ou même d'autres musées.

Les contraintes de gestion sont alors telles que des solutions radicales peuvent être prises : très forte réduction ou suppression des budgets d'acquisition ou de restauration des collections ou même réduction des frais de personnel, parfois au détriment de la conservation. Les collectivités territoriales profitent alors des situations de mobilité ou de départs à la retraite pour ne pas renouveler certaines fonctions dans leurs musées.

401. L'autre « écueil » consiste au recrutement croissant d'attachés territoriaux de conservation du patrimoine. Les dispositions législatives et réglementaires imposent que les musées de France soient placés sous la responsabilité scientifique de personnalités « *présentant les qualifications définies en Conseil d'État* »⁹⁴⁶ ; c'est-à-dire « *les fonctionnaires appartenant à des corps ou cadres d'emplois ayant vocation statutaire à exercer des missions de conservation ou d'autres missions scientifiques liées aux collections dans les musées publics* »⁹⁴⁷. Il s'agit, comme on a déjà pu le voir, des conservateurs territoriaux ou nationaux du patrimoine⁹⁴⁸, mais également, pour la fonction publique locale, des attachés territoriaux de conservation. Ceux-ci « *participent à l'étude, au classement, à la conservation, l'entretien, l'enrichissement et à la mise en valeur du patrimoine d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public (...). Ils contribuent à faire connaître ce patrimoine par des expositions, des enseignements, des publications ou toute autre manifestation ayant pour objet de faciliter l'accès du public à la connaissance et à la découverte du patrimoine* »⁹⁴⁹.

La création de ce cadre d'emplois a suscité quelques interrogations, car l'attaché de conservation du patrimoine est doté de missions et de prérogatives similaires à celles du conservateur du patrimoine. Les conditions de son recrutement sont cependant nettement différentes : les attachés territoriaux de conservation sont recrutés dans le cadre de concours

⁹⁴⁶ Article 6 de la loi *relative aux musées de France*, codifié à l'article L. 442-8 du code du patrimoine.

⁹⁴⁷ Article R. 442-8 du code du patrimoine.

⁹⁴⁸ Voir Supra, §244 et suivants.

⁹⁴⁹ Article 2 du décret 91-843 du 2 septembre 1991 *portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux de conservation du patrimoine*, JORF du 4 septembre 1991, p. 11584.

organisés par les centres de gestion de la fonction publique territoriale. Ils ne suivent pas la formation de l'Institut national du patrimoine prévue pour les conservateurs. En principe, ils peuvent être nommés à des postes de direction, mais dans les musées dotés d'un conservateur, ils ont vocation à remplir la fonction d'adjoint du conservateur⁹⁵⁰. Il s'agit donc d'un « *corps intermédiaire* » permettant de densifier les équipes de conservation par la présence de collaborateurs du ou des conservateurs ou de se substituer au conservateur lui-même lorsque le poste ne légitimait pas sa présence »⁹⁵¹. Sans remettre en cause la qualité des prestations fournies, *Le livre blanc des musées de France*, publié en 2011 par l'association générale des conservateurs des collections publiques de France, note un recours croissant aux attachés territoriaux de conservation. Ceux-ci ayant un grade inférieur (A) à celui des conservateurs (A+), « le niveau de rémunération peut alors être l'argument des collectivités ; cela aurait à terme pour conséquence de dévaloriser la fonction de directeur de musée ou de responsable scientifique des collections. « Pourquoi irais-je recruter un conservateur quand je peux en faire l'économie et recruter un agent dont la grille indiciaire est moins élevée ? » On peut citer ainsi plusieurs cas de remplacements de conservateurs en chef par des attachés. Or, il n'est pas normal d'exiger le même travail et les mêmes responsabilités à des agents de statut et donc de rémunération distincts »⁹⁵².

402. Au-delà de réductions budgétaires drastiques, les musées peuvent également faire l'objet d'une mesure encore plus rigoureuse : la fermeture. L'étude du ministère de la Culture sur la fréquentation des musées de France en 2009 a ainsi révélé que cent quarante-cinq institutions sont restées fermées pendant toute l'année⁹⁵³. Si des travaux peuvent être la cause de ces fermetures, certaines opérations d'aménagements sont parfois tellement coûteuses que les collectivités territoriales n'ont pas d'autres choix que de les geler, et donc de retarder la

⁹⁵⁰ Article 2 du décret 91-843 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux de conservation du patrimoine, précité : « Les membres du cadre d'emplois sont affectés, en fonction de leur formation, dans un service ou établissement correspondant à l'une des spécialités suivantes de la conservation du patrimoine : 1. Archéologie ; 2. Archives ; 3. Inventaire ; 4. Musées. Les attachés territoriaux de conservation participent à la constitution, l'organisation, la conservation, l'enrichissement, l'évaluation et l'exploitation du patrimoine d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public mentionné à l'article 2 de la loi du 26 janvier 1964 précitée. Ils contribuent à faire connaître ce patrimoine. Ils peuvent être nommés aux emplois de direction des services communaux ou régionaux d'archives, des services d'archéologie ou des établissements contrôlés assurant les missions mentionnées au deuxième alinéa du présent article. Dans les services ou établissements dirigés par un conservateur du patrimoine, les attachés de conservation ont vocation à remplir les fonctions d'adjoint du conservateur du patrimoine ».

⁹⁵¹ VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, précité, p. 66.

⁹⁵² *Ibidem*.

⁹⁵³ EIDELMAN Jacqueline et ZIZI Lucile, *Fréquentation des musées de France*, précité, p. 4.

réouverture du musée (on a un bon exemple de ce genre de situation avec le musée des Confluences de Lyon).

Les fermetures peuvent également être la conséquence, tout simplement, de l'incapacité de la collectivité territoriale à faire face à ses engagements financiers ; et comme le musée n'a pas non plus vocation à être prioritaire dans les politiques locales, il peut être mis de côté au bénéfice d'actions locales moins coûteuses et plus « visibles » aux yeux des citoyens locaux. Ce genre de situation pose alors de sérieuses questions sur la sauvegarde de l'intégrité des collections, même si, en principe la loi *relative aux musées de France* protège les collections et non les musées. Ainsi la fermeture du port-musée de Douarnenez, suite au dépôt de bilan de la société gestionnaire en 1995, a conduit à une fermeture du musée⁹⁵⁴. Les collections, conçues autour de « *l'héritage matériel des gens de mer, et singulièrement de ces traces matérielles que sont les bateaux ; outils économiques, objets témoins de savoir-faire techniques, de pratiques culturelles et sociales très diversifiées au long du littoral français* »⁹⁵⁵ sont restées à l'abandon pendant près de trois ans, avant que la commune n'envisage de renouveler l'expérience du musée avec un nouveau projet scientifique, et n'obtienne les moyens de restaurer les bateaux laissés à flots et exposés à la corrosion.

La revue en ligne *La Tribune de l'art*⁹⁵⁶ a créé une rubrique « *musées en dangers* », qui dénonce les fermetures ou autres « dérives » liées à l'exploitation du service public des musées. Elle mentionne par exemple le projet de fermeture du musée du Présidial de Saintes (Charente-Maritime) en 2009. Le musée, constitué notamment d'une collection de céramiques et d'un ensemble de tableaux représentatifs des écoles françaises, hollandaises et flamandes des XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, occupe l'ancien hôtel particulier du président du Présidial, bâti au XVII^{ème} siècle. Le musée n'arrivait pas à augmenter sa fréquentation, et face aux difficultés de gestion qu'il posait (en termes de coût financier, et du fait également de son inadaptation à la visite : le bâtiment, ancien, n'est en effet pas destiné à recevoir un public trop nombreux), la ville de Saintes a pris le parti de le fermer⁹⁵⁷. L'objectif affiché est de regrouper en un seul lieu l'ensemble des collections municipales, mais aucun projet scientifique et culturel n'est pour le moment annoncé, ni aucun plan de financement d'ailleurs. La question s'est posée également

⁹⁵⁴ ALLAIN Pierre-Henri, « Le port-musée de Douarnenez remis à flot », *Le Monde*, 3 juillet 2000.

⁹⁵⁵ BOELL Denis-Michel, « Projet culturel et développement local : le port musée de Douarnenez », *Musées et économie*, Actes des troisièmes rencontres nationales des musées, Paris, DMF, 1992, p. 210.

⁹⁵⁶ Revue d'actualité de l'histoire de l'art, accessible sur <http://www.latribunedelart.com/>.

⁹⁵⁷ RYCKNER Didier, « Fermeture du musée du Présidial à Saintes » et « Réponse de la mairie de Saintes à notre article sur la fermeture du musée du Présidial », *La Tribune de l'Art*, 11 et 17 juin 2009 (accessibles sur <http://www.latribunedelart.com/fermeture-du-musee-du-presidial-a-saintes-article002119.html> et <http://www.latribunedelart.com/reponse-de-la-mairie-de-saintes-a-notre-article-sur-la-fermeture-du-musee-du-presidial-article002129.html>).

de l'avenir de l'hôtel du Présidial. Alors que l'on craignait la cession du bâtiment, ou l'instauration d'un bail emphytéotique, celui-ci devrait rester dans le patrimoine de la ville, aux fins peut-être de servir de lieu de réserves pour les musées. Sans remettre en cause les ambitions culturelles de la ville, il apparaît cependant certain que les collections de ce musée risquent d'être mises en réserve pour une durée indéterminée.

403. L'autre risque lié aux difficultés de gestion d'un musée serait, outre fermeture, son instrumentalisation par la collectivité territoriale responsable, qui attend une certaine « rentabilisation » du musée ; cette instrumentalisation risque alors de contrarier les obligations de service public du musée : retour sur la gratuité des musées, voire hausse des tarifs des droits d'entrée par exemple. S'il est difficile de se positionner sur ces changements de tarifs sans remettre en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales, on peut néanmoins craindre une forme de dérive, notamment en ce qui concerne la vocation première de service public du musée, qui se traduit par son accessibilité au public le plus large : le droit d'entrée au Mémorial de Caen (Normandie) est ainsi fixé à 18 euros, la gratuité ne concernant que les enfants de moins de 10 ans, les chômeurs et les professionnels du monde des musées. N'y a-t-il pas là une remise en cause de la vocation éducative du musée ?

De même, certains élus affichent des objectifs de fréquentation difficilement réalisables, par la taille et la situation géographique de certains musées (qui ne sont pas situés dans des zones de destination touristiques par exemple), mais également par leurs collections (qui, sans remettre en cause leur qualité, peuvent présenter des œuvres dont la renommée ne suffit pas à attirer un nombre important de visiteurs). Le maire de la ville de Colmar (Haut-Rhin) souhaitait ainsi porter la fréquentation du musée municipal Unterlinden à 500 000 visiteurs annuels après les travaux de rénovation du musée (il a revu légèrement ses ambitions à la baisse en envisageant plutôt une fréquentation annuelle de 400 000 visiteurs annuels). Or la fréquentation du musée ne cesse de chuter depuis une vingtaine d'années : elle oscillait autour de 320 000 visiteurs par an au début des années 1990, et était passée en dessous du seuil des 200 000 visiteurs en 2006. Pourtant, bien que sa fréquentation soit toujours en baisse, le musée a tout de même reçu près de 192 000 visiteurs en 2009, ce qui le place directement derrière des musées tels que les musées de Beaux-Arts de Lyon, Montpellier et Lille (plus de 229 000 visiteurs chacun)⁹⁵⁸.

⁹⁵⁸ EIDELMAN Jacqueline, ZIZI Lucile, *Fréquentation des musées de France*, précité, p. 59. Voir également RYCKNER Didier, « La gestion du musée d'Unterlinden : une affaire compliquée », *La tribune de l'art*, 5 août 2011 (accessible sur http://www.latribunedelart.com/la-gestion-du-musee-d-unterlinden-une-affaire-compliquee-article0_03228.html).

404. Les objectifs de fréquentation imposés parfois par les élus peuvent amener les musées à multiplier les expositions temporaires. Cela peut alors conduire à une « événementialisation » des institutions, au détriment parfois de leur vocation scientifique : on cherche à créer des expositions sur des thématiques attractives pour les visiteurs, parfois peut-être sans véritable discours scientifique.

La multiplication des expositions temporaires pose également la question de la sauvegarde et de la conservation des œuvres abritées dans les collections permanentes : préparer une exposition temporaire implique certaines contraintes de temps, qui risquent d’empiéter sur le temps consacré, notamment, à l’inventaire et à la conservation préventive des collections permanentes. Celles-ci ne sont plus alors mises en valeur vis-à-vis du public et sont même parfois placées dans les réserves des musées pour dégager des espaces réservés aux expositions temporaires : les chefs-d’œuvre de Delacroix ou de Géricault ne sont, par exemple, pas visibles au musée des beaux-arts de Bordeaux, et le musée Granet d’Aix-en-Provence est accusé de procéder de même au bénéfice de ses expositions temporaires⁹⁵⁹.

405. Peut-on trouver un responsable pour ce genre de situation ? L’État qui, avec les dispositions de la loi *relative aux musées de France*, pose des contraintes de gestion fortes et difficilement réalisables pour certaines collectivités territoriales ? Cela peut conduire à soulever une nouvelle fois la question de la généralisation de l’appellation « musée de France »⁹⁶⁰ à l’ensemble des musées classés et contrôlés, après l’instauration d’un nouveau régime juridique des musées en 2002 ; et ce d’autant plus que le *Livre blanc des musées de France* prévoit une hausse des demandes de retrait de cette appellation : « *car une chose est certaine : à la période folle (véritable âge d’or des musées) que nous avons connue pendant une trentaine d’années pourrait bien succéder une période de déclin pour de nombreux musées ; la crise économique et sociale qui nous frappe actuellement ne pourrait qu’accélérer ce mouvement ; si rien n’est fait, les fermetures de musées se multiplieront* »⁹⁶¹.

Les collectivités territoriales qui se désinvestissent de la gestion de leurs musées ou les conservateurs dont la politique est parfois remise en cause par les élus peuvent-ils également être considérées comme responsables de l’instrumentalisation des musées ? On arrive alors à la question délicate des rapports entre élus et conservateurs de musées, délicatesse accentuée

⁹⁵⁹ RYCKNER Didier, « Musées en danger : le musée Granet d’Aix en Provence », *La tribune de l’art*, 21 avril 2010 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/musees-en-danger-3-le-musee-granet-d-aix-en-provence-article002533.html>).

⁹⁶⁰ Voir supra, §276.

⁹⁶¹ VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, précité, p. 30.

peut-être par le fait que la décentralisation culturelle a conduit à revoir le statut du conservateur territorial du patrimoine. Auparavant conservateur d'État dans les musées classés et donc directement rattaché au ministère de la Culture, il est aujourd'hui placé sous l'autorité directe des élus locaux. Il bénéficie cependant toujours d'une forme de soutien de la part du Service des musées de France (ex Direction des musées de France), qui se pose alors comme le garant de sa politique scientifique et culturelle (notamment dans le cadre d'une procédure d'acquisition ou de restauration d'œuvres par exemple⁹⁶²) : « *les élus ont parfaitement conscience de la possibilité qu'ont les conservateurs d'attirer les instances de l'État. Ils savent que de tels appuis peuvent compromettre l'allocation de subventions et, plus largement, le dialogue avec la Direction des musées de France et la direction régionale des affaires culturelles (...)* »⁹⁶³.

La participation des élus à la vie des musées est assez variable. La règle générale est que les élus (et les autres agents des collectivités territoriales) font confiance aux professionnels de la conservation pour assurer la gestion scientifique et culturelle des musées. Ils interviennent dans les décisions des conservateurs mais, en règle générale, cette intervention est plus liée à la mise en œuvre concrète des projets du conservateur (gestion du budget et des questions financières notamment) qu'à un véritable contrôle d'opportunité ; bien que parfois, les élus cherchent à imposer leur propre vision de la politique culturelle du musée ou attendent une forme de « retour sur investissement ». En fait, il peut y avoir « *deux écueils : que l' élu se désintéresse du musée, ou qu'il s'y intéresse de trop près* »⁹⁶⁴. L' élu est en effet dans une démarche électorale. De ce fait, il peut se désolidariser facilement du conservateur qui, lui, travaille sur le long terme, sur des opérations qui ne sont souvent pas directement visibles. Cela peut créer des tensions, notamment dans le cadre d'une opération de travaux (les travaux et la restructuration des musées font partie des objectifs de carrière des conservateurs⁹⁶⁵). Quoi de plus valorisant en effet que d'associer son nom à un espace reconstitué, à une nouvelle organisation de la muséographie et des collections permanentes, à une nouvelle politique d'expositions temporaires ? Si les collectivités territoriales peuvent alors faire confiance aux conservateurs pour ce qui concerne la restructuration ou les travaux d'un musée, cette confiance peut rapidement être remise en cause. Ainsi, au moment de la réouverture du musée Matisse de Nice

⁹⁶² Voir supra, §265 et suivants.

⁹⁶³ POULARD Frédéric, *Conservateurs de musées et politiques culturelles : l'impulsion territoriale*, précité, p. 148.

⁹⁶⁴ VITAL Christophe, « L' élu a-t-il son mot à dire dans les choix du musée ? », *Le courrier des maires*, n° 246, mai 2011, p. 18.

⁹⁶⁵ POULARD Frédéric, *Les musées de collectivités territoriales, les conservateurs et la mise en œuvre des politiques culturelles*, précité, p. 132.

en 1993, la municipalité pointait du doigt la folie des grandeurs du conservateur (dont le programme scientifique avait pourtant été approuvé par la Direction des musées de France) et soulignait que la commune aurait pu se contenter de travaux moins importants⁹⁶⁶.

⁹⁶⁶ GUERRIN Michel et DE ROUX Emmanuel, « La Fièvre des musées II. Gérer la folie des grandeurs », *Le Monde*, 2 février 1993 ; et « La Fièvre des musées III. Des conservateurs aventureux », *Le Monde*, 3 février 1993.

Chapitre II. Les musées territoriaux dans le contexte de la réforme des institutions locales

407. Dans son discours prononcé à Toulon le 25 septembre 2008, le Président de la République annonçait une réforme des institutions locales dont la loi du 16 décembre 2010 constitue l'aboutissement⁹⁶⁷ : « *Le grand chantier de la réforme de nos administrations locales sera ouvert dès le mois de janvier prochain. Le moment est venu de poser la question du nombre des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires. Mesdames et Messieurs, la compétitivité de notre économie est capitale. Si nous voulons une économie compétitive nous ne pouvons plus lui faire supporter un poids excessif de dépenses publiques. (...) Cela fait trop longtemps qu'on en parle, maintenant on va agir, on va décider...* »⁹⁶⁸.

L'ambition était de simplifier et de rationaliser l'intervention des structures locales tout en les adaptant à la diversité des territoires. Elle se traduit par une modification de la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités territoriales et les autres institutions locales et par un encouragement à la mutualisation. La loi s'inscrit ainsi dans la droite ligne de la révision générale des politiques publiques lancée par l'État au sein de ses propres administrations à partir de 2007⁹⁶⁹. La révision générale des politiques publiques s'inscrit dans le prolongement de la loi organique *relative aux lois de finances* du 1^{er} août 2001 et vise une réorganisation des services de l'État pour plus d'efficacité et de transparence, mais aussi la rationalisation de la dépense publique. Ce dernier objectif se manifeste notamment par une réduction des effectifs et la mutualisation des services. La révision générale des politiques publiques n'a pas, dans son principe, de répercussion sur les collectivités territoriales. Elle a cependant un impact sur la politique territoriale de l'État et invite de ce fait les collectivités territoriales à s'inscrire dans le même processus de réorganisation. C'est dans ce cadre que peut s'inscrire la loi de *réforme des collectivités territoriales*, car « *la décentralisation est elle-même un processus qui participe de la réforme de l'État. Elle tend à rendre l'action publique plus*

⁹⁶⁷ Loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, JORF du 17 décembre 2010, p. 22146.

⁹⁶⁸ Discours de Monsieur Nicolas Sarkozy prononcé à Toulon le 25 septembre 2008.

⁹⁶⁹ DONIER Virginie, « Les clairs-obscur de la nouvelle répartition des compétences », AJDA, 2011, p. 92.

efficace et plus proche du citoyen par un nouveau mode d'organisation qui fait une plus grande place à une gestion de proximité »⁹⁷⁰.

408. Au titre de la mutualisation, on peut mentionner le regroupement du département et de la région, avec trois mesures phares : d'une part, la loi supprime la clause générale de compétence du département et de la région et leur attribue des compétences exclusives⁹⁷¹. D'autre part, elle impose la mise en place d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services visant à l'harmonisation de leurs compétences respectives⁹⁷². Enfin, elle crée le conseiller territorial⁹⁷³, élu commun aux assemblées délibérantes de ces deux collectivités territoriales, qui devrait prendre ses fonctions électorales en 2014⁹⁷⁴.

Outre ces dispositions sur le département et la région, la loi du 16 décembre 2010 prévoit aussi la régulation et la limitation des financements croisés entre collectivités territoriales⁹⁷⁵. Elle prévoit également et surtout une transformation de l'organisation institutionnelle actuelle avec la généralisation et la systématisation de l'intercommunalité à fiscalité propre. Les communes de France devront en effet toutes avoir intégré un établissement public de coopération intercommunale regroupant au moins cinq mille habitants au 1^{er} janvier 2014. Dans ce cadre, les préfets de départements ont pour mission d'élaborer, en lien avec les commissions départementales de la coopération intercommunale⁹⁷⁶, un schéma départemental de coopération

⁹⁷⁰ DE LEGGE Dominique, *Les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux*, Tome 1, Doc. Sénat, session ordinaire de 2010-2011, n° 666, p. 15.

⁹⁷¹ Article 73 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée.

⁹⁷² Article 75 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, codifié à l'article L. 1111-9-I du code général des collectivités territoriales.

⁹⁷³ Articles 1 à 7 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée. Cette disposition ne satisfait pas les élus de Gauche, qui ont adopté récemment une proposition de loi *relative à l'abrogation du conseiller territorial* (BORVO COHEN-SEAT Nicole, *proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial*, Doc. Sénat, session extraordinaire 2010-2011, n° 800).

⁹⁷⁴ Dans ce cadre, la loi 2010-145 du 16 février 2010 organise *la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux* (JORF du 17 février 2010, p. 2914), et deux projets de loi sont actuellement à l'étude : *projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale*, Doc. Sénat, session 2008-2009, n° 61 ; et *projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale*, Doc. Sénat, session 2008-2009, N°62.

⁹⁷⁵ Voir supra, §174.

⁹⁷⁶ Les commissions départementales de coopération intercommunale ont été instituées par la loi 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République* (Articles 67 et suivants de la loi, JORF du 8 février 1992, p. 2064). Elle organisait déjà les conditions dans lesquelles les schémas départementaux de coopération intercommunale pouvaient proposer l'institution d'un schéma départemental de coopération intercommunale, mais la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (articles 53 et suivants de la loi, codifiés aux articles L. 5211-43 et suivants du code général des collectivités territoriales) leur attribue une dimension nouvelle, en les dotant de pouvoirs effectifs pour accompagner et orienter, aux côtés du représentant de l'État, le développement de la coopération intercommunale. Voir DURU Emmanuel, « Portrait-robot de l'intercommunalité au lendemain de la réforme territoriale », *AJ Collectivités territoriales* 2011, pp. 10-14).

intercommunale⁹⁷⁷ qui consiste en « *un document destiné à servir de référence à l'évolution de la carte intercommunale dans chaque département* »⁹⁷⁸. Il s'agit d'une carte de l'intercommunalité établie à l'échelle de chaque département. Il vise ainsi la couverture intégrale du territoire français par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la rationalisation de leur périmètre et, afin d'éviter un trop grand trouble dans la répartition des compétences entre les différents échelons de l'administration, la suppression de structures devenues obsolètes : sont ainsi visés les syndicats de communes et les syndicats intercommunaux. Les pays, structures de coopération locales qui avaient vocation à couvrir un territoire présentant « *une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale* » et à exprimer, dans le cadre d'un projet commun de développement, « *la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* »⁹⁷⁹, ont également été supprimés⁹⁸⁰.

Le législateur prévoyait que les schémas départementaux de coopération intercommunale soient achevés au plus tard au 31 décembre 2011, de manière à permettre la mise en œuvre de l'achèvement de la carte intercommunale à partir du 1^{er} janvier 2012. Ainsi, toute modification de la coopération intercommunale devra tenir compte de ces schémas, qui devront par la suite être renouvelés tous les six ans.

409. Il découle de ces évolutions que la loi du 16 décembre 2010 se pose plus comme une réforme de l'intercommunalité que comme une réforme des collectivités territoriales, et on peut d'ores et déjà mentionner qu'elle a créé de nouvelles structures de coopération locale, la métropole⁹⁸¹ et le pôle métropolitain⁹⁸². Le législateur s'est pour cela fortement inspiré des préconisations du comité de réflexion pour la réforme des collectivités territoriales présidé par Monsieur Edouard Balladur, qui a rendu son rapport en 2009⁹⁸³.

⁹⁷⁷ Article 35 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* (précitée), codifié à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales.

⁹⁷⁸ Circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration IOCB1033627C du 27 décembre 2010 *d'information générale sur la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, non publiée.

⁹⁷⁹ Articles 22 et suivants de la loi 95-115 du 4 février 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, JORF du 5 février 1995, p. 1973. Articles 51 et 52 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée.

⁹⁸⁰ Articles 51 et 52 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée.

⁹⁸¹ Article 12 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée, et nouveaux articles L. 5217-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

⁹⁸² Article 20 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée, et nouveaux articles L. 5731-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

⁹⁸³ Comité pour la réforme des collectivités locales, « *Il est temps de décider* », Rapport au Président de la République, 2009, pp. 73 et suivantes.

Par ailleurs, la loi du 16 décembre 2010 a utilisé trois leviers pour ériger les établissements publics de coopération intercommunale pratiquement au même rang que les collectivités territoriales, sans pourtant les considérer juridiquement et légalement comme telles.

En premier lieu, les établissements publics de coopération intercommunale couvrent tout le territoire national, comme les collectivités territoriales. Les citoyens sont des ressortissants des groupements locaux, au même titre qu'ils sont les ressortissants d'une commune, d'un département ou d'une région. Ils sont les destinataires des actes des établissements publics de coopération intercommunale et peuvent intervenir dans le cadre de l'action intercommunale⁹⁸⁴.

En deuxième lieu, les établissements publics de coopération intercommunale sont dotés de compétences de plus en plus étendues et à ce titre, il est difficile de leur appliquer le principe de spécialité des établissements publics. Ils peuvent, en effet, être amenés à exercer des compétences relevant de la région ou du département⁹⁸⁵. Ils font l'objet de transferts de compétences de la part de l'État, et se sont vus reconnaître, avec la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales*, un pouvoir de police qui ne cesse de les rapprocher des collectivités territoriales⁹⁸⁶. Les établissements publics de coopération intercommunale bénéficient également d'un pouvoir fiscal important qui ne se superpose pas (ou plus) à celui des collectivités territoriales, mais qui s'exerce à leur détriment.

En troisième lieu, enfin, la loi a révisé les modalités de gouvernance des établissements publics de coopération intercommunale en mettant en place, sur le modèle de la commune, le principe d'une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct. Aussi la distinction entre collectivité territoriale et établissement public de coopération intercommunale s'estompe, et l'intercommunalité change de nature, en devenant « *une figure imposée, un impératif catégorique de la démocratie locale* »⁹⁸⁷.

410. Quel peut être l'impact de la généralisation et du développement de l'intercommunalité tels qu'ils sont énoncés par la loi du 16 décembre 2010 sur les institutions culturelles et principalement sur les musées territoriaux ? Comme l'a énoncé le Professeur Michel Verpeaux,

⁹⁸⁴ L'article 122 de la loi 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* (JORF du 17 août 2004, p. 1545) prévoit par exemple les modalités de consultation des électeurs d'un établissement public de coopération intercommunale, codifié à l'article L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales.

⁹⁸⁵ Les métropoles créées par la loi du 16 décembre 2010 exercent de plein droit des compétences des départements et de la région (article L. 5217-4 du code général des collectivités territoriales).

⁹⁸⁶ Article 163 de la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales*, précitée, codifié à l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, et nouvellement modifié en 2010 (article 63 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée).

⁹⁸⁷ PORTIER Nicolas, « La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités », *AJDA*, 2011, p. 80.

si l'intercommunalité n'ignore pas la culture, elle ne s'en préoccupe pas directement⁹⁸⁸. Pourtant « l'on sait bien que pour atteindre un certain niveau de service et de qualité il est nécessaire d'atteindre une taille minimum que seul peut permettre un regroupement de collectivités territoriales disposant à la fois de moyens et de bassins de population suffisants »⁹⁸⁹.

Les premières mentions d'un transfert possible de compétences culturelles aux établissements publics de coopération intercommunale sont apparues dans la loi du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République* : ses articles 71 et 72 prévoient que les communautés de communes et les communautés de villes doivent exercer un certain nombre de compétences optionnelles, parmi lesquelles « la construction, l'entretien, et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs (...) »⁹⁹⁰. Les compétences des établissements publics de coopération intercommunale ont été redéfinies plusieurs fois depuis 1992, avec la loi du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*⁹⁹¹ notamment, puis avec la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* (qui créé les métropoles, dont certaines compétences comme « la construction, aménagement, entretien et le fonctionnement d'équipements culturels » lui sont transférées de plein droit⁹⁹²).

411. Les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'intercommunalité culturelle restent assez vagues et elles ont pu faire penser que la « révolution culturelle de l'intercommunalité » n'avait pas eu lieu⁹⁹³, dès lors que la culture ne constituait pas, en fait, un argument essentiel à la constitution d'un établissement public de coopération intercommunale. Une étude de l'Observatoire des politiques culturelles, publiée en 2008⁹⁹⁴ alors que s'achevait la plupart des mandats intercommunaux a pourtant souligné le contraire. L'intercommunalité culturelle connaîtrait depuis le début des années 2000 un développement croissant dû à deux au moins facteurs. D'une part, la culture a été utilisée pour définir le périmètre d'action des établissements publics de coopération intercommunale, notamment dans les communautés de

⁹⁸⁸ VERPEAUX Michel, « Intercommunalité et service public culturel », précité, p. 115.

⁹⁸⁹ LECAT Robert, CHIFFERT Annie, RELIQUET Philippe, *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, rapport au ministre de la Culture et de la Communication, février 1999.

⁹⁹⁰ Articles 71 et 72 de la loi 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, précitée.

⁹⁹¹ Loi 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, JORF du 13 juillet 1999, p. 10361.

⁹⁹² Article 12 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée, et nouvel article L. 5217-4-I du code général des collectivités territoriales.

⁹⁹³ VERPEAUX Michel, « Intercommunalité et service public culturel », précité, p. 118.

⁹⁹⁴ NEGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe, PREAU Julien, *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, OPC, 2008.

communes. La loi du 13 août 2004 *relatives aux libertés et aux responsabilités locales*⁹⁹⁵ a en effet posé l'obligation, pour les communes membres de communautés de communes, de définir leur intérêt communautaire. D'autre part, l'étude de 2008 avance l'idée d'une concurrence croissante entre les collectivités territoriales en matière culturelle, d'un fort développement des financements croisés et donc d'un « *brouillage des cartes (...) qui explique que les intercommunalités françaises se soient massivement prononcées pour une responsabilité culturelle en matière de culture* »⁹⁹⁶.

Ainsi, malgré le flou des dispositions législatives et réglementaires en la matière, il semble que l'intercommunalité culturelle soit lancée, et qu'elle constitue « *une maturation des réflexions politiques sur les conditions d'un meilleur développement territorial* »⁹⁹⁷. Sur les cent quatre-vingt-quatre établissements publics de coopération intercommunale interrogés par l'Observatoire des Politiques Culturelles dans le cadre de son étude, les trois-quarts disposaient d'une compétence culturelle. La lecture publique, l'enseignement artistique et le spectacle vivant sont les principaux domaines d'intervention des intercommunalités urbaines en matière culturelle (à la fois en dépenses et en gestion d'équipements), le patrimoine et les musées (expositions et collections) arrivant en quatrième position. Cette réticence à confier la gestion des musées à une structure intercommunale peut s'expliquer « *dans la mesure où l'on prête à ce champ [la culture, mais aussi les musées] une capacité de marquage symbolique et identitaire qui justifie pour certains de ne pas s'en séparer* »⁹⁹⁸. Cette réticence n'est plus aussi avérée aujourd'hui : en 2004 on dénombrait une trentaine de musées transférés à des intercommunalités urbaines⁹⁹⁹.

412. Par ailleurs, quelles que soient les réserves qui subsistent encore aujourd'hui, l'évolution actuelle du droit des collectivités territoriales, et notamment du « *droit commun de l'organisation municipale française* [qui évolue vers] « *la commune dans sa communauté* »¹⁰⁰⁰, implique que l'intercommunalité constitue un outil à ne pas négliger pour la gestion des musées

⁹⁹⁵ Article 162 de la loi 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, JORF du 17 août 2004, p. 14545, codifiée à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

⁹⁹⁶ DURU Emmanuel, « Le nouveau visage de l'intercommunalité culturelle », Dossier, *AdCF*, janvier 2008, n° 219, p.8.

⁹⁹⁷ SAEZ Jean-Pierre, « Culture, musées et intercommunalité », Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Musées et intercommunalité : colloque, 2 avril 2002, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2003, p. 31.

⁹⁹⁸ *Ibidem*, p. 32.

⁹⁹⁹ MARIANI-DUCRAY Francine, « Les musées de France d'intérêt communautaire : de nouvelles perspectives pour un élargissement d'accès à l'art et à la culture », in Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, p. 9.

¹⁰⁰⁰ PORTIER Nicolas, « La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités », *AJDA* 2011, p. 80.

de région. L'intercommunalité apporte en effet des réponses à certaines questions liées à la gestion des moyens (humains, matériels et surtout financiers). Elle répond également à des questions liées au développement du territoire, qui s'accroissent avec la loi du 16 décembre 2010.

De ce fait, si la culture, et donc les musées, peuvent ressentir la nécessité de s'inscrire dans la réforme des collectivités territoriales, la réforme elle-même pourrait bien avoir besoin, pour aboutir, de la culture et des équipements culturels locaux. Car l'intercommunalité se développe autour de la notion de « projet de développement », au sein duquel les musées peuvent avoir un rôle à jouer (**Section 1**)¹⁰⁰¹. Il conviendra donc de voir quels sont les outils juridiques de l'intégration d'un musée au sein d'une structure intercommunale (**Section 2**).

Section 1. Les musées dans l'intercommunalité « de projet »

413. L'intercommunalité est un principe d'organisation territoriale répondant au souci de pallier l'émiettement communal caractéristique de la France depuis la Révolution. Alors que Thouret, Sieyès et Condorcet avaient plaidé devant l'Assemblée Constituante pour la création de six mille cinq cents grandes municipalités, Mirabeau prônait la création d'une commune à la place de chacune des quarante-quatre mille paroisses issues de l'Ancien Régime. Les décrets des 14 et 22 décembre 1789 ont repris cette idée, en instituant cependant « seulement » trente-huit mille communes.

Avec plus de trente-six mille sept cents communes encore en 2012¹⁰⁰², la France se trouve en première position par rapport aux autres pays de l'Union européenne, devant l'Allemagne (treize mille huit cent cinquante-quatre communes) et l'Italie (huit mille cents communes)¹⁰⁰³. Cette position est un peu moins originale depuis l'élargissement de l'Union européenne, mais la

¹⁰⁰¹ Il ne sera d'ailleurs question ici que de l'intercommunalité de projet : le syndicat mixte, et surtout l'établissement public de coopération culturelle, qui sont, en matière culturelle les représentants de l'intercommunalité dite de service, feront l'objet d'une analyse plus précise dans le chapitre relatif aux structures dédiées à la gestion des musées territoriaux.

¹⁰⁰² Source : Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités territoriales en chiffres*, Ministère de l'Intérieur, 2012, p 18. .

¹⁰⁰³ COURTOIS Jean-Patrick, *Rapport sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Doc. Sénat, session 2009-2010, n° 169, p. 84.

France concentre à elle seule près de 38% des collectivités territoriales de premier niveau existantes dans l'ensemble de l'Union¹⁰⁰⁴.

414. Pendant longtemps, le nombre important de communes en France n'a pas été perçu comme un inconvénient, mais bien au contraire comme une avancée de la démocratie locale sur le pouvoir central¹⁰⁰⁵. Pourtant la multiplicité des petites communes a rapidement connu une limite, en termes de gestion. Le mouvement de décentralisation a montré la difficulté pour certaines communes de faire face à l'accroissement de leurs compétences : « *Comment imaginer que de petites communes pourraient exercer des compétences transférées par la loi du 13 août 2004 comme par exemple en matière de tourisme, de développement économique, d'aérodrome civil, de port, de logement... ?* »¹⁰⁰⁶.

À cela s'ajoutent l'accroissement des demandes de la population locale en matière d'équipements sociaux, sportifs ou culturels, ainsi que le nécessaire respect de certaines normes, nationales ou européennes, en matière d'environnement, d'assainissement ou de retraitement des déchets. Plus près de sujets qui nous intéressent et dans une moindre mesure, les obligations imposées par la loi *relative aux musées de France* présentent également un coût non négligeable. On a déjà pu voir que le *Livre Blanc des musées de France* prévoit une hausse des demandes de retrait de l'appellation, justement parce que les impératifs de gestion des collections s'avèrent de plus en plus lourds à porter, surtout pour les petites communes¹⁰⁰⁷. On rappellera d'ailleurs que le développement des conservations départementales est né d'une démarche de solidarité entre collectivités territoriales, pour pallier les difficultés pour les petites communes de recruter et de rémunérer des conservateurs qualifiés pour leurs musées¹⁰⁰⁸.

415. Aux difficultés croissantes de gestion des communes se sont ajoutées certaines exigences européennes : la question de savoir si l'émiettement communal propre à la France ne constituait pas un handicap à son intégration européenne a fini par se poser et, dès la rédaction du X^{ème} Plan, est apparue la nécessité de positionner les collectivités territoriales françaises sur un même niveau de compétitivité et d'attractivité que celui de ses homologues. Cette question n'apparaît pourtant qu'en filigranes dans l'exposé des motifs des textes législatifs relatifs au développement de l'intercommunalité. Elle n'est clairement posée que dans le rapport du Sénat

¹⁰⁰⁴ DUBOUY Christian, « Coopération intercommunale - Introduction. Généralités », *JurisClasseur collectivités territoriales*, LexisNexis, 2008, fasc. n° 205, §16-22.

¹⁰⁰⁵ *Ibidem*, §9.

¹⁰⁰⁶ *Ibidem*, §11.

¹⁰⁰⁷ VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, précité, p. 30.

¹⁰⁰⁸ Voir *supra*, §194 et suivants.

sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales de 2009, lorsqu'il est fait état de la création des métropoles et du rapprochement des régions : « *Le texte du gouvernement poursuit un objectif de renforcement de la structuration des territoires. Cet objectif est, en réalité, double : (...) en créant des structures de coopération spécifiquement dédiées aux agglomérations très urbaines et en favorisant le regroupement de régions, il vise à renforcer l'attractivité et le rayonnement de ces collectivités et à leur permettre d'être à la hauteur de leurs rivales dans la compétition* »¹⁰⁰⁹.

Pourtant, chacun de ces rapports rappelle que la France tient, avec sa multitude de communes, une position originale face aux autres territoires de l'Union européenne qui ont déjà engagé une mutation de leur organisation territoriale, notamment par la voie de la coopération. Aussi paraît-il important de développer des structures de coopération intercommunale fortes, capables de se positionner dans la dynamique européenne.

416. Dans un premier temps, le législateur avait envisagé la fusion des communes ; c'est d'ailleurs à cette première solution que l'on doit une petite réduction du nombre de communes entre 1799 et 1863. La fusion avait également été envisagée par le régime de Vichy¹⁰¹⁰, mais surtout par la loi du 16 juillet 1971 *sur les fusions et regroupements de communes*¹⁰¹¹. Cette loi proposait une fusion simple ou une fusion-association (le territoire de la commune fusionnée pouvait être maintenu et conserver sa dénomination, il était alors administré par un maire délégué¹⁰¹²). La loi du 16 juillet 1971 a entraîné, entre 1971 et 2007 une diminution de seulement 5% du nombre de communes¹⁰¹³. Face à ce succès si limité, le législateur s'est tourné vers la coopération locale et la voie de l'intercommunalité¹⁰¹⁴.

417. L'origine de la coopération intercommunale remonte officiellement à la loi du 22 mars 1890 instituant les syndicats de communes¹⁰¹⁵. Pour la première fois, il était en effet permis aux

¹⁰⁰⁹ COURTOIS Jean-Patrick, *Rapport sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, précité, p. 23.

¹⁰¹⁰ Loi du 28 février 1942 *portant simplification et coordination de l'administration départementale et communale*, JORF du 11 avril 1942, p. 1366.

¹⁰¹¹ Loi 71-588 du 16 juillet 1971 *sur les fusions et regroupements de communes*, JORF du 18 juillet 1971 p. 7091.

¹⁰¹² Article 9 de la loi 71-588 du 16 juillet 1971 *sur les fusions et regroupements de communes*, précitée.

¹⁰¹³ COURTOIS Jean-Patrick, *Rapport sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, précité, p. 84.

¹⁰¹⁴ La procédure de la fusion de communes reste cependant d'actualité : la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *relative à la réforme des collectivités territoriales*, propose la constitution de « communes nouvelles » qui sont créées « *en lieu et place de communes contiguës* » (article 21 de la loi du 16 décembre 2010 *relative à la réforme des collectivités territoriales*, précitée, et codifié aux articles L.2113-1 et suivants du code général des collectivités territoriales).

¹⁰¹⁵ Loi du 22 mars 1890 *sur les syndicats de communes ajoutant un titre 8 (art. 169 a 180) a la loi du 05-04-1884 relative à l'organisation municipale*, JORF du 6 mars 1890, p. 91.

communes de constituer « *une structure personnalisée de gestion d'un service public* »¹⁰¹⁶ dont l'objet dépassait leurs limites territoriales. Le décret du 20 mai 1955 a ensuite créé le syndicat mixte¹⁰¹⁷, et l'ordonnance du 5 janvier 1959 a institué le syndicat de communes à vocation multiple¹⁰¹⁸. À partir de cette période également, le développement du fait urbain a conduit le législateur à promouvoir le développement de la coopération en milieu urbain, afin de disposer d'institutions capables de gérer des territoires et des espaces en fort développement. Ont ainsi été créés les districts urbains (dotés de compétences obligatoires de type logement, incendie et secours)¹⁰¹⁹, les communautés urbaines (dotées d'une fiscalité propre, elles disposaient de compétences obligatoires liées au développement et à l'aménagement de l'espace)¹⁰²⁰ et les syndicats d'agglomérations nouvelles (syndicats de communes en charge de la programmation et de la réalisation de certains équipements d'agglomérations nouvelles et dotés de la taxe professionnelle unique)¹⁰²¹.

418. Ainsi, avec le développement de l'intercommunalité urbaine commençait à se développer, aux côtés d'une « formule associative » représentée par les syndicats de communes, une « formule fédérative » incarnée par le regroupement de communes, et destinée à faire face aux grands enjeux posés par l'aménagement urbain.

De là sont apparues les limites d'une coopération trop restreinte et manquant de perspective, car basée sur la simple gestion commune de services publics qui exigent des investissements financiers d'une certaine importance. L'évolution de la décentralisation a, en effet, mis en avant la nécessité de s'intégrer dans une démarche plus globale et de répondre à des besoins qui ne s'expriment plus seulement à l'échelle de la commune, mais à celle de l'agglomération¹⁰²².

¹⁰¹⁶ DUBOUY Christian, « Coopération intercommunale - Introduction. Généralités », précité, §40. Des formes de coopération locales existaient déjà avant la loi de 1890 : les lois de 1837 et de 1884 avaient en effet autorisé les ententes, conventions et conférences intercommunales, et la création de commissions syndicales pour la gestion de biens et droits indivis. Dans leur principe, ces structures existent toujours. Elles ont toutefois rapidement montré leurs limites face à la nécessité de « *développer des solidarités nouvelles pour répondre aux besoins sans cesse croissant des populations auxquels les communes seules pouvaient difficilement faire face* » : Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Guide pratique de l'intercommunalité*, DGCL, 2006, Introduction.

¹⁰¹⁷ Décret n° 55-606 du 20 mai 1955 relatif à la constitution et au fonctionnement des syndicats de communes, modifiant la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, en ses articles 169, 176 et 177 ajoutés par la loi du 22 mars 1890 du même objet, JORF du 22 mai 1955, p. 5141.

¹⁰¹⁸ Ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 remplaçant les articles 141, 142, 143, 145, 147, 149, 150 du code de l'administration communale relatifs aux syndicats de communes, JORF du 6 janvier 1959, p. 313.

¹⁰¹⁹ Ordonnance 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, JORF du 6 janvier 1959, p. 314.

¹⁰²⁰ Loi 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, JORF du 4 janvier 1967, p. 99.

¹⁰²¹ Loi 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, JORF du 14 juillet 1983, p. 2179.

¹⁰²² Christian DUBOUY, « Coopération intercommunale - Introduction. Généralités », précité, §43 et 44.

Aussi, après une pause de près de dix ans, le législateur a réamorcé le processus de la coopération intercommunale sur la base d'une organisation rationnelle du territoire et « *la constitution de projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* »¹⁰²³. La loi du 6 février 1992 *relative à l'organisation territoriale de la République*¹⁰²⁴ a alors enclenché un nouveau processus de développement de l'intercommunalité : elle institue de nouvelles structures de coopération intercommunale, dotées de compétences spécifiques mais surtout engagées, sur un territoire donné, dans une démarche de projet et de développement, qui rompt avec « *la logique gestionnaire du modèle de coopération intercommunale* »¹⁰²⁵.

419. Avec et à partir de la loi du 6 février 1992, l'intercommunalité s'oriente donc vers une intercommunalité de projet. En effet, la loi introduit, avec la notion « d'espace de solidarité », un « *objectif de péréquation par le biais de modalités de financement mais aussi par les investissements et les politiques communes* ». Cet espace de solidarité est alors « *intimement lié au projet commun de développement et d'aménagement de l'espace dont elle constitue l'une des composantes* »¹⁰²⁶. Il se matérialise par la création d'établissements publics de coopération intercommunale dotés de compétences de plus en plus larges, et dont le principal enjeu consiste en la délimitation de leur périmètre et de leur capacité d'intervention au sein de ce même périmètre, par le biais notamment de la notion d'intérêt communautaire.

Il convient donc de voir, dans un premier temps, quelle est la définition et l'enjeu de l'intercommunalité de projet à travers la notion d'intérêt communautaire (§1) avant de s'intéresser plus précisément à la place que peuvent prendre la culture, et plus spécifiquement les musées territoriaux, dans une intercommunalité de projet (§2).

¹⁰²³ Article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* ».

¹⁰²⁴ Loi d'orientation 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, précitée.

¹⁰²⁵ DURU Emmanuel, « État des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR », *AJDA* 2007, pp. 1852-1853.

¹⁰²⁶ Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, Rapport public thématique, 2005, p. 169.

§1. Définition et enjeux de l'intercommunalité de projet à travers la notion d'intérêt communautaire

420. Centrée sur le développement et l'aménagement du territoire, la loi du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République* crée deux nouvelles structures de coopération intercommunale, dédiées l'une à l'espace rural et l'autre à l'espace urbain. Les communautés de communes¹⁰²⁷ et les communautés de villes¹⁰²⁸ sont des établissements publics regroupant plusieurs communes, ou plusieurs communes d'une même agglomération, au sein, selon la formule consacrée, « *d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural* ». À ce titre, elles sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et sont administrées par le conseil de la communauté et son président. Elles exercent des compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, et des compétences optionnelles qu'elles choisissent parmi celles qui leur sont proposées par la loi. Ces compétences ont toutes un lien avec le développement du territoire : protection et mise en valeur de l'environnement, aménagement du cadre de vie, politique du logement, création et entretien de la voirie notamment. Les communautés les exercent en lieu et place des communes membres, « *pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire* ».

421. L'intérêt communautaire fait donc ici sa première apparition. Il prend plus de légitimité avec la loi du 12 juillet 1999 *de simplification de la coopération intercommunale*¹⁰²⁹ qui réorganise les établissements publics de coopération intercommunale autour de la notion de communauté¹⁰³⁰ en redéfinissant les communautés urbaines¹⁰³¹ et en créant les communauté d'agglomérations destinées à remplacer les communautés de villes¹⁰³².

¹⁰²⁷ Article 71 de la loi 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, précitée.

¹⁰²⁸ Article 72 de la loi 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, précitée.

¹⁰²⁹ Loi 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, JORF du 13 juillet 1999, p. 10361.

¹⁰³⁰ VERPEAUX Michel, « Intercommunalité et service public culturel », AJDA 2000, précité, pp. 118-120.

¹⁰³¹ Article 5 de la loi 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, précitée.

¹⁰³² Article 3 de la loi 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, précitée.

422. La loi du 12 juillet 1999 réorganise la répartition des compétences entre les communautés et leurs communes membres autour de la notion d'intérêt communautaire. Sans véritable définition juridique précise, celui-ci apparaît comme une ligne de partage entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui restent du ressort des communes membres. En effet, la loi fait la distinction, au sein des compétences qui sont exercées de plein droit par les communautés en lieu et place des communes membres, entre celles qui relèvent d'un intérêt communautaire et celles qui sont pleinement transférées aux communautés. Dans cette nouvelle répartition, l'action économique, l'aménagement de l'espace et le développement local constituent toujours un enjeu majeur du développement de l'intercommunalité, et il revient aux communautés de prendre en compte des intérêts qui dépassent le territoire communal. En effet, l'intérêt communautaire est désormais déterminé par les communautés elles-mêmes (la communauté de communes étant le seul établissement public de coopération intercommunale pour lequel les communes membres définissent l'intérêt communautaire). Pour encourager le développement de ces structures, le législateur de 1999 poursuit le développement d'une fiscalité propre initié par la loi du 6 février 1992 : fiscalité additionnelle, mais surtout développement de la taxe professionnelle unique, qui vise notamment à limiter la concurrence entre les communes membres.

423. À la suite des lois de 1992 et 1999, la loi du 16 décembre 2010 *relative à la réforme des collectivités territoriales* crée une nouvelle structure de coopération : les métropoles, qui sont également des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre¹⁰³³. Conçues sur le modèle des communautés, elles sont destinées aux « *établissements publics de coopération intercommunale qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants* » et aux communautés urbaines créées par la loi du 31 décembre 1966¹⁰³⁴. Le législateur a ainsi souhaité poursuivre le développement de l'intercommunalité urbaine : la Cour des comptes, dans son rapport de 2005 sur *l'intercommunalité en France*, avait en effet souligné que les intercommunalités urbaines ne couvraient véritablement la totalité des aires urbaines que dans 14% des cas. De multiples communes, situées en périphérie de ces intercommunalités urbaines, se sont constituées en communautés de communes « *dont les*

¹⁰³³ Article 12 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée, codifié aux articles L. 5217-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

¹⁰³⁴ Les métropoles qui peuvent être constituées au moment de la publication de la loi du 16 décembre 2010 sont au nombre de huit : Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice et Strasbourg.

pétales ceignent l'intercommunalité d'agglomération »¹⁰³⁵. Cette multiplication des structures créait un encombrement institutionnel qui ne satisfaisait pas les ambitions nationales relatives au développement du territoire ni, surtout, à l'affirmation de grands ensembles urbains de même niveau que ceux des autres membres de l'Union européenne¹⁰³⁶.

La loi de 2010 a aussi institué les pôles métropolitains, établissements publics « *constitués par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace (...), et de développement des infrastructures et des services de transport (...), afin de promouvoir un modèle de développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infrarégional* »¹⁰³⁷.

La loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales* avait déjà posé cette possibilité de fusion des établissements publics de coopération intercommunale. Le législateur en 2010 transforme la procédure existante, dans une optique de simplification et de rationalisation de la carte intercommunale.

424. Avec les métropoles et les pôles métropolitains, l'intérêt communautaire devient l'intérêt métropolitain. Et si la loi du 16 décembre 2010 *relative à la réforme des collectivités territoriales* attribue de plus en plus de compétences en exclusivité aux établissements publics de coopération intercommunale, l'intérêt communautaire reste indispensable à la mise en œuvre d'une intercommunalité de projet. Malgré son caractère essentiel, il n'existe cependant pas de véritable définition juridique de cette notion¹⁰³⁸, bien qu'elle soit perçue comme « *l'intérêt général qui fonde l'action intercommunale* » (A). Sa définition passe donc surtout par la mise en œuvre de critères objectifs (B).

¹⁰³⁵ DESCHAMPS Emmanuelle, « Métropoles et pôles métropolitains dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », *AJDA* 2011, p. 1130.

¹⁰³⁶ Un rapport de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, paru en 2003, souligne d'ailleurs que les grandes villes françaises, hors Paris, n'ont pas le poids démographique de leurs homologues européennes (aucune ville française ne dépasse les 2 millions d'habitants en dehors de Paris), et que si les métropoles françaises ont un bon niveau de rayonnement européen, leurs fonctions économiques sont insuffisamment affirmées : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises, Eléments de diagnostic et orientations*, 2003, Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, pp. 24-26.

¹⁰³⁷ Article 20 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* (précitée), codifié à l'article L. 5731-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰³⁸ MONJAL Pierre-Yves, « Les enjeux de la notion « d'intérêt communautaire » ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI », *AJDA*, 2003, p. 1703.

A. L'intérêt communautaire : un intérêt général qui transcende les intérêts généraux des communes

425. L'intérêt communautaire ou métropolitain est recherché pour des opérations comme l'« *action sociale d'intérêt communautaire* »¹⁰³⁹, la « *création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire* »¹⁰⁴⁰, la « *création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire* »¹⁰⁴¹ ou encore la « *construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socioéducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain* »¹⁰⁴². Il consiste alors en la détermination d'un pouvoir ou d'une capacité d'action des établissements publics de coopération intercommunale concernés et se pose comme une condition indispensable, déterminante pour l'exercice de leurs compétences. L'intérêt communautaire « *garantit seul la possibilité, pour la [communauté ou la métropole], qui est un établissement public soumis au principe de spécialité, de pouvoir exercer effectivement la compétence qui lui est reconnue dans ses statuts* » : en cas d'absence de définition de l'intérêt communautaire, le juge pourrait en effet considérer qu'un établissement public de coopération intercommunale n'est pas compétent pour mener des actions dont la vocation intercommunale n'est pas établie¹⁰⁴³. Ainsi, dans un arrêt du 4 juin 2010, la cour administrative d'appel de Marseille a pu décider que « *l'absence de transmission de la délibération modifiant l'intérêt communautaire et autorisant la communauté de communes à intervenir sur la création de la zone d'aménagement concerté Entrée de Ville avant la date à laquelle ladite communauté a procédé, par une délibération du même jour, à cette création entraîne l'illégalité de cette dernière délibération (...)* »¹⁰⁴⁴.

426. Dans son rapport thématique sur *l'intercommunalité en France*, la Cour des comptes a démontré que la définition de l'intérêt communautaire au sein d'un bloc de compétences est importante à plusieurs titres : « *Elle est significative de l'ambition réelle de la communauté de remplir pleinement son rôle dans les secteurs d'avenir pour le développement et*

¹⁰³⁹ Article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, relatif aux communautés de communes.

¹⁰⁴⁰ Article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, relatif aux communautés urbaines.

¹⁰⁴¹ Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, relatif aux communautés d'agglomérations.

¹⁰⁴² Article L. 5217-4 du code général des collectivités territoriales, relatif aux métropoles.

¹⁰⁴³ Question 40362 au ministre de l'Intérieur, Doc. Ass. nationale, 11^{ème} législature, JOAN du 15 mai 2000, p. 3017. Voir également circulaire du ministre de l'Intérieur NOR INT/B/01/00197 C du 5 juillet 2001, non publiée.

¹⁰⁴⁴ Cour administrative d'appel de Marseille, 4 juin 2010, SARL Ramond et C^{ie} et autres, req. n° 08MA01735, inédit au *Recueil Lebon*.

l'aménagement de l'espace communautaire; elle seule permet l'exercice effectif par la communauté, en lieu et place des communes, des attributions relevant de tel domaine de l'action publique municipale; elle est le préalable aux transferts de services et de patrimoine afférents aux compétences de l'EPCI ; elle participe à la lisibilité de la démocratie locale en permettant au citoyen d'identifier la frontière entre le domaine communal et celui intercommunal »¹⁰⁴⁵.

427. Ce même rapport pointe cependant l'absence de définition juridique de l'intérêt communautaire, voire de listes de critères permettant de le définir¹⁰⁴⁶. L'incertitude planant sur la notion d'intérêt communautaire pouvait alors expliquer que la Cour relève de nombreux exemples de structures intercommunales pour lesquelles celui-ci était insuffisamment élaboré ou imprécis. Or, *« une définition trop imprécise nuit à l'équité et à la transparence. Elle n'est pas conforme, sinon à la lettre, du moins à l'esprit des textes régissant la coopération intercommunale »¹⁰⁴⁷*. Face à ce constat de la Cour des comptes, le Gouvernement a fait preuve d'une certaine réactivité. Dans le mois qui a suivi la publication du rapport, le ministère de l'Intérieur a publié une circulaire dont l'objet était notamment de préciser le contenu de la notion¹⁰⁴⁸. Sans pour autant donner de définition juridique véritable, elle rappelle que *« dans une logique de subsidiarité, c'est [l'intérêt communautaire] le moyen de confier aux établissements publics de coopération intercommunale les missions qui par leur coût, leur technicité, leur ampleur ou leur caractère structurant s'inscrivent dans une logique intercommunale (mutualisation des moyens, réalisation d'économies d'échelle et élaboration d'un projet de développement sur des périmètres pertinents) et de laisser aux communes la maîtrise des actions de proximité »¹⁰⁴⁹*. La circulaire invoque le principe de subsidiarité qui consiste à déterminer, entre les communes et leur groupement, l'échelon le plus pertinent pour la mise en œuvre des politiques publiques, et qui vient *« combattre le sacro-saint principe de clause de compétence générale permettant d'entretenir un flou dans la répartition des compétences »¹⁰⁵⁰*. Pour chaque compétence donnant lieu à la prise en compte d'un intérêt communautaire, il importe donc de définir ce qui revient au groupement et ce qui revient aux communes membres.

¹⁰⁴⁵ Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, précité, p. 149.

¹⁰⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁴⁷ *Ibidem*, p. 152.

¹⁰⁴⁸ Circulaire du ministre délégué aux Collectivités territoriales NOR/INT/B/05/00105/C du 23 novembre 2005, *relative à l'intercommunalité*, *BO du ministère de l'Intérieur* n° 4, quatrième trimestre 2005, p. 162.

¹⁰⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁵⁰ VERPEAUX Michel, « Intercommunalité et service public culturel », *AJDA*, 2000, p. 115.

428. Est-il possible toutefois de donner un sens juridique à cette répartition ?

Monsieur Groud et le Professeur Monjal¹⁰⁵¹ ont défini l'intérêt communautaire par rapport à ce qu'il n'est pas : pour eux, l'intérêt communautaire se distingue en effet de « l'intérêt commun », et de « l'intérêt intercommunal ». L'intérêt commun désigne des opérations qui ne concernent que la communauté (ou la métropole) et une seule de ses communes membres. Cette notion s'est développée dans le passé, quand un district ou un syndicat participait financièrement à une opération conduite par une commune : le juge considérait que l'opération demeurerait communale, mais qu'il existait un intérêt commun entre la commune et la structure de coopération intercommunale¹⁰⁵². Par ailleurs, la notion d'intérêt commun était utilisée dans les dispositions relatives à l'octroi, par les établissements publics de coopération intercommunale d'un fonds de concours aux communes membres, pour la réalisation et le fonctionnement d'équipements « d'intérêt commun »¹⁰⁵³. Le ministre de l'Intérieur avait eu l'occasion de souligner que la notion d'intérêt commun constituait un intermédiaire entre l'intérêt communal et l'intérêt communautaire, tous deux régis par un principe d'exclusivité¹⁰⁵⁴. L'intérêt intercommunal, lui, est utilisé pour définir les syndicats de communes¹⁰⁵⁵. Il pourrait être présenté comme : *« l'addition des différents intérêts communaux dans le cadre d'une intercommunalité de services(...) ; chaque commune trouvant en quelque sorte avantage à adhérer à l'établissement public de coopération intercommunale, dépourvu de projet commun »*¹⁰⁵⁶.

Aussi, *a contrario* l'intérêt communautaire correspondrait à l'intérêt global de la population de la communauté ou de la métropole, sans distinction d'appartenance à une commune particulière. L'intérêt communautaire se distinguerait donc de l'intérêt intercommunal, qui ne serait adapté qu'à la « *vieille intercommunalité* »¹⁰⁵⁷. Ainsi l'intérêt communautaire n'est « *plus défini en fonction des communes membres mais directement par rapport aux habitants. Ce n'est plus*

¹⁰⁵¹ GROUD Hervé, « L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement », *AJDA*, 2000, pp. 967-976 ; MONJAL Pierre-Yves, « Les enjeux de la notion d'intérêt communautaire ou les faces cachées d'une réforme décisive pour les EPCI », *AJDA* 2003, p. 1701-1705.

¹⁰⁵² Tribunal administratif d'Orléans, 10 mai 1972, *Commune de Cinq-Mars-La-Pile, Rec.*, p. 858.

¹⁰⁵³ Anciens article L. 5214-16, V, du code général des collectivités territoriales pour les communautés de communes, L. 5216-5, VI, pour les communautés d'agglomérations et L. 5215-26 pour les communautés urbaines.

¹⁰⁵⁴ Question n° 43400 au ministre de l'Intérieur, Ass. Nat. 11^{ème} législature, *JOAN* du 31 juillet 2000, p. 4561. Par la suite, le législateur a remplacé la notion d'intérêt commun par la notion d'« utilité qui dépasse manifestement l'intérêt communal » : voir l'article 48 de la loi 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*, *JORF* du 28 février 2002, p. 3808 (et codifié aux articles précités du code général des collectivités territoriales).

¹⁰⁵⁵ Article L. 5212-1 du code général des collectivités territoriales : le syndicat de communes est un établissement public de coopération intercommunale associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal.

¹⁰⁵⁶ MONJAL Pierre-Yves, « Les enjeux de la notion d'intérêt communautaire ou les faces cachées d'une réforme décisive pour les EPCI », *AJDA* 2003, p. 1703.

¹⁰⁵⁷ VERPEAUX Michel, « Intercommunalité et service public culturel », *AJDA* 2000, p. 115.

seulement l'intérêt collectif des bénéficiaires communaux, mesurés à partir des services rendus par la structure intercommunale à ses membres (...) » ; c'est « une donnée qui préexiste à l'institution [la communauté] et dont le constat de l'existence permet la création de l'organisme devant le prendre en charge »¹⁰⁵⁸.

L'intérêt communautaire se pose donc comme l'intérêt général qui fonde l'action de l'établissement public de coopération intercommunale : *« ce dernier sera la traduction juridique, le critère répartiteur des compétences, du constat du premier »¹⁰⁵⁹.*

429. Un constat s'impose alors : celui de la dimension politique de l'intérêt communautaire. Puisqu'il revient aux établissements publics de coopération intercommunale de déterminer leur intérêt communautaire, il revient en fait aux élus locaux, représentants des communes membres au sein de l'établissement public de coopération intercommunale, de définir l'intérêt général qui fonde son intervention.

Si dans certains cas l'intérêt communautaire peut s'imposer de lui-même (en matière de développement économique par exemple), il convient pourtant de *« transcender les intérêts communaux pour appréhender de manière globale le projet communautaire »¹⁰⁶⁰*. L'exercice est donc complexe, car les élus doivent à la fois préserver les intérêts de leur commune, tout en s'investissant dans la politique globale et l'intérêt général de l'établissement public de coopération intercommunale auquel celle-ci est rattachée. Pour ce faire, ils doivent tenir compte de critères objectifs *« permettant de fixer une ligne de partage stable, au sein de la compétence concernée, entre les domaines de l'action communautaire et ceux qui demeurent au niveau communal »¹⁰⁶¹.*

¹⁰⁵⁸ RIBOT Catherine, « La notion d'intérêt communautaire comme critère de répartition des compétences des EPCI », *La lettre de l'OPC*, n° 19, été 2000, p. 19.

¹⁰⁵⁹ MONJAL Pierre-Yves, « Les enjeux de la notion « d'intérêt communautaire » ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI », précité.

¹⁰⁶⁰ MONJAL Pierre-Yves, « Les enjeux de la notion « d'intérêt communautaire » ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI », *AJDA* 2003, précité.

¹⁰⁶¹ Voir notamment la circulaire du ministre délégué aux Collectivités Territoriales NOR/INT/B/05/00105/C du 23 novembre 2005 *relative à l'intercommunalité*, précitée ; Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Guide pratique de l'intercommunalité*, précité, p. 21 ; question écrite n° 37155 au ministre de l'Intérieur, Doc. Ass. nationale, onzième législature, *JOAN* du 28 février 2000, p. 1329.

B. Les critères de définition de l'intérêt communautaire

430. Le fait que l'intérêt communautaire se présente comme l'intérêt général qui fonde l'intervention des communautés et des métropoles ne peut suffire à lui donner une dimension concrète. Il est donc nécessaire de prendre en compte certains critères, qui permettront de le déterminer et de le délimiter.

Le ministère de l'Intérieur est intervenu pour proposer une forme de méthodologie de définition de l'intérêt communautaire, fondée donc sur l'utilisation de critères objectifs¹⁰⁶². Dans ce cadre on pourrait se demander si le conseil de la communauté ne pourrait pas, pour simplifier son choix, soit transférer l'intégralité d'une compétence pour laquelle la loi impose de déterminer un intérêt communautaire, soit établir une liste de compétences qui relèveraient de l'intérêt communautaire. On ne peut apporter de réponses affirmatives à ces deux questions. Premièrement, si le transfert d'une compétence est subordonné à la détermination d'un intérêt communautaire, c'est bien parce que ce transfert ne peut en aucun cas être intégral, au moins en principe.

Deuxièmement, la détermination d'une liste de compétences « *ne correspond pas à l'objet même des communautés (...) qui est l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement et d'aménagement dépassant l'échelle communale. En limitant les compétences de la communauté à l'existant, une liste, qui aurait nécessairement le caractère d'une liste limitative, subordonnerait toute nouvelle intervention de la communauté (...) à une modification statutaire et ferait, le cas échéant, obstacle à l'élaboration d'un projet novateur* »¹⁰⁶³.

Par ailleurs, les textes ministériels rappellent également l'interdiction de scinder les opérations de fonctionnement et les opérations d'investissement. En effet, dès lors que le transfert de compétences entraîne de plein droit la mise à disposition de la communauté des biens meubles et des biens immeubles utilisés pour l'exercice de cette compétence, elle doit prendre en charge l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement relatives aux biens mis à sa disposition¹⁰⁶⁴.

¹⁰⁶² Circulaire du ministre délégué aux Collectivités Territoriales NOR/INT/B/05/00105/C du 23 novembre 2005 *relative à l'intercommunalité*, précitée ; Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Guide pratique de l'intercommunalité*, précité, p. 21; question écrite n° 37155 au ministre de l'Intérieur, Doc. Ass. nationale, onzième législature, JOAN du 28 février 2000, p. 1329.

¹⁰⁶³ Question écrite n° 37155 au ministre de l'Intérieur, précitée.

¹⁰⁶⁴ Cette interdiction de scinder les opérations de fonctionnement et les opérations d'investissement résulte de la combinaison des articles L. 5211-5, L. 1321-1 et L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales. Voir notamment la circulaire du ministre de l'Intérieur NOR/LBL/B/04/10075/C du 15 septembre 2004 *relative aux*

431. Il revient alors à la communauté d'utiliser des critères objectifs, et éventuellement qualitatifs, pour déterminer son intérêt communautaire. Parmi ceux-ci, la notion de « territoire pertinent » tient une place prépondérante (1). Dans ce cadre, les modalités de définition de l'intérêt communautaire entraînent un effacement des critères traditionnels de la distinction entre collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (2).

1. Les critères objectifs et qualitatifs de définition de l'intérêt communautaire

432. Un établissement public de coopération intercommunale pourra, pour déterminer son intérêt communautaire, prendre en compte des critères de nature financière (seuils) ou qui reposent sur des éléments physiques (superficie, nombre de lots ou de logements, etc.) voire géographiques « sous réserve d'une définition précise de la localisation retenue »¹⁰⁶⁵. Ces critères peuvent également être d'ordre qualitatif, « sous réserve d'un énoncé objectif et précis (fréquentation d'une infrastructure en nombre de véhicules par jour, fréquentation d'un équipement en nombre d'entrées par semaine ou par mois, etc.) »¹⁰⁶⁶. Quelques exemples de critères de définition sont proposés. Ainsi, en matière de voirie, peuvent être pris en compte le caractère structurant des voies concernées, l'importance des flux de circulation moyens, les voies desservant les zones ou les équipements reconnus d'intérêt communautaire ou les voies empruntées par le réseau de transport en commun.

Pour les équipements sportifs et culturels, c'est leur fréquentation, leur unicité et leur inscription dans la politique de l'établissement public de coopération intercommunale qui peuvent être retenues. Il va de soi que ces critères doivent être définis de manière précise, afin de ne pas créer un risque de contentieux sur la répartition des compétences entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale auquel elles sont rattachées. À ce titre, et exceptionnellement, le recours à une liste de compétences est possible, « lorsque l'emploi de critères objectifs ne permet pas de délimiter avec suffisamment de précision la frontière entre les compétences des communes et celles de l'EPCI »¹⁰⁶⁷.

nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi « liberté et responsabilités locales, BO du ministère de l'Intérieur, n° 3, troisième trimestre 2004, p. 4.

¹⁰⁶⁵ Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Guide pratique de l'intercommunalité*, précité, p. 21.

¹⁰⁶⁶ *Ibidem*, p. 21.

¹⁰⁶⁷ *Ibidem*, p. 22.

433. Mais surtout, c'est la notion de « territoire pertinent » qui doit être prise en compte, sans doute en priorité sur d'autres critères. Le législateur a en effet souligné que les communautés et les métropoles « *constituent des espaces de solidarité* » pour l'élaboration de projets communs de développement. Or l'absence de délimitation d'un périmètre d'action cohérent peut nuire à l'exercice des missions confiées aux établissements publics de coopération intercommunale, comme à la mutualisation et à la rationalisation des politiques de leurs communes membres : *les périmètres des communautés doivent permettre une mise en œuvre efficace et cohérente des compétences qui leur ont été dévolues par la loi* »¹⁰⁶⁸.

434. Il n'y a pas de véritable définition de la notion de « territoire pertinent », mais le ministre de l'Intérieur a souligné que le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale doit correspondre à « *l'échelle adaptée à l'exercice des compétences transférées. Le périmètre pertinent est celui qui permet de répondre aux exigences de cohérence spatiale, économique, de solidarité financière et sociale auxquelles ces groupements ont pour mission de répondre. Le périmètre pertinent inclura ainsi l'ensemble des espaces constituant des enjeux pour le développement maîtrisé de l'agglomération et de sa zone d'attraction, au plan de l'aménagement de l'espace, du développement économique, de l'équilibre social de l'habitat et de la cohésion sociale. En tout état de cause, la pertinence du périmètre sera appréciée non au regard de ses conséquences pour chaque commune ou ses habitants, mais au regard de l'objectif prévu par la loi de mise en œuvre au sein d'un espace de solidarité d'un projet commun de développement et d'aménagement* »¹⁰⁶⁹.

Le législateur a également souligné certains points à retenir dans la définition de ce périmètre ou territoire pertinent. En premier lieu, la création d'une communauté ou d'une métropole obéit à des seuils démographiques : en dehors des communautés de communes¹⁰⁷⁰, les établissements publics de coopération intercommunale ne peuvent être constitués que s'ils concentrent sur leur territoire un certain nombre d'habitants (plus de 450 000 habitants pour les communautés urbaines¹⁰⁷¹, plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants pour les communauté d'agglomérations¹⁰⁷², et plus de 500 000 habitants pour les métropoles¹⁰⁷³). En deuxième lieu, une commune ne peut appartenir à plus d'un

¹⁰⁶⁸ Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, rapport public thématique, précité, p. 76.

¹⁰⁶⁹ Question écrite n° 45773 au ministre de l'Intérieur, Doc. Ass. nationale douzième législature, JOAN du 26 octobre 2004, p. 8447.

¹⁰⁷⁰ Article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁷¹ Article L.5215-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁷² Article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁷³ Article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales.

établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à la fois¹⁰⁷⁴. Enfin, en troisième lieu, les communautés et les métropoles sont constituées de communes regroupées sur un territoire « *d'un seul tenant et sans enclave* ». Ce principe de continuité territoriale a été posé pour la première fois par la loi du 12 juillet 1999. La loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales* avait envisagé une dérogation à ce principe, de manière à permettre la constitution d'un établissement public de coopération intercommunale malgré le refus d'une commune comprise sur le territoire envisagé d'y adhérer¹⁰⁷⁵. La loi du 16 décembre 2010 a supprimé cette dérogation : dorénavant, il revient aux préfets des départements concernés de rattacher une commune à un établissement public de coopération intercommunale lorsqu'ils constatent que celle-ci n'appartient à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, et qu'elle crée une enclave ou une discontinuité territoriale au sein de cet établissement¹⁰⁷⁶. L'arrêté de rattachement intervient après l'accord de l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale concerné et après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale. Lorsque l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ne s'est pas prononcé dans les trois mois qui suivent la notification du projet d'arrêté de rattachement, le représentant de l'État met en œuvre le rattachement, « *sauf si la commission départementale de la coopération intercommunale s'est prononcée, à la majorité des deux tiers de ses membres, en faveur d'un autre projet de rattachement à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre limitrophe de la commune concernée* ». Dans ce cas, le préfet met en œuvre le projet de rattachement proposé par la commission¹⁰⁷⁷. Il revient également aux préfets d'évaluer la pertinence des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale, notamment dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale. Pour ce faire, ils peuvent appréhender la définition de territoire pertinent à partir de la notion de bassin de vie ou d'unité urbaine développée par l'INSEE¹⁰⁷⁸.

¹⁰⁷⁴ Article L. 5210-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁷⁵ Article 175 de la loi 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, précitée, anciennement codifié à l'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁷⁶ Article 38 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* (précitée), et nouvel article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁷⁷ Article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁷⁸ Circulaire du ministre de l'Intérieur IOC/B/10/33627/C du 27 décembre 2010 *d'information générale sur la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, précitée : « *La notion d'unité urbaine repose sur l'idée de la continuité de l'habitat : est considérée comme telle un ensemble de plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions, et comptant au moins 2000 habitants)* ». Voir également Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, précité, p. 70 ; et l'article 35 de la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée : « *Le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale élaboré par les préfets prend en compte notamment « Une amélioration de la cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité*

La loi du 16 décembre 2010 affirme ainsi clairement son objectif de rationalisation de la carte intercommunale. Elle tente surtout de résoudre un problème soulevé notamment par la Cour des comptes en 2005 : celui de l'incohérence des périmètres d'intervention des établissements publics de coopération intercommunale. Cette incohérence pouvait conduire à une superposition des structures de coopération locale (superposition de l'intercommunalité de projet et de l'intercommunalité de service) d'où il pouvait résulter une certaine inefficacité en termes de gestion des politiques publiques¹⁰⁷⁹.

435. Les notions de territoire pertinent et d'intérêt communautaire sont donc pleinement liées, alors même que le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale est déterminé par arrêté du préfet du département concerné (ou par arrêté conjoint des préfets des départements concernés lorsque l'établissement public de coopération intercommunale a vocation à couvrir plusieurs départements)¹⁰⁸⁰, et que l'intérêt communautaire est défini par la communauté ou la métropole.

2. L'effacement de la distinction traditionnelle entre collectivités territoriales et établissement public de coopération intercommunale

436. On peut mesurer la difficulté de déterminer l'intérêt communautaire d'un établissement public de coopération intercommunale. Il repose sur l'intérêt général qui fonde l'intervention de la communauté ou de la métropole et sur la définition de critères objectifs clairs et précis, fondés sur la délimitation d'un territoire pertinent. Mais avec cette analyse et les dernières évolutions législatives en faveur des établissements publics de coopération intercommunale, la question peut se poser de savoir ce qui peut encore permettre de distinguer l'établissement public de coopération intercommunale de la collectivité territoriale.

La distinction traditionnelle entre collectivités territoriales et établissements publics, fondée sur la notion de décentralisation territoriale et de décentralisation fonctionnelle ne semble en effet plus opérante : les établissements publics de coopération intercommunale n'ont plus une

propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ».

¹⁰⁷⁹ Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, précité, pp. 75-87.

¹⁰⁸⁰ L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales.

spécialisation fonctionnelle mais sont investis de nombreuses compétences correspondant à la satisfaction d'intérêts et de besoins communs¹⁰⁸¹.

437. Toutefois, la question n'est peut-être plus de savoir s'il y a véritablement une distinction entre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, mais si les collectivités territoriales disposent toujours d'une assise conceptuelle et doctrinale¹⁰⁸². La loi du 16 décembre 2010 *relative à la réforme des collectivités territoriales* a estompé la distinction établissement public de coopération intercommunale/collectivité territoriale, mais l'article 72 de la Constitution de 1958 prévoit toujours que « *les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements et les régions (...)* », et « *que toute autre collectivité territoriale est créée par la loi* ». Comme le législateur n'a pas érigé les établissements publics de coopération intercommunale en collectivités territoriales, c'est bien que la distinction existe toujours juridiquement.

Mais la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* a remis en cause les traits caractéristiques des collectivités territoriales, et donc leur définition conceptuelle. En premier lieu, l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct brouille les caractéristiques des collectivités territoriales : le principe de l'élection n'est pas en lui-même un trait exclusif des collectivités territoriales. Il a cependant une vocation politique qu'on ne retrouve pas dans l'élection des organes délibérants des autres établissements publics (telles les chambres du commerce ou les universités). Cette vocation politique se manifestera dans l'élection des conseillers communautaires. Il y a donc un brouillage entre le concept d'établissement public (qui peut dorénavant être doté d'organes représentatifs et d'organes non représentatifs) et celui de collectivité territoriale.

En deuxième lieu, la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions et son maintien au profit des communes efface le caractère homogène de la catégorie des collectivités territoriales : « *Cette réforme a pour effet de priver de toute uniformité les modalités d'exercice des compétences au sein de la catégorie des collectivités territoriales, cette catégorie ne renseignant plus tout à fait sur la nature des compétences susceptibles d'être exercées* »¹⁰⁸³.

Enfin, en dernier lieu, la suppression de la clause générale de compétence prive les collectivités territoriales de leur caractère de personnes publiques territoriales, dès lors qu'elle a pour

¹⁰⁸¹ JANICOT Laetitia, « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *RFDA* 2011, p. 228.

¹⁰⁸² *Ibidem*, pp. 227-239.

¹⁰⁸³ *Ibidem*, pp. 236-237.

conséquence l'interdiction de gérer l'ensemble des intérêts collectifs de la population : « *La suppression de la clause générale de compétence pour certaines de ces [collectivités territoriales] aboutit, à notre sens, à rompre le lien établi entre celles-ci et le territoire. Considérer que des personnes publiques censées représenter l'ensemble de la population de leur territoire, dans la mesure où leurs organes délibérants sont élus au suffrage universel direct, puissent ne pas être compétentes pour régler toutes les affaires de cette collectivité tant qu'elles ne sont pas réservées à d'autres personnes publiques, revient à remettre en cause la conception même des collectivités territoriales en tant que personnes territoriales* »¹⁰⁸⁴.

438. Si les collectivités territoriales ne disposent plus d'une vocation générale à se porter au-devant des besoins de la population, doit-on considérer que cette vocation générale revient aux établissements publics de coopération intercommunale ? Elle passerait alors par la détermination de l'intérêt communautaire, qui consacre l'existence d'un intérêt général de l'établissement public de coopération intercommunale concerné, au même titre qu'il existait un intérêt communal, départemental et régional. Dans ce cadre quel serait le positionnement de la culture, et surtout des musées territoriaux ?

§2. La culture et les musées au service de la définition de l'intérêt communautaire

439. Avec la création des métropoles par la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, la culture commence à faire son apparition parmi les objectifs déterminants dans la constitution d'une intercommunalité de projet. Les métropoles sont en effet constituées de communes regroupées « *au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion* »¹⁰⁸⁵.

La loi du 25 juin 1999 *d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* avait déjà créé les pays autour de la notion de territoires présentant « *une cohésion*

¹⁰⁸⁴ JANICOT Laetitia, « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », précité, p. 238.

¹⁰⁸⁵ Article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales.

géographique, culturelle, économique ou sociale »¹⁰⁸⁶, mais ce type de structure a disparu avec la loi du 16 décembre 2010¹⁰⁸⁷. Quant aux communautés de communes, aux communautés d'agglomérations et aux communautés urbaines, elles restent, encore aujourd'hui, des groupements constitués autour « *d'espaces de solidarité en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire* ». La culture n'est donc toujours pas considérée comme un argument en faveur de leur constitution, bien qu'elle entre dans la catégorie des « *compétences en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire* »¹⁰⁸⁸.

Aussi l'intercommunalité culturelle s'est-elle fortement développée grâce à l'impulsion politique des présidents des communautés ou de leurs autres élus (et plus généralement, « *on ne saurait comprendre les formes que prennent les territoires recomposés sans faire référence aux concurrences politiques inter ou intra partisanes qui déterminent plus que tout autre facteur (économique ou culturel) la définition des périmètres de coopération* »)¹⁰⁸⁹.

440. L'intérêt communautaire n'a donc pas été la justification première au transfert de compétences culturelles des communes vers leurs groupements. L'étude menée en 2006 par l'Observatoire des politiques culturelles souligne d'ailleurs que seulement 11% des établissements publics de coopération intercommunale interrogés avaient considéré qu'il y avait un intérêt communautaire par excellence à faire entrer la culture dans l'intercommunalité¹⁰⁹⁰.

441. Les facteurs de développement de l'intercommunalité culturelle pouvaient alors être assez « basiques », fondés sur des constats simples et objectifs, tels que la prise en compte de la capacité de rayonnement de ces équipements et la mutualisation possible des charges liées à la gestion des équipements culturels transférés. Malgré la simplicité de ces critères, l'intercommunalité peut se révéler être le niveau territorial le plus adéquat pour la gestion

¹⁰⁸⁶ Article 25 de la loi 99-533 du 25 juin 1999 *d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, JORF du 29 juin 1999, p. 9515, supprimé par l'article 51 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée.

¹⁰⁸⁷ Article 51 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée.

¹⁰⁸⁸ Voir notamment l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales sur les compétences des communautés urbaines.

¹⁰⁸⁹ TEILLET Philippe, « Premières observations et premières hypothèses sur la place et le rôle des musées de France dans la recomposition des territoires », in Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, p. 48.

¹⁰⁹⁰ NÉGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe, PRÉAU Julien, *Intercommunalités : le temps de la culture*, précité, p. 43.

d'activités culturelles¹⁰⁹¹. On peut cependant envisager un procédé inverse, c'est-à-dire la volonté d'ancrer la culture et les musées sur un territoire donné. L'établissement aurait alors un lien très fort avec son territoire, l'intercommunalité ne serait plus seulement comptable mais entrerait dans une véritable démarche de développement stratégique¹⁰⁹². La mention de la possible mise en œuvre, par les métropoles nouvellement créées, d'un « *projet de développement et d'aménagement culturel du territoire* » démontre peut être que le législateur de 2010 a pris conscience du fait que la culture (et par extension les musées) peut constituer un atout majeur dans la restructuration de l'espace institutionnel voulue par la loi du 16 décembre 2010.

Si l'intercommunalité peut se révéler un territoire adéquat pour le développement culturel (A), les services publics culturels, et donc les musées peuvent constituer des outils au service de la réorganisation des institutions locales mise en œuvre depuis 2010 (B).

A. L'intercommunalité : un territoire adéquat pour le développement culturel

442. Si l'intercommunalité culturelle a tendance à se développer, on ne doit pas oublier que ce développement peut être dû à l'absence de choix des élus dans la détermination des compétences des établissements publics de coopération intercommunale. En effet, on verra ci-après que la compétence culturelle est une compétence obligatoire des communautés urbaines¹⁰⁹³ et des métropoles¹⁰⁹⁴, mais qu'elle n'est « qu'une » compétence optionnelle des communautés de communes¹⁰⁹⁵ et des communautés d'agglomérations¹⁰⁹⁶ qui peut être choisie parmi cinq autres types de compétences. Or, la culture peut parfois s'avérer être une compétence plus facile à transférer, d'un point de vue juridique, que des compétences comme la gestion de l'eau ou de l'assainissement. De plus, le cadre intercommunal peut se révéler être un échelon pertinent de gestion de la culture au regard de la capacité de rayonnement des établissements culturels et des charges y afférentes.

¹⁰⁹¹ VERPEAUX Michel, « Intercommunalité et service public culturel », précité, p. 120.

¹⁰⁹² TASCA Catherine, Table ronde sur l'intercommunalité culturelle, Rillieux-la-Pape, 2000 : voir DURU Emmanuel, « Dossier : culture et intercommunalité », dans *La lettre d'information du ministère de la Culture et de la Communication*, décembre 2000, n° 75.

¹⁰⁹³ Article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁹⁴ Article L. 5217-4 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁹⁵ Article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁹⁶ Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

L'utilisation de ces deux critères objectifs correspond ainsi parfaitement aux préconisations du ministère de l'Intérieur pour la détermination de l'intérêt communautaire¹⁰⁹⁷. C'est donc à partir de ces deux éléments que l'on peut expliquer le transfert de compétences culturelles à des communautés, et bientôt à des métropoles (1). Cependant, la réforme des collectivités territoriales s'est accompagné de nouvelles dispositions financières et fiscales qui risquent de peser fortement dans le choix du recours à l'intercommunalité (2).

1. Les critères « objectifs » en faveur de l'intercommunalité culturelle

443. Le rayonnement d'une institution culturelle a souvent vocation à dépasser le simple périmètre de sa commune d'implantation. Cela est d'autant plus vrai si cette institution culturelle est un musée : ceux-ci sont de plus en plus nombreux à s'engager dans une « *déterritorialisation de leur activité en s'attachant (...) à briser le cercle vicieux du retard provincial et des préjugés concernant l'art local* »¹⁰⁹⁸. Au-delà de cette théorie, on peut rappeler que la création des musées de régions est historiquement liée à la volonté de créer une image positive et attractive de la collectivité territoriale et que cet objectif persiste : c'est ce qui explique par exemple l'insurrection de certaines collectivités, jusqu'au début du XX^{ème} siècle notamment, pour empêcher le transfert de certaines œuvres considérées comme « de premier plan » au musée du Louvre. C'est aussi ce qui explique, depuis quelques années la forte tendance au développement des expositions temporaires au retentissement national ou international. Dans ce contexte, les longues distances ne suscitent plus de véritable obstacle pour les visiteurs qui souhaitent voir une exposition temporaire. De ce fait, les communes gestionnaires d'institution culturelles ayant vocation à recevoir des habitants d'autres collectivités territoriales ont trois choix possibles vis-à-vis de ceux-ci : soit accepter sans condition de recevoir dans leur établissement tous les habitants des communes alentours, soit instaurer des tarifs différenciés pour les visiteurs domiciliés sur leur territoire et les autres. Enfin, elles peuvent transférer la gestion de leur établissement à une structure intercommunale. Le « taux de débordement » d'un musée (c'est-à-dire « *le rapport des populations qui le*

¹⁰⁹⁷ Voir supra, §430.

¹⁰⁹⁸ TEILLET Philippe, « Premières observations et premières hypothèses sur la place et le rôle des musées de France dans la recomposition des territoires », précité, p. 58.

visitent extérieures au territoire de la commune qui le finance avec le nombre total de ses visiteurs »¹⁰⁹⁹) peut en effet être tel qu'il ne justifie pas une gestion exclusivement communale. Dans le cas des musées, leur ancrage historique constitue un élément clé de l'identité de la commune, surtout si le musée se présente comme l'une des rares offres culturelles à l'échelon intercommunal. Aussi y a-t-il une forme de réticence, de la part des communes, à transférer la gestion de leurs musées aux établissements publics de coopération intercommunale (elles peuvent alors toujours sur la vocation communale et non communautaire de leurs collections). L'argument « infaillible » à opposer à une telle attitude de retrait reste alors la mutualisation de la gestion des musées dans le cadre de leur transfert à un établissement public de coopération intercommunale. Car le niveau communal ne permet pas toujours de disposer des ressources nécessaires au fonctionnement d'un service public de qualité.

444. La mutualisation implique que si toutes les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale profitent du rayonnement du musée transféré (ce qui n'est pas certain, dès lors que le musée est rattaché à une ville centre aux ressources culturelles importantes), les charges liées à sa gestion se répercutent également, ou équitablement sur le budget de chacune. La commune de Roubaix l'a bien compris et a lancé le processus de rattachement du musée de la Piscine à la communauté urbaine de Lille (Lille Métropole Communauté Urbaine) au mois d'avril 2011. Elle assure le financement de la construction du nouveau bâtiment, estimé à 6,5 millions d'euros, mais elle ne pourra pas prendre en charge seule l'augmentation induite des coûts de fonctionnement qui s'élèvent déjà à 2,5 millions d'euros par an¹¹⁰⁰.

On peut aussi s'étonner de l'absence de véritable mutualisation des charges liées à la constitution d'une exposition temporaire : « Parmi les huit cent vingt expositions temporaires [ayant eu lieu en 2006], cent ont été coproduites et ont circulé en France ou à l'étranger. L'énergie et les coûts de production d'une exposition sont tels, en regard de la brièveté de la manifestation, que l'on s'étonne que cela ne soit pas la règle »¹¹⁰¹. La coproduction s'entend évidemment entre une collectivité territoriale et l'État, ou des institutions étrangères, mais aussi et bien entre collectivités territoriales.

¹⁰⁹⁹ TEILLET Philippe, « Premières observations et premières hypothèses sur la place et le rôle des musées de France dans la recomposition des territoires », précité, p. 57.

¹¹⁰⁰ CASTELAIN Jean-Christophe, « La Piscine veut quitter Roubaix pour rejoindre la communauté urbaine », *Le Journal des Arts*, 20 avril 2011 (accessible sur http://www.lejournaldesarts.fr/site/archives/docs_article/83853/la-piscine-veut-quitter-roubaix-pour-rejoindre-la-communautaire-urbaine.php).

¹¹⁰¹ CASTELAIN Jean-Christophe, « Patrimoine, la loi des grands nombres », *L'Œil*, 2006, n° 582.

Par ailleurs, au-delà de la mutualisation des charges, le transfert d'un musée à un établissement public de coopération intercommunale devrait permettre une forme d'économie d'échelle, bien qu'on doive aussi soulever que contrairement aux idées reçues, l'intercommunalité n'a pas tout à fait satisfait à cette ambition¹¹⁰².

445. Ainsi « *le niveau intercommunal peut constituer un créneau territorial, intermédiaire entre le «trop petit » et le «trop éloigné », à la fois plus proche des usagers que les départements et susceptible de bénéficier de moyens plus importants que les communes, notamment lorsque celles-ci sont dépourvues de possibilités d'intervention (...). Ce choix territorial pourrait permettre une adéquation entre, d'une part, la demande et la pratique des habitants, à l'image des enfants des périphéries urbaines qui fréquentent un établissement culturel en centre-ville et, d'autre part, l'offre de structures et le financement afin d'éviter l'« effet de centralité » qui pèse sur les finances de la ville principale dans une agglomération urbaine* »¹¹⁰³.

On pourrait cependant imaginer que les compétences des autres catégories de collectivités territoriales peuvent et pourront constituer un frein au développement de l'intercommunalité. En effet, jusqu'à la loi du 16 décembre 2010, le partage de compétences entre les différentes catégories de collectivités territoriales n'interdisait pas à celles qui n'étaient pas désignées par la loi d'intervenir, en vertu notamment de la clause de compétence générale¹¹⁰⁴. Or, l'article 73 de la loi du 16 décembre *de réforme des collectivités territoriales* prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2015, le futur article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales prévoira que « *les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif* », ce qui peut induire une répartition stricte des compétences des collectivités territoriales, même en matière culturelle. Comme on a déjà pu le voir, la loi pose aussi une dérogation qui prévoit que « *les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions* »¹¹⁰⁵. Par conséquent, l'article L. 410-2 du code du patrimoine, qui mentionne les musées des collectivités territoriales et de leur groupements, aura toujours vocation à s'appliquer. Comme par le passé, il existera

¹¹⁰² Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, précité, pp. 115-140 ; Cours des comptes, *Bilan d'étape de l'intercommunalité*, Rapport public annuel, 2009, p. 214, et pp. 228-237.

¹¹⁰³ VERPEAUX Michel, « Intercommunalité et service public culturel », précité, p.123.

¹¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 123.

¹¹⁰⁵ Article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction futur, applicable à partir du 1^{er} janvier 2015 (article 72 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée).

des musées communaux, des musées départementaux, des musées régionaux et des musées intercommunaux.

La question n'est donc pas, en matière culturelle et plus précisément en matière de musées, de savoir si l'intercommunalité risque d'empiéter sur les compétences des départements ou des régions. Au contraire, il faudrait se demander si les départements et les régions ne feraient pas mieux, à un moment donné, de transférer leurs musées aux établissements publics de coopération intercommunale.

2. Les enjeux fiscaux et financiers de la réforme des institutions locales

446. L'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales dispose que « *les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi* ». Cette disposition n'est pas novatrice, et est issue de l'article 3 de la loi du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*¹¹⁰⁶. Elle prend toutefois une dimension nouvelle dans le cadre de la réorganisation des compétences et de la répartition des moyens financiers et fiscaux qui en découlent. Car le nouveau dispositif législatif introduit une rupture dans la répartition des ressources locales et, principalement, des taxes et des impôts locaux. Dans ce contexte, la région et le département apparaissent comme les « grands perdants » de la réforme de la fiscalité locale. Jusqu'en 2009 les trois niveaux de collectivités territoriales se partageaient les impôts locaux, principalement constitués de la taxe professionnelle, de la taxe sur le foncier bâti et non bâti et de la taxe d'habitation. Les communautés disposaient également d'un pouvoir fiscal qui s'opérait soit par le biais d'une fiscalité dite additionnelle, soit par le biais d'une taxe professionnelle unique (récupération de la taxe professionnelle de leurs communes membres). Ces deux formules pouvaient également se combiner dans le cadre d'une fiscalité mixte. Il revenait à chaque collectivité territoriale ou groupement de voter les taux de chacun de ces impôts locaux.

La loi de finances pour 2010 a supprimé la taxe professionnelle¹¹⁰⁷ et l'a remplacée par la contribution économique territoriale qui elle-même est composée de la cotisation foncière des entreprises (perçues par les communes et leurs groupements) et de la cotisation sur la valeur

¹¹⁰⁶ Article 3 de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État* ; JORF du 9 janvier 1983 p. 215.

¹¹⁰⁷ Article 2 de la loi 2009-1673 du 30 décembre 2009 *de finances pour 2010*, JORF du 31 décembre 2009, p. 22856.

ajoutée des entreprises partagée entre le bloc communal (les communes et leurs groupements), les départements et les régions¹¹⁰⁸. S'il est possible pour les instances locales de voter le taux de la cotisation foncière des entreprises, il n'en est pas de même pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises dont le taux est déterminé par la loi. Par ailleurs, la loi de finances pour 2011 a instauré un nouveau régime fiscal pour les établissements publics de coopération intercommunale, au détriment des collectivités territoriales, et surtout des départements et des régions¹¹⁰⁹. En résumé, ceux-ci ont perdu leur marge de manœuvre fiscale. Ils ne bénéficient plus de tout ou partie des impôts directs et la loi détermine le taux des taxes et impôts qu'ils perçoivent en compensation (tels la taxe intérieure sur les produits pétroliers, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, la taxe sur les contrats d'assurance, *etc.*). Depuis le 1^{er} janvier 2011, la carte grise dont le produit représente 9% des recettes de fonctionnement des budgets des régions constitue leur seul levier fiscal. De même, la marge de manœuvre fiscale des départements provient uniquement de la perception de la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui représente 16% de leur budget de fonctionnement¹¹¹⁰.

Les communes et leurs groupements ont donc récupéré tout ou partie de la taxe d'habitation, de la taxe sur le foncier bâti et non bâti, ainsi que la cotisation foncière des entreprises dont ils peuvent déterminer les taux. Ils bénéficient également des revenus d'autres impôts ou taxes, comme les droits de mutation à titre onéreux ou la taxe sur les surfaces commerciales, dont la loi fixe les taux.

447. Il ressort de cette nouvelle répartition fiscale que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale concentrent l'essentiel des marges de manœuvre financières et fiscales, et des ressources qui en découlent. La loi contraindra les départements et les régions à se cantonner, à partir du 1^{er} janvier 2015 à leur domaine de compétences, tout en leur permettant d'intervenir de manière dérogatoire sur certains sujets¹¹¹¹. Toutefois, la réforme fiscale intervenue en 2010 est telle qu'il deviendra difficile pour les départements et les régions

¹¹⁰⁸ Article 1379 du code général des impôts.

¹¹⁰⁹ Article 108 de la loi 2010-1657 du 29 décembre 2010 *de finances pour 2011*, JORF du 30 décembre 2010, p. 23033, codifié à l'article 1379-0bis du code général des impôts.

¹¹¹⁰ Gaëtan Huet, « Réforme des collectivités territoriales - Les ressources fiscales des collectivités locales », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2011, fasc. n° 1710, §5.

¹¹¹¹ Article 73 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée, qui prévoit une nouvelle rédaction de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales à compter du 1^{er} janvier 2015 : « *Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétence que la loi lui attribue. Il peut en outre, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt départemental pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique (...)* ». La même rédaction est prévue pour l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales relatif aux conseils régionaux.

d'intervenir dans d'autres domaines de compétences que ceux que la loi leur a expressément attribués. *« De ce point de vue, la réforme de la fiscalité locale dicte plus le partage des compétences entre les collectivités territoriales que la réforme institutionnelle »*. Car *« faute de moyens financiers, régions et départements ne pourront, à l'avenir, mener des politiques facultatives ambitieuses »*¹¹¹².

On peut donc facilement déduire de cette argumentation que l'exercice de compétences facultatives, comme la gestion de musées départementaux ou régionaux, souffrira de cette évolution fiscale.

Aussi paraît-il pertinent de souhaiter le transfert de la gestion des musées régionaux et départementaux aux établissements publics de coopération intercommunale, bien que ce type de transfert puisse poser quelques difficultés en termes juridiques. Mais on doit relever que cette solution apparaît déjà en filigrane dans les dispositions de la loi de 2010 *de réforme des collectivités territoriales*. Ainsi les métropoles pourront, par convention passée avec les départements saisis d'une demande en ce sens, exercer à l'intérieur de leur périmètre et en lieu et place des départements, *« tout ou partie des compétences exercées par cette collectivité territoriale en matière culturelle en application des articles L. 410-2 à L. 410-4 du code du patrimoine »*¹¹¹³. Ces articles du code du patrimoine visent expressément les musées territoriaux, ceux-ci étant *« organisés et financés par la collectivité dont ils relèvent »*¹¹¹⁴.

Mais l'intercommunalité culturelle ne peut se construire sur la simple prise en compte du rayonnement et de la mutualisation de la gestion d'un musée (ou de toute autre activité culturelle), elle doit l'inscrire dans le territoire qu'elle crée, lui donner une véritable vocation territoriale et donc communautaire. En ce sens, les musées peuvent devenir un outil au service de la restructuration territoriale.

B. La culture et les musées territoriaux : des outils au service de la restructuration territoriale

448. Le positionnement de la culture et des musées au service du développement du territoire, voire de sa construction administrative et politique, n'est pas un phénomène nouveau. Depuis la

¹¹¹² HUET Gaëtan, « Réforme des collectivités territoriales - Les ressources fiscales des collectivités locales », précité, §2.

¹¹¹³ Article L. 5217-4 du code général des collectivités territoriales.

¹¹¹⁴ Article L. 410-2 du code du patrimoine.

première vague de décentralisation, la culture, qui n'a pas fait l'objet d'un véritable partage des compétences entre collectivités territoriales, est rapidement devenue un atout du développement des politiques publiques locales, celles-ci s'ancrant de plus en plus dans une dynamique de « territorialisation ». *« Cela signifie que les projets de développement tendent à s'élaborer d'abord à partir des territoires et des acteurs qui les animent et qui les gouvernent. Cette notion est aussi employée pour évoquer le fait que les politiques territoriales s'établissent de plus en plus sensiblement à partir des spécificités des territoires, de leurs populations, des demandes ou besoins qu'elles manifestent, voire de l'identité des dits territoires »*¹¹¹⁵.

449. On a déjà eu l'occasion de voir à quel point un projet de musée pouvait s'inscrire dans un projet de développement du territoire local¹¹¹⁶. Avec le développement croissant de l'intercommunalité de projet, les établissements publics de coopération intercommunale se positionnent de plus en plus en faveur d'une territorialisation de leurs politiques publiques ; et cette territorialisation devient nécessaire pour leur assurer une légitimité vis-à-vis des populations qu'ils regroupent. *« Les intercommunalités ont en effet une nouvelle ambition [qui devient même une nouvelle « mission »], (...) la nouvelle étape consiste en la mise en place d'un territoire propre, vécu par ses habitants »*¹¹¹⁷, au sein duquel la culture (1), et plus spécifiquement les musées (2) peuvent avoir un rôle important.

1. La culture au service de la cohérence des territoires

450. Dans ce contexte de territorialisation des politiques publiques, la culture présente un atout pour l'échelon intercommunal, en proposant une mise en cohérence de l'espace des activités

¹¹¹⁵ SAEZ Jean-Pierre, « Musées de France et recomposition des territoires, quels questionnements ? » in Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, p. 30.

¹¹¹⁶ BROCHOT Christelle, « Restitution des résultats de l'enquête effectuée sous forme de sondages durant l'été 2004 par la Direction des musées de France », in Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, p. 73.

¹¹¹⁷ DURU Emmanuel, « Interview de Olivier Bianchi, vice-président délégué au développement culturel de Clermont Communauté », in « Le nouveau visage de l'intercommunalité culturelle », Dossier, *AdCF*, janvier 2008, n° 219, p.14.

culturelles et du cadre institutionnel¹¹¹⁸. Le transfert de la gestion d'un service public à un établissement public de coopération intercommunale permet en effet, au-delà de la mutualisation des charges afférentes, de développer une plus grande qualité de sa gestion, au bénéfice de la population du territoire concerné. Une étude menée par la Direction des musées de France en 2004 souligne également que l'intercommunalité peut constituer un moyen d'éviter un basculement de la gestion des musées vers le secteur privé¹¹¹⁹ qui pourrait nuire alors au principe de démocratisation culturelle et d'accessibilité au plus grand nombre. L'intercommunalité permet ainsi de viser une plus grande attractivité et une plus grande démocratisation de l'offre culturelle, en répondant aux attentes et aux besoins des habitants. Par ailleurs, elle apporte une véritable valeur ajoutée, car elle se pose comme « *le cadre par excellence de la transversalité* ». L'intercommunalité ne se construit pas en fonction d'enjeux ni de valeurs sectoriels et professionnels, mais bien au regard d'une stratégie territoriale globale : « *Les compétences intercommunales semblent avoir plus particulièrement vocation, au nom d'une logique territoriale, horizontale, à transgresser les frontières des sphères traditionnelles d'intervention* »¹¹²⁰.

Ainsi la culture pourrait-elle plus facilement s'intégrer au sein de problématiques de développement, touristique ou économique, ou de politique de la ville. C'est au travers de cette conception territoriale et transversale de la politique culturelle que la détermination de l'intérêt communautaire prend tout son sens. Elle implique un repositionnement des élus par rapport à la mise en œuvre des politiques publiques. Il importe que les questions de politique culturelle soient mises en perspective avec les objectifs et le contenu des différentes interventions publiques des établissements publics de coopération intercommunale. Il importe également d'impliquer les professionnels de la culture dans le débat lié à la constitution d'une nouvelle dynamique territoriale. En effet, leurs professions visent à se transformer, à plus ou moins grande échelle. Le cadre de l'intervention des conservateurs, au-delà de la gestion des collections des musées, est amené à évoluer ; aussi l'État, et notamment le Service des musées de France, les encourage-t-il lui-même à une plus grande prise en compte du territoire d'implantation et de rayonnement des musées, ainsi que de leurs publics.

¹¹¹⁸ TEILLET Philippe, « Premières observations et premières hypothèses sur la place et le rôle des musées de France dans la recomposition des territoires », précité, p. 48.

¹¹¹⁹ BROCHOT Christelle, « Restitution des résultats de l'enquête effectuée sous forme de sondages durant l'été 2004 par la Direction des musées de France », précité, p. 74.

¹¹²⁰ NÉGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe, PRÉAU Julien, *Intercommunalités : le temps de la culture*, précité, p. 255.

2. Les musées et les questions de restructuration des territoires

451. Les musées territoriaux ne comptent pas parmi les équipements culturels les plus transférés aux établissements publics de coopération intercommunale. Pourtant ils constituent, par les multiples thématiques de leurs collections et l'élargissement de leur assise territoriale, un « *outil idéal pour créer, approfondir ou expliciter le sentiment d'appartenance intercommunale* »¹¹²¹. Les musées sont, en effet, par essence de plus en plus enclin à se préoccuper de question de territorialisation.

Ils sont confrontés depuis quelques années à de nouveaux enjeux tels que « *l'élargissement de leur territoire de rayonnement, qui passe de l'espace communal à l'échelle d'un bassin de vie ; une nouvelle écoute et une nouvelle reconnaissance des territoires ainsi recomposés ; la mise en place de services nouveaux rendus à la population, qui apportent une valeur ajoutée aux actions déjà menées sur le territoire par les autres acteurs ; la nécessité d'élaborer de nouveaux diagnostics, préalables indispensables à la définition de nouvelles politiques culturelles ; la nécessité d'intégrer l'élargissement européen dans les stratégies de développement territorial* »¹¹²². Autant d'enjeux que l'on retrouve au travers de certaines dispositions ou certains impératifs de gestion des collections posés ou légitimés par la loi *relative aux musées de France*. Les musées n'ont-ils pas pour mission de rendre leurs collections accessibles au public le plus large, de concevoir et de mettre en œuvre des actions d'éducation et de diffusion visant à assurer l'égal accès de la culture à tous ? Ne doivent-ils pas élaborer et mettre en œuvre des projets scientifiques et culturels ?

452. L'exemple du musée du Jouet de la commune de Moirans-en-Montagne (Jura) est assez représentatif de l'assimilation forte d'un musée à son territoire¹¹²³ : depuis le XII^{ème} siècle, le Jura est réputé pour son savoir-faire en matière de tournerie du bois. Il s'est imposé progressivement comme un pôle important de l'industrie du jouet, en valorisant son savoir-faire

¹¹²¹ DURU Emmanuel, « Interview de Olivier Bianchi, vice-président délégué au développement culturel de Clermont Communauté », in « Le nouveau visage de l'intercommunalité culturelle », précité, p.14.

¹¹²² MARIANI-DUCRAY Francine, « Les musées de France d'intérêt communautaire : de nouvelles perspectives pour un élargissement d'accès à l'art et à la culture », in Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, pp. 9-10.

¹¹²³ Voir BURDEYRON Jean et HAAG Thierry, « Musées et communautés de communes. L'exemple du musée du jouet et de la communauté de communes de Jura Sud », in Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, pp. 77-88.

traditionnel mais également en développant des techniques de fabrication de jouets en plastique. Aujourd'hui encore il fabrique plus de la moitié de la production nationale de jouets. La commune de Moirans-en-Montagne s'est elle-même illustrée dans cette industrie, et a été désignée comme Capitale de la tournerie et du jouet au XIX^{ème} siècle, puis comme Cité du jouet en 1960 et enfin comme Capitale française du jouet en 1990. La commune s'est associée à des professionnels du milieu et a décidé d'ouvrir un musée dédié au jouet. Celui-ci a ouvert ses portes en 1989, et depuis 2004, il s'est enrichi d'une importante collection de pièces provenant du monde entier, de l'antiquité à nos jours. Il propose aujourd'hui un fonds de près de quinze mille pièces. Grâce à ses collections et sa politique culturelle résolument tournée vers la tradition et le savoir-faire local, il est devenu un élément emblématique du territoire local. Il a ainsi contribué à développer une image et une identité locale, et a permis le développement de relations privilégiées avec les entreprises du secteur du jouet. En 2010, la gestion du musée a été transférée à la communauté de commune de Jura-sud : elle-même constituée en 2000, elle a pris pour dénomination « le pays de l'enfant ». On a donc ici l'exemple d'un musée plus que symboliquement attaché à son territoire.

453. Les musées de société peuvent sans doute se reconnaître plus facilement dans cette mise en relation de leurs collections avec leur territoire. À ce titre, on peut noter qu'un musée de Bretagne est géré, au sein de l'établissement « Les champs libres » par la communauté d'agglomérations de Rennes ; mais que la ville de Rennes n'a pas jugé bon de lui transférer son musée des beaux-arts.

Mais rien n'empêche les musées présentant d'autres thématiques d'intégrer un établissement public de coopération intercommunale. Le musée peut en effet constituer l'équipement culturel principal structurant, le point central autour duquel pourra s'organiser toute la politique culturelle d'un établissement public de coopération intercommunale. Dans ce cadre, sa dénomination elle-même a son importance, car elle doit prendre en compte la nouvelle assise territoriale du musée, et non plus s'inscrire comme le musée de la ville (centre) de la communauté.

454. En tant qu'équipement structurant d'un territoire, le musée peut être à la base de la constitution et de l'organisation d'une politique culturelle de réseau, comprenant soit plusieurs équipements ou institutions culturelles à vocation différente (musée, théâtre, bibliothèque), soit plusieurs musées travaillant entre eux sur une problématique commune.

Une telle organisation suppose « *la structuration d'échanges d'expériences, (...) pour mieux capitaliser les savoirs et les connaissances, ou pour faciliter encore le développement et la structuration de la recherche ; la recherche de complémentarités, pour éviter les concurrences et les rivalités, les inerties, (...); la mise en commun des savoirs, des savoir-faire et des pratiques pour démultiplier l'impact attendu des offres et des nouveaux services proposés aux publics (...)* »¹¹²⁴. On passerait alors, sur un territoire donné, d'une juxtaposition des services et des activités à la constitution d'une politique stratégique globale, vecteur et symbole d'une identité nouvelle.

455. Enfin, une autre question se pose : celle de la répartition de ces institutions culturelles sur le territoire intercommunal. Doit-on préserver l'attractivité culturelle de la ville-centre (parfois au détriment des communes périphériques), ou bien s'inscrire dans une politique d'aménagement du territoire visant à développer des équipements culturels dans des zones qui en sont dépourvues ? Pour ce qui concerne les musées, la question revient à se demander si le positionnement et l'ancrage territorial ne nécessiteraient pas la constitution d'une seule structure implantée sur plusieurs sites. C'est notamment le cas de l'écomusée du Creusot-Montceau, institution assez emblématique de l'inscription d'un musée dans son territoire : créé en 1972, il dispose d'un statut associatif. Pourtant il a vocation à s'inscrire dans la politique de développement du territoire de la communauté urbaine du Creusot-Montceau (Bourgogne), qui a fait du tourisme industriel un élément essentiel de sa politique de développement économique. L'écomusée a ainsi pour mission de mettre en valeur le patrimoine industriel et minier de la communauté urbaine, dans le cadre d'une convention. Il gère, anime et coordonne seul ou en partenariat avec d'autres associations cinq sites répartis sur cinq communes membres de la communauté¹¹²⁵. L'écomusée « *dépasse sa fonction première (du musée à la valorisation du patrimoine), il dépasse son territoire premier (la commune). Il représente un nouvel axe structurant du territoire autour du patrimoine industriel* »¹¹²⁶.

456. La culture et les musées ont donc vocation à s'inscrire plus profondément dans l'action publique intercommunale, et donc dans la définition d'un intérêt communautaire.

¹¹²⁴ MARIANI-DUCRAY Francine, « Les musées de France d'intérêt communautaire : de nouvelles perspectives pour un élargissement d'accès à l'art et à la culture », précité, p. 13.

¹¹²⁵ L'écomusée du Creusot est chargé de la gestion du château de la Verrerie du Creusot ; de la Briqueterie de Ciry-le-Noble ; du musée de l'école à Montceau ; du musée du canal à Ecuisses et du musée de la mine à Blanzay.

¹¹²⁶ ESPARRE Sylvie, « Le rôle de la culture et des musées dans le développement et l'attractivité des territoires », in Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, p. 19.

Section 2. Le cadre juridique de l'intercommunalité culturelle pour les musées

457. Parmi les dispositions législatives et réglementaires relatives à la coopération intercommunale, aucune ne vise directement et explicitement les musées territoriaux ; ceux-ci doivent donc trouver leur place dans l'intercommunalité en appliquant les dispositions de droit commun. Ainsi la gestion d'un musée peut-elle être transférée à tout type d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (communauté de communes, communauté urbaine, communauté d'agglomérations ou métropole), dès lors que celui-ci détient une compétence culturelle (§1). Cette intégration se traduit ensuite par un transfert de compétence de la commune gestionnaire vers l'établissement public de coopération intercommunale, ce qui implique de résoudre certaines questions juridiques, liée notamment au transfert des moyens matériels et humains nécessaires à la gestion du musée au sein de l'établissement (§2).

§1. Les outils de la coopération intercommunale

458. *« Si l'on veut parler d'un projet culturel de territoire, et si la culture contribue à l'attractivité d'un territoire pour les entreprises désireuses de s'y implanter, au même titre que les établissements scolaires ou les universités pour les enfants de leur personnel, peut-être faut-il envisager que les établissements publics de coopération intercommunale existants puissent recevoir des compétences plus importantes en matière culturelle (...) »*¹¹²⁷.

Pour autant, et malgré l'imprécision de la loi en matière de compétences culturelles des établissements publics de coopération intercommunale, l'étude de l'Observatoire des politiques culturelles a souligné le fort développement de l'intercommunalité culturelle. Près des trois-quarts des établissements publics de coopération intercommunale interrogés en 2006 disposaient de compétences culturelles (sur cent quatre-vingt-quatre établissements publics de coopération intercommunale urbains et cent soixante-trois établissements publics de

¹¹²⁷ VERPEAUX Michel, « Intercommunalité et service public culturel », *AJDA* 2000, p. 115.

coopération intercommunale ruraux ou périurbains interrogés), et une large majorité d'entre eux envisageait d'élargir leurs compétences.

Ce constat permet de souligner qu'il revient en fait aux établissements publics de coopération intercommunale de déterminer eux-mêmes leur action en matière culturelle, dans un cadre assez large posé par la loi (A), en général au moment de leur création (B).

A. La culture au sein des établissements publics de coopération intercommunale : « une compétence aléatoire et à géométrie variable »

459. Les établissements publics de coopération intercommunale disposent tous ou peuvent tous disposer de compétences en matière culturelle. L'absence de précisions législatives sur le sujet implique que ces compétences sont des constructions découlant des choix stratégiques et politiques des établissements publics de coopération intercommunale eux-mêmes ou des communes qui les composent. Aussi la culture est-elle « *une compétence aléatoire et à géométrie variable* »¹¹²⁸. Ce profil découle d'au moins deux facteurs : le caractère hétérogène des compétences attribuées par la loi aux établissements publics de coopération intercommunale (1), et les modalités variables de l'exercice de ces compétences (2).

1. Le caractère hétérogène des compétences attribuées par la loi aux établissements publics de coopération intercommunale

460. Dans un premier temps, il convient de distinguer, au sein de chaque catégorie de communautés (et métropole), les compétences culturelles à caractère obligatoire ou optionnel. Pour les communautés de communes, et les communautés d'agglomérations, la compétence est optionnelle. Cette compétence culturelle qui consiste en la « *construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire* »¹¹²⁹ ou en la « *construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire* »¹¹³⁰, est à choisir parmi six groupes de compétences différentes. Les communautés urbaines et les métropoles sont

¹¹²⁸ SAEZ Jean-Pierre, « Culture, musées et intercommunalité », précité, p. 32.

¹¹²⁹ Article L.5214-6 du code général des collectivités territoriales relatif aux compétences des communautés de communes.

¹¹³⁰ Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales relatif aux compétences des communautés d'agglomérations.

dotées d'une compétence culturelle obligatoire : « *en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire* », les communautés urbaines exercent de plein droit et à la place des communes membres les compétences relatives à la « *construction ou l'aménagement, l'entretien, la gestion et l'animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socioéducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire* »¹¹³¹. La rédaction de l'article L. 5217-4 du code général des collectivités territoriales relatif aux compétences des métropoles est la même que celle de l'article L. 5215-20 relatif aux communautés urbaines. Seule la notion « d'intérêt communautaire » est remplacée par la notion « d'intérêt métropolitain ».

C'est donc dans le cadre de compétences optionnelles que la communauté d'agglomérations de Saint-Étienne (Saint-Étienne Métropole) s'est vue transférer en 2001 la gestion du musée d'art moderne de Saint-Étienne. La communauté urbaine de Brest a récupéré à partir du mois de janvier 2001 et dans le cadre de ses compétences obligatoires, le musée des beaux-arts de Brest ainsi que l'école nationale de musique de la ville et son centre d'art (« Passerelle »).

461. On doit souligner le caractère assez restrictif de la présentation de la compétence culturelle des communautés (et de la métropole) : toutes font en effet référence à la gestion d'un « équipement ». Outre le fait qu'il n'y a aucun doute sur la vocation d'un musée à être un équipement (le musée étant caractérisé par l'existence de locaux destinés à abriter une collection de caractère permanent ouverte au publique), cette notion même d'équipement ne peut suffire à résumer une politique communautaire pour la culture. On oublie ainsi les autres formes d'interventions possibles en matière culturelle, telles que l'organisation d'expositions ou de festivals. Par ailleurs, la notion d'équipement culturel est associée à la notion d'équipements socioculturels, socioéducatifs, sportifs, voire à des équipements d'enseignement élémentaire et primaire. Dans les faits cette association n'a pas de raison d'être : il est en effet techniquement impossible d'associer un musée, une bibliothèque ou un théâtre à un gymnase ou à une piscine.

Ainsi, partant de cette formulation, que la compétence soit optionnelle ou obligatoire, l'établissement public de coopération intercommunale a encore le choix de créer un équipement culturel ou un équipement sportif, socioéducatif ou socioculturel, ce qui réduit la probabilité de développer une véritable compétence culturelle. On peut alors regretter le temps des

¹¹³¹ Article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales relatif aux compétences des communautés urbaines.

communautés de villes qui disposaient d'une compétence en matière « *d'action et d'animation culturelle* »¹¹³².

462. Il résulte cependant de l'étude menée en 2006 sur l'intercommunalité culturelle que cette notion d'équipement n'a pas constitué un frein à la mise en œuvre d'autres formes de prestations culturelles. En matière d'équipements, on relève plus de transferts dans les établissements publics de coopération intercommunale urbains que dans les établissements publics de coopération intercommunale ruraux. Les uns et les autres interviennent également pour l'octroi de subventions, l'organisation de manifestations culturelles, l'animation de réseaux culturels ou dans d'autres domaines non répertoriés¹¹³³. Par ailleurs, cette référence à la notion « d'équipement culturel » perd de son importance au regard des autres compétences des établissements publics de coopération intercommunale. Ceux-ci disposent en effet de compétences obligatoires liées au développement du territoire qui, dans le cadre d'une politique transversale, peut les amener à gérer des compétences culturelles autres que celles indiquées précédemment. Ainsi les communautés de communes et les communautés d'agglomérations peuvent exercer, en matière de développement économique, des compétences liées à la « *création, [l']aménagement, [l']entretien et [la] gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, (...) qui sont d'intérêt communautaire* »¹¹³⁴. Les communautés urbaines et les métropoles exercent des compétences « *en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel* », parmi lesquelles la « *création, l'aménagement et la gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique (...)* »¹¹³⁵. Les établissements publics de coopération intercommunale disposent donc de modalités très différentes pour intégrer la culture dans leur politique.

463. Enfin, on pourra également soulever que la notion « d'équipement culturel » comme point d'appui à l'exercice de compétences culturelles par les établissements publics de coopération intercommunale perd aussi de son importance au regard des différentes possibilités

¹¹³² Article 73 de la loi 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, précitée.

¹¹³³ NÉGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe, PRÉAU Julien, *Intercommunalités : le temps de la culture*, précité, pp. 52 et 63

¹¹³⁴ Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, relatif aux compétences des communautés d'agglomérations. Voir également l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, relatif aux compétences des communautés de communes.

¹¹³⁵ Article L. 5217-4 du code général des collectivités territoriales relatif, aux compétences des métropoles. Voir également l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, relatif aux compétences des communautés urbaines.

de transferts de compétences prévues par la loi. Ces transferts peuvent intervenir entre les communes et leur établissement publics de coopération intercommunale, ou bien entre l'établissement public de coopération intercommunale et le département et la région. L'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi la possibilité d'un transfert, en tout ou partie, de certaines des compétences des communes membres dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive. Si cette disposition a principalement vocation à ne pas figer les compétences des établissements publics de coopération intercommunale en permettant ces transferts « à tout moment », elle permet également de prendre en compte des compétences non spécifiquement prévues par la loi¹¹³⁶. Par ailleurs, la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales* a posé la possibilité pour un établissement public de coopération intercommunale de réclamer l'exercice au nom et pour leur compte, d'une compétence dévolue à la région ou au département¹¹³⁷. Cette possibilité a été largement étendue aux métropoles par la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*. En effet, eu égard à leur critère démographique (les métropoles sont des établissements publics de coopération intercommunale formant un ensemble de plus de 500 000 habitants, voire des communautés urbaines issues de la loi du 31 décembre 1966), elles peuvent s'étendre sur le territoire d'un ou plusieurs départements. Ainsi peuvent-elles exercer, par convention passée avec un département, certaines compétences dévolues à celui-ci, et notamment des compétences culturelles exercées en application des articles L. 410-2 à L. 410-4 du code du patrimoine¹¹³⁸. Enfin, pour conclure sur cette spécificité de la métropole, on relèvera que l'État peut leur transférer, si elles en font la demande, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures¹¹³⁹. On peut donc parfaitement imaginer, dans ce cadre, le transfert à une métropole de la gestion d'un musée national situé en région. Toutefois, la tendance actuelle serait plutôt le recours à une structure collaborative pour

¹¹³⁶ Article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales : « Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, pour se prononcer sur les transferts proposés. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable ».

¹¹³⁷ Article 151 de la loi 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales* (précitée), codifié à l'article L. 5210-4 du code général des collectivités territoriales.

¹¹³⁸ Article L. 5217-4 du code général des collectivités territoriales, relatif aux compétences des métropoles.

¹¹³⁹ Article L.5217-4 du code général des collectivités territoriales : « Ces transferts sont effectués à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité, ni d'aucun droit, taxe, salaire ou honoraires. Le transfert est autorisé par décret. Une convention conclue entre l'État et la métropole bénéficiaire précise les modalités du transfert ».

assurer la gestion des musées territoriaux, telle que l'établissement public de coopération culturelle.

464. On a pu mesurer le caractère hétérogène des compétences culturelles des établissements publics de coopération intercommunale, qui peut confirmer l'idée d'une compétence culturelle « à géométrie variable ». Cet aspect hétérogène, qui découle d'une certaine imprécision de la loi, permet de transférer n'importe quelle forme de compétence culturelle à un établissement public de coopération intercommunale. Par ailleurs, alors même que la définition d'un intérêt communautaire n'est pas explicitement demandé par le législateur en matière culturelle, les compétences des établissements publics de coopération intercommunale dans ce domaine sont tellement variées qu'il y a toujours une possibilité de leur attribuer un caractère communautaire (que l'on se situe sur la compétence liée à la gestion d'un équipement culturel à caractère communautaire, ou sur la compétence liée au développement économique du territoire par exemple).

Au-delà de cette hétérogénéité des compétences culturelles des établissements publics de coopération intercommunale, il y a un exercice très variable, voire aléatoire de celles-ci.

2. Les modalités variables de l'exercice des compétences culturelles des établissements publics de coopération intercommunale

465. Le caractère variable, ou aléatoire, des compétences culturelles d'un établissement public de coopération intercommunale dépend de son implication effective dans l'exercice de cette compétence. L'étude de l'Observatoire des politiques culturelles sur l'intercommunalité culturelle en 2006 a souligné des variations dans l'exercice des compétences culturelles des établissements publics de coopération intercommunale ; celles-ci pouvant être assurées au minimum, ou bien aller jusqu'à développer une politique culturelle très intégrée au sein de la communauté (et bientôt de la métropole). Quatre types d'exercice ou de gestion des compétences culturelles ont ainsi pu être relevés¹¹⁴⁰.

¹¹⁴⁰ NÉGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe, PREAU Julien, *Intercommunalités : le temps de la culture*, précité, p. 41 ; et DELVAINQUIÈRE Jean-Cédric, DIETSCH Bruno, « L'intercommunalité culturelle : un état des lieux », *Synthèse du rapport d'études de NÉGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe, PRÉAU Julien, Intercommunalités : le temps de la culture* (précité), Ministère de la Culture et de la Communication, DEPS, 2008, pp. 2-3.

466. Le premier type est un établissement public de coopération intercommunale exerçant une « autorité culturelle fantôme ». Il s'illustre par l'existence en droit, et dans les statuts de l'établissement public de coopération intercommunale, d'une compétence culturelle qui n'a, dans les faits, pas été transférée. On rejoint ici l'analyse de la Cour des comptes qui souligne, dans son rapport de 2005 sur *l'intercommunalité en France*, l'absence de mise en œuvre ou la mise en œuvre partielle de certaines compétences.

En principe, le transfert d'une compétence à un établissement public de coopération intercommunale implique que celui-ci est régi par les principes de spécialité et d'exclusivité : « *Le principe de spécialité est à combiner avec celui d'exclusivité qui a pour conséquence qu'une commune qui a transféré une de ses compétences à un établissement public de coopération intercommunale ne peut plus l'exercer. L'établissement public de coopération intercommunale a dorénavant l'exclusivité de cette compétence* »¹¹⁴¹. En 2005, la Cour des comptes avait déjà mentionné l'existence de compétences transférées à un établissement public de coopération intercommunale, mais toujours exercées par les communes. Ce principe n'est pas propre aux compétences culturelles, mais la Cour des comptes a cependant relevé qu'en la matière, certains établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres se partageaient les différentes actions liées « *à la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements* ». Or, ce partage rend « *difficile la détermination des responsabilités et plus complexe la gestion* »¹¹⁴² et ne respecte pas les préconisations législatives et ministérielles de définition de l'intérêt communautaire, puisqu'il entraîne une scission entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement, scission qui n'est pas autorisée comme on a pu le voir précédemment¹¹⁴³. Ainsi, ou bien la compétence culturelle n'est pas exercée, ou bien elle se manifeste essentiellement sous la forme d'un guichet pour les cofinancements.

467. La deuxième forme d'exercice des compétences culturelles par un établissement public de coopération intercommunale est en fait la forme inverse de la précédente : elle consiste en l'exercice d'une compétence culturelle de fait, sans qu'elle soit inscrite en droit dans les statuts de l'établissement public de coopération intercommunale. Il semble d'ailleurs que 9% des établissements publics de coopération intercommunale exerçant une compétence culturelle interrogés dans le cadre de l'étude de 2006 sur l'intercommunalité culturelle cumulent une

¹¹⁴¹ Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, précité, p. 157.

¹¹⁴² *Ibidem*, p. 160.

¹¹⁴³ *Ibidem*, p. 161. Voir *supra*, § 430.

compétence et une intervention culturelles sans compétences explicites¹¹⁴⁴. Là encore, une telle situation ne respecte pas les principes de spécialité et d'exclusivité des établissements publics, puisque en principe, celui-ci ne peut intervenir dans des domaines autres que ceux pour lesquels il a été institué et qui sont mentionnés dans ses statuts.

Dans un arrêt du 8 septembre 1991, *Communauté urbaine de Cherbourg*, le Conseil d'État a annulé une convention, conclue entre une communauté urbaine et l'une de ses communes membres, relative au versement d'annuités d'un emprunt contracté par la communauté pour la création d'un centre culturel. La communauté urbaine fondait la légitimité de cette convention sur le respect de l'ancien article L. 165-15 du code des communes, qui posait que « *la communauté urbaine peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public (...)* ». Le Conseil d'État a souligné qu'il ne « *résultait pas des pièces du dossier que la ville avait transféré à la communauté urbaine, en application de l'article L. 165-11 du code des communes, ses compétences en matière culturelle ; qu'ainsi la communauté urbaine n'avait aucune compétence pour créer un centre culturel ou contribuer à sa création* »¹¹⁴⁵.

468. Une autre formule de gestion des compétences culturelles apparaît quand l'établissement public de coopération intercommunale « *constitue un pôle subsidiaire et spécialisé par rapport aux actions culturelles des communes* »¹¹⁴⁶. L'établissement public de coopération intercommunale se voit confier la gestion d'un musée, par exemple, si et seulement si il s'avère qu'il constitue l'échelon territorial le plus pertinent eu égard au rayonnement de ce musée et de l'ambition culturelle stratégique de l'établissement public de coopération intercommunale. On peut reprendre ici l'exemple du musée de Bretagne géré par la communauté urbaine de Rennes, alors que le musée des beaux-arts reste de la compétence exclusive de la ville.

469. Enfin, la quatrième formule consiste en la transformation de l'établissement public en nouveau centre de la politique culturelle du territoire. Les transferts de compétences sont donc bien effectifs et permettent la mise en œuvre d'une politique culturelle en réseau sur le territoire

¹¹⁴⁴ DELVAINQUIÈRE Jean-Cédric, DIETSCH Bruno, « L'intercommunalité culturelle : un état des lieux », précité, 2008, p. 8.

¹¹⁴⁵ Conseil d'État, 18 décembre 1991, *Communauté urbaine de Cherbourg*, req. n° 99309, Inédit au *Recueil Lebon*.

¹¹⁴⁶ DELVAINQUIÈRE Jean-Cédric, DIETSCH Bruno, « L'intercommunalité culturelle : un état des lieux », précité, p. 2.

de l'établissement public de coopération intercommunale, ainsi que sa territorialisation pour répondre aux demandes des populations et l'aider à se forger une identité locale.

470. L'absence de définition législative précise des compétences culturelles des établissements publics de coopération intercommunale n'apparaît donc pas comme un handicap au regard des multiples possibilités qui s'offrent à eux. Le caractère « *aléatoire et à géométrie variable* » des compétences culturelles intercommunales permet la mise en place d'une politique culturelle spécifique, propre à la stratégie que chacun souhaite développer, et au territoire qui les compose. Le seul impératif consiste en une véritable délimitation de l'intérêt communautaire, et des compétences de chacun, cette délimitation intervenant en général au moment de la constitution de l'établissement public de coopération intercommunale.

B. Les procédures liées à la constitution d'un établissement public de coopération intercommunale

471. Le transfert de la gestion d'un musée local à un établissement public de coopération intercommunale implique surtout la création de cet établissement public, ainsi que la définition de son intérêt communautaire. Là encore, il n'y a aucune spécificité liée à la nature des musées, et il convient d'appliquer le droit commun de l'intercommunalité.

On verra donc quelles sont les procédures liées à la création des établissements publics de coopération intercommunale (1), et surtout celles qui concernent la définition de leur intérêt communautaire (2).

1. La création des établissements publics de coopération intercommunale

472. Dans son principe, la création d'un établissement public de coopération intercommunale est laissée au libre choix des communes et l'article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales rappelle que « *le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* ». Les formalités de création de l'établissement public de coopération intercommunale sont donc assez simples, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-

15 du code général des collectivités territoriales. Au-delà du fait que chaque catégorie de communauté est créée en fonction d'un certain seuil démographique¹¹⁴⁷, il revient au préfet du département concerné de dresser la liste des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale et ainsi d'en fixer son périmètre.

Le préfet intervient soit à la demande d'un ou plusieurs conseils municipaux, soit de sa propre initiative, mais après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale concernées (et cet avis est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois). L'arrêté préfectoral déterminant le périmètre du futur établissement public de coopération intercommunale est notifié à toutes les communes concernées, et celles-ci disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le projet de périmètre et sur les statuts du futur établissement public de coopération intercommunale. Un arrêté du préfet dans le département décide ensuite, au vu de l'ensemble des délibérations des communes concernées¹¹⁴⁸, de la création de l'établissement public de coopération intercommunale après accord de leurs conseils municipaux : cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population¹¹⁴⁹.

473. La loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* a modifié ces dispositions en imposant d'abord la constitution des schémas départementaux de coopération intercommunale, qui constitueront la marche à suivre pour poursuivre et faire aboutir le processus d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale¹¹⁵⁰.

Il était prévu que les préfets de département définissent, dès la publication des schémas départementaux de coopération intercommunale ou à partir du 1^{er} janvier 2012, les périmètres

¹¹⁴⁷ Plus de 450 000 habitants pour les communautés urbaines (Article L.5215-1 du code général des collectivités territoriales); plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants pour les communautés d'agglomérations (Article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales); et plus de 500 000 habitants pour les métropoles (Article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales) ; seules les communautés de communes peuvent être créées sans seuil démographique minimum.

¹¹⁴⁸ A défaut de délibération des communes concernées dans les trois mois qui suivent la notification de l'arrêté préfectoral instituant le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale, leur avis est réputé favorable.

¹¹⁴⁹ Avant la réforme posée par la loi du 16 décembre 2010, cette majorité devait comprendre, « pour la création d'un syndicat ou d'une communauté de communes, les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée ; Pour la création d'une communauté d'agglomérations ou d'une communauté urbaine, le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante ». La loi du 16 décembre 2010 a modifié légèrement cette disposition et aujourd'hui l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales précise que cette majorité devait comprendre « pour la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée ».

¹¹⁵⁰ Voir supra, §409, et article L. 5210-161 du code général des collectivités territoriales.

des futurs établissements publics de coopération intercommunale. À défaut d'adoption d'un schéma départemental de coopération intercommunale avant le 31 décembre 2011, et donc en cas de collaboration infructueuse avec les élus locaux, il était question d'investir provisoirement les préfets de pouvoir étendus pour faire aboutir le processus d'achèvement de l'intercommunalité. En principe ils peuvent ainsi, entre le 1^{er} janvier 2012 et le 1^{er} juin 2013 prendre l'initiative de la mise en œuvre des projets figurant dans les schémas départementaux de coopération intercommunale (création, fusion d'établissements publics de coopération intercommunale, voire fusion ou suppression de syndicats de communes ou de syndicats mixtes). En l'absence de schéma départemental de coopération intercommunale, ils peuvent également prendre ces initiatives, dès lors qu'elles seront conformes aux objectifs assignés aux schémas par la loi. Cette réforme n'a pas satisfait les élus locaux, et notamment les élus de Gauche qui souhaitent un assouplissement des dispositions relatives au calendrier « très serré » de l'achèvement de la carte intercommunale. Monsieur Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales a donc annoncé au mois d'octobre 2011 la possibilité d'un report des dates limites d'adoption des schémas départementaux de coopération intercommunale (cinq départements auraient ainsi obtenu un report jusqu'au deuxième semestre 2012). Par ailleurs, Monsieur Jean-Pierre Bel, nouvellement élu à la présidence du Sénat, a demandé au Premier ministre, Monsieur François Fillon, la mise en place d'un « moratoire » sur la réforme des collectivités territoriales. Celui-ci a annoncé le 7 octobre 2011 avoir décidé *« de donner plus de temps »* à l'intercommunalité : *« Je sais que cette rationalisation de l'intercommunalité a créé de l'inquiétude chez de nombreux élus (...). J'ai donc décidé de donner, partout où cela s'avère nécessaire, davantage de temps à la concertation. (...) au cas par cas, la procédure ne sera menée à son terme que lorsqu'une large majorité des élus concernés se dégagera en faveur du projet. Partout où cette majorité large ne se dégagera pas, eh bien on prendra le temps nécessaire pour revoir les schémas de coopération intercommunale. En effet, ces schémas ne peuvent reposer que sur une conception partagée de l'intérêt général et il faut prendre le temps nécessaire, sans s'enfermer dans des contraintes de calendrier (...) »*¹¹⁵¹.

Par la suite, trois propositions de loi visant à repousser la date butoir d'adoption des schémas départementaux de coopération intercommunale du 31 décembre 2011 au 31 octobre 2012, et surtout à réviser les prérogatives des préfets vis-à-vis des élus, ont été déposées au Sénat et à

¹¹⁵¹ Discours du Premier ministre François Fillon le 7 octobre 2011 à Richelieu (Indre et Loire) (accessible sur <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/discours-du-premier-ministre-a-richelieu-indre-et-loire>).

l'Assemblée nationale¹¹⁵². Dans le contexte des élections présidentielles de 2012, aucune suite ne semble cependant avoir été donnée à ces questions, et les articles 60 et 61 de la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* doivent continuer à s'appliquer.

474. Depuis le 1^{er} janvier 2012, les schémas départementaux de coopération intercommunale doivent donc servir de base aux représentants de l'État dans les départements pour la définition de périmètres de nouveaux établissements publics de coopération intercommunale, la modification de périmètres d'établissements existant ou leur fusion. À défaut de schéma départemental de coopération intercommunale adopté avant le 1^{er} janvier 2012, l'initiative de création, de modification ou de fusion d'établissements publics de coopération intercommunale appartient entièrement aux préfets, ceux-ci devant cependant s'inspirer des dispositions de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. Par ailleurs, ils peuvent également proposer des projets ne figurant pas dans les schémas départementaux de coopération intercommunale, sous la même réserve. Les propositions de création, de modification ou de fusion d'un établissement public de coopération intercommunale sont transmises par arrêté préfectoral aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale concernés qui disposent de trois mois pour se prononcer. Le préfet ou les préfets des départements établissent ensuite un arrêté de création, de modification ou de fusion d'établissements publics de coopération intercommunale si les communes et les groupements concernés se sont déclarés favorables au projet (*« leur accord doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant plus de la moitié de la population totale de celle-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de sa population totale »*¹¹⁵³). À défaut d'accord des communes, le ou les préfets des départements concernés peuvent, par décision motivée et après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, créer l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre,

¹¹⁵² LEROY Philippe, *proposition de loi visant à reporter la date de mise en place de la nouvelle carte intercommunale en raison de la proximité des élections territoriales de 2014*, Doc. Sénat, session ordinaire 2011-2012, n° 49. La commission des lois du Sénat a également profité du texte déposé par Monsieur Jean-Pierre Sueur et destinée à préserver les mandats en cours des délégués communautaires menacés par l'application du dispositif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité pour envisager des dispositions législatives relatives à l'allongement des délais d'achèvement de la carte intercommunale et repousser ainsi la date limite d'adoption des SDCI au 31 mars 2013 (SUEUR Jean-Pierre, *proposition de loi destinée à préserver les mandats en cours des délégués communautaires menacés par l'application du dispositif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité*, Doc. Sénat, session extraordinaire 2010-2011, n° 793). Par ailleurs, le député Jacques Pélissard a également préparé une *proposition de loi visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale* (PELISSARD Jacques, *Proposition de loi visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, 2011, n° 3846).

¹¹⁵³ Article 60 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée.

procéder à la modification de son périmètre ou à une fusion. Ces prérogatives se poursuivent jusqu'au 1^{er} juin 2013. Ces nouvelles dispositions relatives à la création d'un établissement public de coopération intercommunale ne s'appliquent pas aux métropoles : le préfet, dans ce domaine, ne dispose d'aucun pouvoir d'initiative.

475. L'établissement public de coopération intercommunale une fois constitué, dans des conditions plus ou moins libres pour les communes, il importe de définir ses compétences, mais surtout son intérêt communautaire.

2. La détermination de l'intérêt communautaire

476. La définition de l'intérêt communautaire implique le respect d'une procédure spécifique, liée à la participation des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et à l'intervention du représentant de l'État **(a)**. Surtout, elle implique de respecter certaines conditions de délais, posées par le législateur en 2004 **(b)**.

a. Les modalités de définition de l'intérêt communautaire

477. La création d'un établissement public de coopération intercommunale implique l'approbation de ses statuts par le représentant de l'État dans le département, ceux-ci ayant été soumis aux conseils municipaux en même temps que la liste des communes concernées par la création de l'établissement public de coopération intercommunale. Les statuts comprennent donc la liste des communes membres de l'établissement, son siège, sa durée, ainsi que les compétences qui lui ont été transférées. Ces compétences varient d'un établissement public de coopération intercommunale à l'autre, bien que la loi soit assez précise pour ce qui concerne les compétences obligatoires des établissements publics de coopération intercommunale. Elles sont soumises, dans certains cas, à la détermination d'un intérêt communautaire : c'est le cas des compétences culturelles obligatoires des communautés urbaines et des métropoles, ou des compétences culturelles optionnelles des communautés d'agglomérations.

Cet intérêt communautaire est déterminé par les conseils municipaux des communes membres d'une communauté de communes et par les conseils communautaires des communautés

d'agglomérations, des communautés urbaines et des métropoles. On peut s'interroger sur cette différence de traitement des communautés de communes par rapport aux autres formes de communauté, d'autant que le projet de loi de réforme des collectivités territoriales prévoyait une harmonisation du régime de définition de l'intérêt communautaire de chaque catégorie d'établissement public de coopération intercommunale¹¹⁵⁴. Pourtant, ni les sénateurs, ni les députés n'ont souhaité revenir sur les régimes actuellement en place, que ce soit sur la catégorie de collectivité concernée par la définition de l'intérêt communautaire ou sur les règles de quorum liées à son adoption.

Cette distinction des modalités d'adoption de l'intérêt communautaire des communautés de communes et des autres communautés reflète ainsi « *les différents degrés d'intégration rattachés aux types de communauté et s'explique par le fait que les transferts de compétences imposées par la loi varient dans leur intensité selon le type de communauté concernées* »¹¹⁵⁵. Les communes membres des communautés de communes disposent en effet d'une marge de manœuvre assez large concernant l'étendue des compétences qu'elles transfèrent à titre obligatoire ou optionnelle. Cette marge de manœuvre diminue quand il s'agit de transférer des compétences à une communauté d'agglomérations, et elle est particulièrement réduite quand il s'agit d'un transfert à une communauté urbaine voire à une métropole.

478. Ainsi, il revient aux communes membres de la communauté de communes de déterminer l'intérêt communautaire des compétences transférées, celui-ci étant « *déterminé à la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté de communes* », soit les « *deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population* »¹¹⁵⁶.

Pour les communautés d'agglomérations, les communautés urbaines et les métropoles, l'intérêt communautaire est déterminé par délibération du conseil de la communauté, à la majorité des deux tiers de ses membres¹¹⁵⁷. Il revient ensuite aux préfets des départements concernés de

¹¹⁵⁴ Article 32 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, (HORTEFEUX Brice, *Projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Doc. Sénat, session ordinaire 2009-2010, n° 60).

¹¹⁵⁵ Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Guide pratique de l'intercommunalité*, précité, p. 20.

¹¹⁵⁶ Ou, entre le 1^{er} janvier 2012 et le 1^{er} juin 2013, « *la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant plus de la moitié de la population totale de celle-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de sa population totale* » selon les dispositions posées par l'article 60 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, précitée.

¹¹⁵⁷ Article L. 5216-5, III, du code général des collectivités territoriales pour les communautés d'agglomérations ; article L. 5215-20, I, pour les communautés urbaines et L. 5217-4, Investissement, pour les métropoles.

vérifier la réalité de l'intérêt communautaire, celui-ci s'analysant, on l'a vu, comme une ligne de partage entre les compétences communales et les compétences intercommunales. Il paraît difficile d'instituer une telle ligne de partage dans la gestion du musée, sauf peut-être à envisager la dissociation de la gestion des collections permanentes d'un musée à l'organisation d'expositions temporaires. Mais dans ce cas, à l'exception de l'aspect pratique (l'organisation d'expositions dans les locaux du musée, par exemple), on voit mal comment ces deux « services » pourraient fonctionner. Cette opération consisterait en effet à dissocier les différentes missions dévolues aux musées de France, avec toutes les contraintes que cela pourrait entraîner. Cette dissociation est de toute façon rendue impossible du fait de l'interdiction de scinder des opérations de fonctionnement et des opérations d'investissement. L'intérêt communautaire doit donc répondre à toute une série de critères objectifs (rayonnement du musée, bénéfice pour les habitants du territoire intercommunal), ainsi qu'à l'ambition politique particulière de l'établissement public de coopération intercommunale concerné.

Curieusement, l'intérêt communautaire semble souvent plus facile à déterminer dans le cadre de compétences optionnelles que dans le cadre de compétences obligatoires. C'est en tout cas l'analyse que l'on peut faire de l'étude des modèles du musée d'art moderne de Saint-Étienne (géré par la communauté d'agglomérations de Saint-Étienne Métropole) et du musée des beaux-arts de Brest (gestion transférée à la communauté urbaine de Brest Métropole Océane)¹¹⁵⁸.

Le transfert de la gestion du musée d'art moderne de Saint-Étienne (et de quatre autres équipements culturels) a été dicté dans un premier temps par des critères objectifs : la rareté de l'équipement, sa notoriété et le niveau de manifestations ou d'événements qu'il accueille. Le musée d'art moderne de Saint-Étienne est, en effet, reconnu comme la plus grande collection d'art contemporain existante en dehors de la région parisienne. Il participe, dans le cadre de sa politique culturelle (expositions, conférences, colloques) au rayonnement européen de la métropole. Par ailleurs, il est devenu l'élément fondateur d'une politique de développement et d'attractivité du territoire par le design : il dispose d'une importante collection d'objets design (*« l'une des trois plus importantes collections en France pour une discipline (...) rarement pris*

¹¹⁵⁸ JAMOND François, HEGYI Lorand, BEAUFFET Jacques, « Musées et communautés d'agglomérations : l'exemple du musée d'art moderne et de la communauté d'agglomérations de Saint-Étienne Métropole, in Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, pp. 89-122.

en compte par les musées d'art »¹¹⁵⁹) et il s'est associé à la mise en œuvre d'une « synergie entre tous les acteurs du design, tant dans le domaine de la formation, de la recherche, de l'économie, de la production industrielle que de la culture »¹¹⁶⁰. En effet, la plupart des institutions culturelles et universitaires du territoire se sont associées au projet de Saint-Étienne Métropole d'une politique de développement autour de la culture de l'objet et du développement de la création liée à l'industrie : l'École des beaux-arts, initiatrice de la Biennale du design à laquelle participe d'ailleurs activement le musée d'art moderne, l'École nationale d'ingénieurs, l'université Jean Monnet, l'École supérieure de commerce et l'École d'architecture qui ont toutes créé des programmes de formation axés sur la culture du design. Avec ses collections permanentes et sa bibliothèque de documentation, le musée d'art moderne joue un rôle fédérateur. Par ailleurs, Saint-Étienne Métropole a joué un rôle moteur dans la création d'une Cité du design, établissement public de coopération culturelle associant la ville de Saint-Étienne, Saint-Étienne Métropole, la Région Rhône-Alpes et l'État (la Cité du design a été créée en 2005 sous la forme d'un syndicat mixte)¹¹⁶¹. Depuis 2009, la Cité du design, à laquelle est rattachée l'école supérieure d'art et de design, a pour mission « d'assurer une sensibilisation des publics, des activités de médiation, et des activités de formation, y compris des actions de formation professionnelle continue ; de favoriser le développement économique et le développement durable du territoire par le design ; de contribuer à l'expérimentation de solutions pour la ville durable sur le territoire de Saint-Étienne, de valoriser tous les champs du design et des arts plastiques et d'assurer des missions de diffusion »¹¹⁶². Le musée d'art moderne de Saint-Étienne Métropole participe à la mise en œuvre des missions de la Cité du design, notamment dans le cadre d'organisation d'expositions temporaires. Il a donc un véritable rôle dans la politique stratégique de développement du territoire intercommunal. À côté de cet exemple réussi d'intégration communautaire, la communauté urbaine de Brest (Brest Métropole) cherchait encore en 2004 comment intégrer le musée des beaux-arts de la ville dans son projet de développement. Le transfert du musée, entre 2001 et 2003, s'est en

¹¹⁵⁹ BEAUFFET Jacques, « Un exemple d'intégration à un projet communautaire : le musée d'art moderne de Saint-Étienne Métropole et le projet Saint-Étienne Métropole design », in Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, p. 112.

¹¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 113.

¹¹⁶¹ Arrêté 09-401 du préfet de la région Rhône-Alpes du 14 décembre 2010, *Recueil des actes administratifs de la préfecture de la Région Rhône-Alpes* du 11 janvier 2010, p. 117.

¹¹⁶² Article 3.1 des statuts de l'établissement public de coopération culturelle Cité du design-École supérieure d'art, annexés au *Recueil des actes administratifs de la préfecture de la Région Rhône-Alpes* du 11 janvier 2010.

effet réalisé « *sans une véritable réflexion préalable* »¹¹⁶³. Pourtant elle a permis la création d'une salle d'expositions temporaires, qui a accru budget de fonctionnement du musée, mais qui aurait pu lui permettre d'engager une réflexion sur son intégration au sein de la communauté urbaine et de ses projets de développement.

b. La question des délais de détermination de l'intérêt communautaire

479. L'absence de définition de l'intérêt communautaire du musée de Brest Métropole amène à se poser la question de savoir quels sont les délais impartis aux établissements publics de coopération intercommunale pour définir justement, l'intérêt communautaire de leurs actions, et quelles sont les conséquences de l'absence de détermination de l'intérêt communautaire. Jusqu'en 2004, aucune disposition ne répondait à cette question, ce qui conduisait à l'existence d'un risque juridique quant au partage de responsabilités entre les communes et leur établissement public de coopération intercommunale. Aussi, tant la jurisprudence que le ministère de l'Intérieur estimaient que l'absence de définition de l'intérêt communautaire de certaines compétences empêchait leur exercice par les établissements publics de coopération intercommunale concernés. Leur activité était donc entachée d'un vice d'incompétence¹¹⁶⁴ : le juge et le ministère de l'Intérieur se sont fondés, pour avancer une telle théorie, sur le principe de spécialité qui encadre l'activité des établissements publics. Il découle de ce principe que les établissements publics ont un « *champ d'action limité à celui circonscrit par le périmètre de ses missions* »¹¹⁶⁵.

Dans une décision du 26 octobre 2001, le Conseil d'État avait pourtant suggéré une autre solution. Dans cette espèce relative à la validité de l'arrêté de constitution d'une communauté de communes, la Haute Juridiction a considéré qu'il résultait de l'articulation des dispositions

¹¹⁶³ DANIEL Françoise, LE GUERN Gaétan, « Musées et communautés urbaines : l'exemple du musée des beaux-arts de Brest », in Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, p. 120.

¹¹⁶⁴ Voir notamment Tribunal administratif de Montpellier du 15 novembre 2000, req. n° 002673. Voir également la circulaire du ministre de l'Intérieur NOR INT/B01/001/97C du 5 juillet 2001, relative à la mise en œuvre de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et à la pertinence des périmètres et exercice effectif des compétences, précitée : « Dans la mesure où les articles L. 5216-5 et L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales subordonnent l'exercice de certaines compétences à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, on peut en déduire, qu'en l'absence de définition, ces compétences ne peuvent pas être mises en œuvre par les établissements publics de coopération intercommunale concernés (communautés d'agglomérations et communautés urbaines) ».

¹¹⁶⁵ Conseil d'État, *Rapport d'étude sur les établissements publics*, 2009, p. 11.

des articles L. 5211-5, L. 5214-16 et L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales « éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 12 juillet 1999 dont elles sont issues, que si la décision institutive d'une communauté de communes doit définir les compétences de la communauté relevant des groupes figurant au I et au II de l'article L. 5214-16 précité, la définition des opérations d'intérêt communautaire menées par la communauté dans le cadre de ces compétences peut quant à elle intervenir postérieurement à sa création »¹¹⁶⁶. Cette décision était parfaitement transposable aux communautés d'agglomérations et aux communautés urbaines, et permettait aux établissements publics de coopération intercommunale de déterminer leur intérêt communautaire tout au long de leur existence¹¹⁶⁷. Elle pouvait également et surtout conduire certaines communes réticentes au transfert de leurs compétences à rester dans une forme de *statu quo* qui les plaçait dans une situation d'illégalité (notamment lorsque ces transferts étaient obligatoires), puisque l'absence de délimitation de l'intérêt communautaire avait vocation à différer le transfert des compétences concernées : c'est précisément ce qu'avait relevé la Cour des comptes dans son rapport de 2005¹¹⁶⁸.

480. La loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales* a fini par fixer un délai maximal pour l'adoption de l'intérêt communautaire par les établissements publics de coopération intercommunal. Elle prévoyait que les établissements publics de coopération intercommunale existant à la date de son entrée en vigueur disposaient d'un délai d'un an pour définir leur intérêt communautaire¹¹⁶⁹. Ce délai a été prorogé d'un an par la loi du 13 juillet 2005 *de programme fixant la politique énergétique*¹¹⁷⁰. Ainsi, les établissements publics de coopération intercommunale qui n'avaient pas encore défini leur intérêt communautaire pouvaient le faire encore jusqu'au 18 août 2006.

Mais dorénavant, les communautés de communes, les communautés d'agglomérations, les communautés urbaines et les métropoles créées par la loi du 16 décembre 2010 disposent d'un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence pour déterminer leur intérêt communautaire¹¹⁷¹. Par ailleurs, sur la question de l'exercice ou

¹¹⁶⁶ Conseil d'État, 26 octobre 2001, *Commune de Berchères-Saint-Germain*, req. n° 234332.

¹¹⁶⁷ BENCHENDIKH François, « L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique », *AJDA* 2002, p. 1328.

¹¹⁶⁸ Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, précité, pp. 154-156.

¹¹⁶⁹ Article 164 de la loi 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales*, précitée.

¹¹⁷⁰ Article 18 de la loi 2005-781 du 13 juillet 2005 *de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, *JORF* du 14 juillet 2005, p. 11570.

¹¹⁷¹ Article L. 5214-16, IV, du code général des collectivités territoriales pour les communautés de communes ; Article L. 5216-5, III, du code général des collectivités territoriales pour les communautés d'agglomérations ; article L. 5215-20, I, pour les communautés urbaines et L. 5217-4, I, pour les métropoles.

non de la compétence d'intérêt communautaire par l'établissement public de coopération intercommunale, le législateur a adopté une solution plus radicale que le juge, et a quelque part rompu avec le principe de spécialité des établissements publics. À défaut de définition de l'intérêt communautaire dans les délais impartis, la compétence est en effet entièrement transférée aux établissements publics de coopération intercommunale¹¹⁷². Le législateur a donc véritablement tranché en faveur des établissements publics de coopération intercommunale et de leur développement, ce qui s'inscrit parfaitement dans le processus de développement et d'achèvement de l'intercommunalité lancé en 2010. Cependant, avec une telle disposition, le risque est que les communes ne voient plus que l'intercommunalité comme un véritable outil du développement du territoire : elle peut nuire au concept même d'intercommunalité de projet.

481. Dans l'hypothèse d'une détermination de l'intérêt communautaire par les communes ou les communautés concernées, il convient de voir maintenant quelles sont les conséquences juridiques d'un transfert de compétence, telle que la gestion d'un musée, à un établissement public de coopération intercommunale.

§2. Les questions juridiques liées au transfert de la gestion d'un musée à un établissement public de coopération intercommunale

482. Le transfert de la gestion d'un musée à un établissement public de coopération intercommunale implique l'application des principes de spécialité et d'exclusivité propres aux établissements publics, et donc le dessaisissement immédiat et total de la commune propriétaire¹¹⁷³. Ce dessaisissement intervient au moment de la création de l'établissement public de coopération intercommunale, ou après la définition de l'intérêt communautaire si la compétence transférée est soumise à cette délimitation (ce qui est majoritairement le cas pour les compétences culturelles des établissements publics de coopération intercommunale). Il peut intervenir également à tout moment pendant la durée de vie de l'établissement public de

¹¹⁷² Article L. 5214-16 IV du code général des collectivités territoriales pour les communautés de communes ; Article L. 5216-5 III du code général des collectivités territoriales pour les communautés d'agglomérations ; article L. 5215-20 I pour les communautés urbaines et L. 5217-4 I pour les métropoles.

¹¹⁷³ Conseil d'État, 13 octobre 1978 *Commune de Vénissieux*, req. n° 02907; Conseil d'État, 1^{er} avril 1994 *Commune de Réau*, req. n° 146946; Conseil d'État, 14 janvier 1998, *Communauté urbaine de Cherbourg*, req. n° 161661; Cour administrative d'appel de Bordeaux, 24 juin 2003, *Société SVE Onyx*, req. n° 99BX00156.

coopération intercommunale, soit qu'il y ait un élargissement de son périmètre, soit que ses communes membres décident de transférer « *en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive* »¹¹⁷⁴. Par ailleurs, l'article L. 5217-4 du code général des collectivités territoriales relatif aux compétences de la métropole, permet de mettre en place des conventions avec un ou plusieurs départements ou avec la région concernée pour l'exercice de certaines compétences dévolues en principe à ces collectivités. Cette convention « *précise l'étendue et les conditions financières du transfert* ».

483. Sans exemple relatif au transfert de compétence par convention à une métropole, on étudiera les modalités de droit commun d'un tel transfert. En effet le transfert de compétence d'une commune vers un établissement public de coopération intercommunale implique que celle-ci lui confie également les moyens d'assurer son exercice, notamment les moyens humains et matériels **(A)**. S'agissant des moyens financiers, les établissements publics de coopération intercommunale disposent de recettes fiscales importantes depuis l'édiction de la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*¹¹⁷⁵. Par ailleurs, au-delà de certaines dispositions spécifiques à chaque catégorie de communauté¹¹⁷⁶, les établissements publics de coopération intercommunale perçoivent aussi, comme toutes les personnes publiques, les revenus de leurs biens meubles ou immeubles, les redevances pour services rendus, les subventions et dotations de l'État, de la région, du département et des communes, mais également le produit des dons et legs, le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés et le produit des emprunts. En somme, il n'y a pas de différence entre les moyens financiers d'une commune et ceux d'un établissement public de coopération intercommunale quand il s'agit d'assurer la gestion d'un musée. Celui-ci est financé grâce au budget global et général de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale qui le gère. En contrepartie de ces transferts de moyens humains et matériels, l'établissement public de coopération intercommunale est substitué dans les obligations juridiques et financières des communes à la date du transfert des compétences **(B)**.

¹¹⁷⁴ Article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales.

¹¹⁷⁵ Voir supra, §446.

¹¹⁷⁶ Article L. 5214-23 du code général des collectivités territoriales pour les communautés de communes, article L.5215-32 pour les communautés urbaines ; article L. 5216-8 pour les communautés d'agglomérations et article L. 5217-12 et L. 5217-13 pour les métropoles.

A. Le transfert des moyens humains et matériels liés à la gestion d'un musée

484. Les modalités de transfert des moyens humains et matériels propres à la gestion d'un musée sont prévues par les dispositions de droit commun posées notamment par les articles L. 5211-4-1 et L. 5211-5 III du code général des collectivités territoriales.

Ceux-ci prévoient en effet les modalités de transfert des services et, par exemple, du personnel nécessaire à la gestion d'un musée **(1)**, ainsi que les modalités de transferts des moyens matériels. Ces derniers sont, concernant les musées, les immeubles abritant notamment les collections et les réserves, ainsi que les collections elles-mêmes **(2)**. Il ne sera question ici que de transferts intégraux, sachant que l'on peut aussi imaginer un autre scénario, tel que le transfert des locaux servant à abriter le musée d'une commune vers un établissement public de coopération intercommunale, ainsi que le transfert des collections d'un musée appartenant à une autre commune vers cet autre établissement public de coopération intercommunale. Quelle que soit la forme de ce transfert (intégral ou partiel), les conditions et les modalités sont les mêmes.

1. Le transfert des moyens humains nécessaires à la gestion d'un musée

485. En application des dispositions du droit commun de la fonction publique territoriale, les établissements publics de coopération intercommunale peuvent recruter leur propre personnel, en fonction toutefois de certaines conditions spécifiques liées à leur seuil démographique¹¹⁷⁷. L'intérêt d'un transfert de compétence n'est cependant pas, en principe, de recruter du personnel supplémentaire mais bien de transférer le personnel en place chargé de la gestion du service public concerné. À ce titre, l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « *le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre* ». Ces dispositions sont issues de la loi 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*, car la loi du 12 juillet 1999 était restée incomplète sur les modalités de transfert de personnels des communes vers les établissements

¹¹⁷⁷ Décret 2000-487 du 2 juin 2000 *portant modification de diverses dispositions relatives à certains emplois de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés*, JORF du 4 juin 2000 p. 8428 ; décret 2000-954 du 22 septembre 2000 *relatif aux règles d'assimilation des établissements publics locaux aux collectivités territoriales pour la création de certains grades de fonctionnaires territoriaux*, JORF du 29 septembre 2000, p. 15380.

publics de coopération intercommunale. Les communes avaient donc recours aux procédures de mise à disposition, de mutation, voire de détachement pour transférer leur personnel. Celui-ci pouvait refuser de travailler au sein des nouvelles structures intercommunales, et cela pouvait entraîner la constitution de « doublons » entre les services des communes et ceux des établissements publics de coopération intercommunale. Par ailleurs, une commune était en droit de supprimer l'emploi concerné par le transfert de compétence. L'agent se trouvait alors mis à disposition du centre de gestion départemental ou national de la fonction publique territoriale¹¹⁷⁸. Enfin, un nouveau contrat de travail soumis au contrôle de légalité devait être conclu entre les agents contractuels de droit public et l'établissement public de coopération intercommunale.

Les conservateurs du patrimoine représentent un cadre d'emplois minoritaire, que l'on qualifie en général de « monodirectionnel » au sein d'une collectivité territoriale donnée : chargés de la gestion du patrimoine (archives, bibliothèques, musées), il est difficile de les affecter ailleurs que dans des services rattachés à une direction des affaires culturelles. Aussi, on voit mal comment un conservateur de musée pouvait refuser de suivre les collections sur lesquelles il travaillait. Cependant, les musées sont également dotés de personnel administratif, qui pouvait ne pas être enclin à changer de structure administrative, d'autant qu'à cette époque, le maintien du régime indemnitaire applicable aux agents n'était pas garanti.

486. Les modalités de transfert des moyens humains aux établissements publics de coopération intercommunale sont aujourd'hui plus encadrées, et le législateur a prévu le transfert de personnel **(a)**, mais également la mise à disposition ou la constitution de services communs **(b)**.

a. Les modalités de transfert de personnel

487. Depuis la loi du 27 février 2002, le transfert de personnel est automatique. Les lois du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales*, et du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* ont apporté quelques modifications à ce principe. Aujourd'hui on distingue deux situations : soit les agents concernés remplissent en totalité leurs fonctions dans le service ou la partie du service concerné, soit ils exercent leurs fonctions pour partie seulement dans ces services.

¹¹⁷⁸ MULLER-QUOY Isabelle, « Administration et fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2006, fasc. n° 8640, §126.

Dans la première situation, le transfert de personnel est automatique et l'établissement public de coopération intercommunale devient leur structure de rattachement : *« ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Les modalités du transfert prévu aux alinéas précédents font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale, prise respectivement après avis du comité technique compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique compétent pour l'établissement public »*.

Dans la seconde situation, le transfert est proposé aux agents, et ceux-ci sont en droit de le refuser. Dans ce cas, *« ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale »*. Concrètement, on pourrait imaginer un conservateur travaillant sur deux musées, l'un rattaché à l'établissement public de coopération intercommunale et l'autre resté à la charge de la commune. On peut aussi imaginer un agent administratif, exerçant la fonction de secrétaire général d'un musée transféré à mi-temps, le reste du temps étant consacré à une autre fonction au sein de la commune.

488. Dans le cadre de la mise à disposition, les agents exercent leurs missions dans une autre administration que leur administration de rattachement. Le régime de la mise à disposition est posé par la loi du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*¹¹⁷⁹ et par le décret du 18 juin 2008 *relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux*¹¹⁸⁰ qui précise les conditions de la mise à disposition. Les agents mis à disposition restent dans leur cadre d'emplois ou corps d'origine et continuent à recevoir la rémunération correspondante. Ils disposent alors de deux structures de rattachement : ils sont placés sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle du maire pour la partie des fonctions qu'ils continuent à assurer au sein de la commune. Pour l'exercice de la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie du service transféré, ils sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'établissement public de coopération intercommunale. *« Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale »*. La convention a vocation à prévoir la nature des

¹¹⁷⁹ Articles 61 et suivants de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, JORF du 27 janvier 1984, p. 441.

¹¹⁸⁰ Décret 2008-580 du 18 juin 2008 *relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux*, JORF du 20 juin 2008, texte 26.

activités exercées par l'agent mis à disposition, ses conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités.

En fait, ces dispositions peuvent poser de sérieuses difficultés d'application : rien n'est dit, par exemple, sur le calcul du temps passé au service de chacune des deux structures. « *Le risque de cumul illégal d'emplois publics dès lors que des fonctionnaires communaux se voient confier des missions importantes au sein d'un établissement public de coopération intercommunale est à craindre ; si la seconde activité ne peut plus être considérée comme accessoire* »¹¹⁸¹.

b. La mise à disposition ou la constitution de services communs

489. Dans une optique de mutualisation et de rationalisation des services communaux et intercommunaux, le législateur a prévu une mise à disposition des services de la commune vers l'établissement public de coopération intercommunale ou vice versa. La possibilité de mettre en place des services communs est également envisagée¹¹⁸².

Une telle situation pourrait, au moins ponctuellement, se produire dans le cadre de la gestion d'un ou plusieurs musées: on pourrait imaginer que sur deux musées municipaux, un seul ait été transféré à l'établissement public de coopération intercommunale. Celui-ci aurait alors la charge du musée doté du plus fort rayonnement, et disposant d'une programmation ambitieuse en termes d'expositions temporaires. À ce titre, l'établissement public de coopération intercommunale pourrait être doté d'un service spécifique chargé du montage et du démontage des expositions temporaires, qui interviendrait pour le compte du musée resté à la charge de la commune, dans le cadre d'événements moins réguliers.

490. Les articles L. 5211-4-1 et L.5211-4-2 du code général des collectivités territoriales prévoient les modalités de mise à disposition ou de constitution de ces services communs : une convention relative à la mise à disposition des services est conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et la commune intéressée.

Cette convention prévoit notamment les modalités de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du

¹¹⁸¹ MULLER-QUOY Isabelle, « Administration et fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre », précité, §137. Pour une illustration à propos du cumul des fonctions de secrétaire général et de secrétaire général adjoint au sein d'une commune et d'un district, voir Cour administrative d'appel de Nancy, 22 avril 2004, *District de Châlons-en-Champagne*, req. n° 00NC00224, inédit au *Recueil Lebon*.

¹¹⁸² Article 166 de la loi 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales*, précitée.

service. En effet, l'article 2 du décret du 18 juin 2008 *relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux* prévoit que « l'organisme d'accueil rembourse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine la rémunération du fonctionnaire mis à disposition, les cotisations et contributions y afférentes, ainsi que les charges afférentes ». Une convention est également nécessaire pour déterminer les modalités de la constitution de ces services communs. Ceux-ci services doivent être gérés par l'établissement public de coopération intercommunale, et leur personnel est placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale en fonction de la mission réalisée.

491. Il n'est pas question ici d'une mise à disposition ou d'une mutualisation d'agents en particulier mais bien de « services », c'est-à-dire des entités administratives destinées à accomplir des fonctions spécifiques. Aussi la question s'est posée de savoir quel serait le régime de ces conventions liant la commune et l'établissement public de coopération intercommunale dans le cas d'une mutualisation ou d'une mise à disposition de services : la circulaire du ministre de l'Intérieur du 15 septembre 2004 a précisé que ces conventions avaient pour objet la bonne organisation des services, et qu'à ce titre elles « *relèvent du fonctionnement interne des collectivités territoriales et de leurs communes membres et n'entrent donc pas dans le champ d'application du code des marchés publics* »¹¹⁸³. Les règles de publicité et de mise en concurrence ne s'appliquent donc pas à ces mises à disposition.

En fait, la situation n'est pas si simple, dès lors qu'il s'agit de deux entités administratives distinctes, et que la convention de mise à disposition ou de mutualisation de services n'est pas tout à fait gratuite (il faut en effet prévoir les modalités de remboursement des frais de personnel par la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition). Ces conventions de mise à disposition ou de mutualisation de services devraient alors peut-être être analysées comme des opérations de « coadministration » ou de « cogestion » : « *il n'y a alors pas à proprement parler externalisation mais au contraire volonté de demeurer « en interne* »¹¹⁸⁴. La Cour de justice des communautés européennes a récemment admis ce principe¹¹⁸⁵. Par conséquent, ces conventions relèvent de la liberté d'organisation des personnes publiques, et cette interprétation

¹¹⁸³ Circulaire du ministre de l'Intérieur NOR/LBL/B/04/10075/C du 15 septembre 2004 *relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi « liberté et responsabilités locales »*, précitée, p. 30.

¹¹⁸⁴ DREYFUS Jean-David, « Mutualisation des services et mise en concurrence », *AJDA* 2007, p.1865.

¹¹⁸⁵ Cour de justice des communautés Européennes, 13 novembre 2008, *Coditel Brabant SA c/ Commune d'Uccle et Région de Bruxelles-Capitale*, aff. C-324/07, *Rec.*, p. I-08457, et Cour de justice des communautés Européennes, 9 juin 2009, *Commission des Communautés européennes c/ Allemagne*, aff. C-480/06, *Rec.*, p. I-02173.

est bien venue dans le contexte actuel de recherche de rationalisation et d'économies d'échelles. Dans son rapport de 2005 sur *l'intercommunalité en France*, la Cour des comptes a en effet souligné l'existence d'un mythe concernant les économies d'échelles engendrées par la mutualisation des services dans le cadre de la coopération intercommunale : « *Les transferts de personnel ont été particulièrement coûteux alors qu'ils auraient dû, à tout le moins, tendre à la neutralité. Globalement, la nouvelle intercommunalité n'a conduit à diminuer ni les effectifs ni les frais de personnel de l'ensemble constitué par les groupements à fiscalité propre et leurs communes membres* »¹¹⁸⁶.

492. La mutualisation est donc plus que jamais à l'ordre du jour, et l'article 67 de la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* impose à tous les établissements publics de coopération intercommunale l'établissement d'un schéma de mutualisation des services. Adopté en début de mandat intercommunal en liaison avec les communes concernées, ce schéma doit faire l'objet d'une évaluation annuelle. Il a notamment pour objet de prévoir « *l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement* ». Cette disposition s'inscrit dans l'esprit de la révision générale des politiques publiques, mais la loi « *prend soin (...) de n'imposer qu'une obligation de moyens et non de résultat* »¹¹⁸⁷. Son objectif est de mettre en place un dialogue entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale sur la question de la mutualisation des ressources humaines et l'instauration d'économies d'échelles. Par ailleurs, au-delà de cette « incitation », on doit souligner une spécificité propre à la métropole, instituée en 2010 : l'article L. 5217-17 du code général des collectivités territoriales, qui précise les modalités de mise à disposition du personnel aux métropoles, dispose qu'« *aucun emploi territorial permanent, de titulaire ou de non-titulaire, à temps complet ou à temps partiel, ne peut être créé dans les trois ans suivant les transferts de services ou parties de service (...) en remplacement des agents transférés à la métropole en application des mêmes dispositions. Les*

¹¹⁸⁶ Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, précité, p. 126 : « *Les charges de personnel des groupements à fiscalité propre (calculées sur les seuls budgets principaux) sont passées de 1,35 Md€ en 2000 à 2,63 Md€ en 2003, soit un quasi doublement, ce qui ne paraît en soi nullement anormal en raison même de la croissance exceptionnelle du nombre des communautés et de leur montée en charge, mais cette évolution doit être rapprochée de celle des charges de personnel de l'ensemble des communes qui passent dans le même temps de 23,32 à 25,99 Md€, soit une progression de 11,4 %. L'ensemble communes + groupements passe ainsi d'une charge totale de 24,68 à 28,63 Md€33 soit + 16 %. Dans le même temps les effectifs employés se sont eux-mêmes nettement accrus dans les communes passant, de 1 045 000 agents en 1999 à 1 093 000 en 2002 cependant que ceux des EPCI (y compris SIVOM et SIVU) passaient de 124 500 agents à 155 372 en 2002.*

¹¹⁸⁷ PORTIER Nicolas, « La coopération intercommunale au lendemain de la réforme des collectivités », *AJDA* 2011, p. 80.

créations d'emplois nouveaux doivent être justifiées exclusivement par l'augmentation des besoins des services existants ou par la création de nouveaux services ».

2. Le transfert des moyens matériels d'une commune vers un établissement public de coopération intercommunale : les immeubles et les collections

493. Le principe du transfert des biens, équipements et services nécessaires à l'exercice des compétences transférées par une ou plusieurs communes à un établissement public de coopération intercommunale a été posé par la loi du 12 juillet 1999 *relative au renforcement de la coopération intercommunale*¹¹⁸⁸. Ainsi les articles L. 5211-5, L. 5211-17 et L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales, relatifs à la création d'un établissement public de coopération intercommunale, à l'extension de ses compétences ou à la modification de son périmètre, renvoient-ils aux dispositions des articles L. 1321-1 et suivants.

Ceux-ci posent le principe d'une mise à disposition des biens meubles et immeubles utilisés pour l'exercice d'une compétence transférée **(a)**. La mise à disposition est l'obligation de droit commun en matière de transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale. Mais celui-ci peut également s'accompagner d'un transfert en pleine propriété dans les conditions prévues par la loi **(b)**.

a. La mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées

494. La mise à disposition consiste en une transmission des droits et obligations du propriétaire (ou du locataire), sans transfert de propriété¹¹⁸⁹ : *« la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire. Elle peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens »*¹¹⁹⁰.

¹¹⁸⁸ Loi 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement de la coopération intercommunale*, précitée.

¹¹⁸⁹ Articles L. 1321-1 et L. 1321-5 du code général des collectivités territoriales.

¹¹⁹⁰ Article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales.

La collectivité bénéficiaire d'une mise à disposition bénéficie donc de tous les droits du propriétaire, à l'exception du droit d'aliéner le bien et de la mise en œuvre de droits réels sur ce bien. La mise à disposition consiste en effet en un démembrement du droit de propriété, dans le respect de la réglementation relative à la protection et au régime du domaine public (notamment l'inaliénabilité du domaine public). Ainsi « *la mise à disposition n'emporte pas de modification du régime de la domanialité publique auquel sont soumis les biens concernés* ». Ce transfert, qui est gratuit et qui ne donne lieu à aucune rémunération « *entraîne seulement un changement d'affectataire du domaine public* »¹¹⁹¹.

495. La mise à disposition est effective à la date du transfert de la compétence, et se poursuit jusqu'à la disparition de l'établissement public de coopération intercommunale, la fin de l'exercice de la compétence concernée, ou bien jusqu'à la désaffectation des biens concernés. Une commune peut transférer les locaux destinés à accueillir les collections d'un musée à un établissement public de coopération intercommunale jusqu'à ce que celui-ci estime qu'ils ne lui sont plus d'aucune utilité, parce qu'il s'est, par exemple, engagé dans la construction de locaux plus grands et plus adaptés à l'évolution du musée concerné¹¹⁹².

496. Dans le cas du transfert de la gestion d'un musée, le transfert concerne aussi bien les locaux abritant les collections que les collections elles-mêmes.

Les collections des musées peuvent faire l'objet d'une mise à disposition, il convient cependant de faire une précision terminologique : d'un point de vue du vocabulaire il est plus pertinent de parler d'une mise à disposition des collections, lorsqu'il y a un transfert global de la gestion d'un musée vers un établissement public de coopération intercommunale, que d'une « mise en dépôt ». La mise en dépôt consiste en effet à confier la garde d'un objet ou d'un ensemble d'objets appartenant à un musée à un autre musée. Elle vise ainsi à compléter « *une collection permanente composée de biens dont la conservation et la présentation revêtent un intérêt public et organisée en vue de la connaissance, de l'éducation et du plaisir du public* »¹¹⁹³.

On précisera également que la mise à disposition de la collection d'un musée (ou la mise en dépôt de certaines œuvres) implique l'existence d'un inventaire à jour de cette collection, tant pour des raisons juridiques¹¹⁹⁴, que pour des raisons comptables : la collection doit être inscrite

¹¹⁹¹Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Guide pratique de l'intercommunalité*, précité, p. 267.

¹¹⁹² Article L. 1321-3 du code général des collectivités territoriales.

¹¹⁹³ Article L. 410-1 du code du patrimoine.

¹¹⁹⁴ Sur le rôle et la nature de l'inventaire dans les musées, voir supra, §256.

au budget de la commune qui la met à disposition, ainsi que dans celui de l'établissement public de coopération intercommunale bénéficiaire. Il s'agit de simples écritures d'ordres établies par l'ordonnateur de la collectivité concernée, et enregistrées par son comptable : les biens mis à dispositions sont inscrits et comptabilisés à l'actif de la collectivité territoriale propriétaire (sur le compte 2423 intitulé « mise à disposition »), et inscrits au budget de l'établissement public de coopération intercommunale bénéficiaire, dans une subdivision particulière du compte d'immobilisation¹¹⁹⁵. Cette inscription comptable passe par l'établissement d'un procès-verbal « *établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Celui-ci précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci* »¹¹⁹⁶. L'inventaire des collections d'un musée dont la gestion est transférée à un établissement public de coopération intercommunale doit donc être joint à ce procès-verbal, et son absence peut constituer un frein au transfert de la gestion du musée. La Cour des comptes souligne ainsi l'exemple de la communauté d'agglomérations d'Amiens (Amiens Métropole), dont « *l'absence d'inventaire physique du patrimoine intercommunale et communal paraissait être à l'origine de l'absence des transferts de patrimoine en matière culturelle et sportive (...)* »¹¹⁹⁷.

Cette obligation vaut également dans le cadre d'un transfert en pleine propriété.

b. Le transfert en pleine propriété des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées

497. L'article L. 1321-4 du code général des collectivités territoriales précise que le transfert de compétences d'une commune vers un établissement public de coopération intercommunale peut « *faire l'objet d'un transfert en pleine propriété à la collectivité bénéficiaire dans les conditions définies par la loi* » des biens nécessaires à l'exercice de ces compétences.

¹¹⁹⁵ Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, précité, p. 118.

¹¹⁹⁶ L'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales dispose également que « *pour l'établissement de ce procès-verbal, les parties peuvent recourir aux conseils d'experts dont la rémunération est supportée pour moitié par la collectivité bénéficiaire du transfert et pour moitié par la collectivité antérieurement compétente. À défaut d'accord, les parties peuvent recourir à l'arbitrage du président de la chambre régionale des comptes compétente. Cet arbitrage est rendu dans les deux mois* ».

¹¹⁹⁷ Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, précité, p. 117.

Or, les dispositions relatives aux communautés urbaines et aux métropoles instituent un transfert de propriété obligatoire des « *immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes et qui sont nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté* » ou de la métropole¹¹⁹⁸. L'article L. 5217-6 rappelle que ce transfert de propriété est impératif dans le cadre des compétences obligatoires de la métropole, exercées tant en lieu et place des communes que des départements et des régions¹¹⁹⁹.

Ces transferts sont gratuits et ne donnent lieu à aucune indemnité particulière. Ils sont opérés en deux temps : il y a d'abord une affectation des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées, de manière à permettre à l'établissement public de coopération intercommunale concerné d'exercer son activité dès sa création (ou dès la modification de son périmètre ou dès sa fusion). Le transfert de propriété définitif est ensuite opéré par accord amiable ou, à défaut, par décret en Conseil d'État « *pris après avis d'une commission dont la composition est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur* » qui comprend notamment les organes exécutifs des collectivités territoriales concernées. Ce transfert de propriété intervient au terme d'un délai d'un an, qui court à compter du transfert de compétences à la communauté urbaine et de la première réunion du conseil de la métropole.

498. Dans le cadre d'un transfert de propriété obligatoire des collections d'un musée prévu par la loi (notamment dans le cas du transfert à une communauté urbaine ou à une métropole), on se rappelle que les biens relevant du domaine public des personnes publiques sont soumis aux principes d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité, et qu'à ce titre, tout transfert de propriété ne peut passer, en principe, que par un déclassement du bien, de manière à ce qu'il tombe dans le domaine privé de la personne publique¹²⁰⁰.

Le code général de la propriété des personnes publiques a posé une dérogation à ce principe, de manière à faciliter la gestion domaniale des personnes publiques, notamment dans le cadre de la gestion d'un service public : aussi son article L. 3112-1 dispose que « *les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils*

¹¹⁹⁸ Article L. 5215-28 du code général des collectivités territoriales pour les communautés urbaines, et articles L. 5217-5 et

¹¹⁹⁹ Article L. 5217-6 du code général des collectivités territoriales : « *Les biens et droits à caractère mobilier ou immobilier situés sur le territoire de la métropole et utilisés pour l'exercice des compétences transférées à titre obligatoire visées au I et au 1 des II et III de l'article L. 5217-4 sont mis de plein droit à disposition de la métropole par les communes membres, le département, la région et, le cas échéant, les établissements publics de coopération intercommunale dont le périmètre est réduit par application de l'article L. 5217-5. Un procès-verbal établi contradictoirement précise la consistance et la situation juridique de ces biens et droits (...)* ».

¹²⁰⁰ Voir supra, §116 et suivants.

sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public ». Cependant cette disposition ne peut en aucun cas s'appliquer aux collections d'un musée. Le transfert de propriété des collections d'un musée à une communauté urbaine ou à une métropole doit tenir compte des impératifs d'inaliénabilité posés par le code du patrimoine, dans sa réglementation relative aux monuments historiques ou aux musées de France. Les collections des musées font en effet l'objet d'une protection spécifique, qui se superpose ou même remplace les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques.

Lorsqu'elles sont protégées au titre des monuments historiques, les collections des musées sont soumises au régime prévu par l'article L. 622-14 du code du patrimoine. Celui-ci dispose que *« les objets classés au titre des monuments historiques appartenant à une collectivité territoriale ou à un établissement public ou d'utilité publique ne peuvent être aliénés qu'avec l'accord de l'autorité administrative et dans les formes prévues par les lois et règlements. La propriété ne peut en être transférée qu'à l'État, à une personne publique ou à un établissement d'utilité publique »*. Cette disposition s'applique parfaitement aux collections des musées municipaux qui doivent faire l'objet d'un transfert à un établissement public de coopération intercommunale, lorsque ceux-ci ne disposent pas de l'appellation « musée de France ». Il revient au ministre chargé de la Culture d'apprécier la validité d'un tel transfert.

Lorsqu'un musée concerné par un transfert de gestion d'une commune vers un établissement public de coopération intercommunale est doté de l'appellation « musée de France », des dispositions spécifiques s'appliquent : l'article 11 de la loi, codifié à l'article L. 451-8 du code général des collectivités territoriales précise ainsi qu' *« une personne publique peut transférer, à titre gratuit, la propriété de tout ou partie de ses collections à une autre personne publique si cette dernière s'engage à en maintenir l'affectation à un « musée de France »*. Ce transfert de propriété est approuvé par le ministre de la culture, après avis du Haut Conseil des musées de France ».

499. Le transfert de gestion d'un musée appartenant à une commune vers un établissement public de coopération intercommunale obéit donc aux dispositions de droit commun, avec cependant quelques spécificités propres à son essence même, c'est-à-dire à ses collections. Ce transfert des biens, meubles et immeubles, implique également un transfert des droits et obligations de la collectivité propriétaire vers l'établissement public de coopération intercommunale.

B. La substitution des établissements publics de coopération intercommunale dans les obligations juridiques et financières de la commune

500. L'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales précise que l'établissement public de coopération intercommunale « *est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes* ». Cette disposition est également valable en matière d'extension de compétence ou d'accroissement du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale concerné. Elle vise à lui permettre l'exercice effectif de l'activité de service public en cause. Ainsi les opérations de gestion et d'administration du service sont assumées par l'établissement public de coopération intercommunale (1), de même que les charges liées à son fonctionnement (2).

1. La substitution de l'établissement public de coopération intercommunale à la commune dans la gestion du musée transféré

501. Le transfert de gestion d'un musée municipal à un établissement public de coopération intercommunale implique que celui-ci l'administre en lieu et place de la commune propriétaire. Tous les actes et délibérations du conseil municipal qui concernent le musée sont donc dorénavant pris par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Ces actes et délibérations sont soumis au même régime juridique que ceux des conseils municipaux. Ils sont, notamment, dotés d'un caractère exécutoire après leur publication ou leur affichage et après leur transmission au représentant de l'État du département concerné¹²⁰¹.

Concrètement, pour un musée, cela implique que les actes liés à l'exercice de ses missions sont assurées par l'établissement public de coopération intercommunale nouvellement chargé de sa gestion. Lorsqu'il s'agit d'un musée de France - et c'est bien le cas dans la majorité des transferts de compétences - toutes les obligations pesant sur la commune propriétaire du musée et qui découlent de la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France* incombent à

¹²⁰¹ Article L. 5211-3 du code général des collectivités territoriales qui renvoie aux dispositions des articles L. 2131-1 à L. 2132-7.

l'établissement public de coopération intercommunale¹²⁰². Il lui revient d'organiser la conservation et la gestion des collections (et notamment de procéder à leur inventaire et à leur récolement). L'établissement public de coopération intercommunale exerçant les droits du propriétaire, il doit par exemple faire procéder à la restauration des collections quand cela est nécessaire, conformément aux dispositions de l'article L. 452-1 du code du patrimoine.

502. Dans le cadre d'une mise à disposition (la question ne se pose pas s'il y a transfert de propriété), il importe également de préciser le sort des nouvelles acquisitions du musée pour le cas où il serait mis fin à la gestion de ce musée par l'établissement public de coopération intercommunale auquel il a été transféré. En effet, le propre d'un musée est non seulement d'assurer la conservation de ses collections, mais également de procéder à des acquisitions en vue de les accroître. Il y a alors une possibilité de voir se constituer une « double collection », avec deux inventaires distincts. Il faut alors faire la distinction entre la collection qui a été mise à disposition et qui reste la propriété de la commune qui a transféré le musée, et celle que l'établissement public de coopération intercommunale a constitué dans le cadre de l'exercice des missions dévolues au musée concerné. La solution serait peut-être d'indiquer que les acquisitions sont faites par l'établissement public de coopération intercommunale pour le compte de la commune propriétaire des collections.

503. La substitution de l'établissement public de coopération intercommunale dans les actes et délibérations de la commune propriétaire d'un musée est valable pour l'avenir, à compter du transfert effectif de la compétence.

Toutefois, dans le souci d'assurer la continuité du service public, cette substitution concerne également l'ensemble des actes et obligations contractuelles de la commune en cours au moment du transfert : « *les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties* »¹²⁰³. Cette disposition concerne notamment les marchés publics, délégations de service public, les contrats de location, d'assurances, *etc.* Il en va ainsi des contrats d'assurances d'œuvres, des marchés lancés dans le cadre de la programmation d'expositions ou des contrats de concession pour l'exploitation des librairies, boutiques ou services de restauration existant dans les musées. Il revient alors à la commune qui transfère son musée d'informer ses cocontractants de cette substitution. Il y a alors lieu de rédiger des avenants aux contrats, qui désigneront les nouveaux titulaires du contrat ainsi que, si nécessaire, le nouveau comptable assignataire de l'établissement public de coopération

¹²⁰² Voir *supra*, §253 et suivants.

¹²⁰³ Article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales.

intercommunale, afin de permettre à ses nouveaux cocontractants de suivre leurs demandes de paiement.

504. L'avenant n'a pas pour objet d'entraîner une modification substantielle du contrat, sauf « *en cas de sujétion technique imprévue* ». Cette disposition, prévue par l'article 20 du code des marchés publics est tirée de la jurisprudence administrative établie à partir de la fin des années 1980¹²⁰⁴. En effet, il n'y a pas, en principe d'obstacle juridique et doctrinal à la modification d'un contrat administratif. On considère qu'au-delà du pur consensualisme qui lie les parties, le contrat administratif est conçu comme un outil pour les personnes publiques, au service de la réalisation de leurs activités de service public : « *c'est cette finalité qui justifie son régime juridique original fondé sur la mutabilité du contrat, destinée à assurer la continuité du service public et l'adaptabilité de ce dernier aux besoins de l'administration, des usagers et à l'évolution des techniques* »¹²⁰⁵. Cependant, le développement croissant des règles de concurrence et de transparence a contribué à développer, de la part du juge administratif puis du juge communautaire, une forme de suspicion vis-à-vis des modifications de contrats. Aussi celles-ci sont autorisées à la condition qu'elles ne transforment pas les conditions du contrat de manière substantielle ; une telle modification risquant d'entraîner un bouleversement de son économie ou de son objet et ainsi une remise en cause des conditions d'égalité de traitement des candidats et de la transparence des procédures de mise en concurrence¹²⁰⁶. Le cocontractant

¹²⁰⁴ Conseil d'État, 29 juillet 1994, *Communauté urbaine de Lyon*, req. n° 118953, Rec., Tables, p. 1033, à propos de la modification, pour la poursuite de l'exécution du service public, de marchés publics de travaux d'entretien des égouts, de branchements particuliers et de maçonneries ; Conseil d'État, avis du 8 juin 2000 n° 364803 relatif à la cession de contrat (AJDA 2000, p. 758).

La jurisprudence administrative a dégagé deux critères pour déterminer si la modification du contrat entraîne la création d'un nouveau contrat : le critère qualitatif, relatif à la nature de l'élément modifié, et le critère quantitatif, relatif à l'ampleur de cette modification. Celle-ci doit être « *raisonnable et mesurée* », et ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du contrat. Toutefois, aucune disposition législative ou réglementaire ne détermine un seuil de référence au-delà duquel on doit considérer que cette économie générale du contrat est perturbée. Ainsi, le Conseil d'État a admis en 2008 la possibilité pour la ville de Paris de souscrire un avenant à son marché public relatif à l'installation d'un réseau de Velib'. En l'espèce il s'agissait d'un avenant destiné à étendre le réseau des Velib' aux communes limitrophes de la ville de Paris. Le juge a considéré que le surcoût entraîné par rapport au prix initial du marché (8 % au maximum) « *n'avait pas « pour effet de bouleverser l'économie du marché initial* ». Il s'est également fondé sur « *l'identité de nature entre la prestation prévue par le marché initial et la prestation supplémentaire ainsi proposée aux usagers du réseau parisien Vélib', de la portée limitée de ce complément et, dès lors qu'il ne s'agit que d'une extension réduite du service public parisien de vélos en libre-service sur une largeur de 1500 mètres autour de la ville, afin d'améliorer un service rendu essentiellement aux usagers qui habitent à Paris ou qui s'y rendent et non de mettre en place un service distinct destiné aux déplacements dans les communes limitrophes* » (Conseil d'État, 11 juillet 2008, *Ville de Paris*, Rec., p. 45).

¹²⁰⁵ HOEPFFNER Hélène, « La modification des contrats de la commande publique à l'épreuve du droit communautaire », *RFDA*, 2011 p. 98.

¹²⁰⁶ Cour de justice des Communautés Européennes, 19 juin 2008, *Pressetext Nachrichtenagentur GmbH*, (Aff. C-454/06, Rec., I, p. 4401), qui précise que la modification d'un marché public en cours de validité peut être considérée comme substantielle et ne peut donc être effectuée par avenant dans deux cas: lorsqu'elle introduit des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient permis l'admission de

ne peut donc pas imposer de modifications au contrat, et le changement de personne publique contractante ne lui donne pas droit à résiliation ou à indemnisation¹²⁰⁷. Des modifications de contrat restent néanmoins admises dès lors qu'il s'agit de substituer un contrat unique à plusieurs contrats existants, dans un souci de bonne gestion publique : « *un réexamen de l'ensemble des contrats de même nature se rapportant aux mêmes services en vue d'en rechercher l'harmonisation dans un sens conforme aux intérêts de l'intercommunalité* »¹²⁰⁸ serait nécessaire. La Cour des comptes déplore cependant que cela ne soit pas le cas, les établissements publics de coopération intercommunale attendant la date d'échéance des contrats transférés pour les harmoniser, et engager ainsi une mutualisation et une économie dans leur gestion¹²⁰⁹.

2. Le transfert des charges liées à la gestion du musée

505. Le transfert de gestion d'un musée à un établissement public de coopération intercommunale implique, au-delà du transfert des biens meubles et immeubles et du transfert des actes de gestion courante, un transfert des charges liées au fonctionnement du service. Puisque la commune est dessaisie de toute la gestion du musée, il n'y a pas lieu qu'elle continue à assumer les charges financières y afférent.

L'établissement public de coopération intercommunale se voit donc transférer les charges de gestion courante du musée **(a)**, mais également de la dette que la commune aurait pu contracter au profit de son musée **(b)**. Ces transferts sont mis en œuvre en application des principes budgétaires et comptables qui régissent les finances publiques locales, et notamment l'élaboration et l'exécution du budget de l'établissement public de coopération intercommunale concerné **(c)**.

soumissionnaires autres que ceux initialement admis ou auraient permis de retenir une offre autre que celle initialement retenue ; lorsqu'elle étend le marché, dans une mesure importante, à des services non initialement prévus ; lorsqu'elle change l'équilibre économique du contrat en faveur de l'adjudicataire du marché, d'une manière qui n'était pas prévue dans les termes du marché initial. Voir également Cour de justice de l'Union européenne, 13 avril 2010, *Wall AG*, aff. C-91/08, *Rec.*, p. I-02815.

¹²⁰⁷ Article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales.

¹²⁰⁸ Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, précité, p. 121.

¹²⁰⁹ *Ibidem*, p. 121.

a. Les modalités du transfert des charges de gestion courante de la commune vers l'établissement public de coopération intercommunale

506. La loi du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* prévoyait que « le coût des dépenses transférées est évalué d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après la moyenne de leur coût réel dans les trois comptes administratifs précédant ce transfert »¹²¹⁰. La Cour des comptes a eu l'occasion de souligner l'incohérence de ce système, notamment parce que les communes n'en faisaient pas une application homogène. Ainsi pour des équipements appartenant à la même commune, certaines charges pouvaient être évaluées à partir des budgets communaux, les autres à partir des comptes administratifs¹²¹¹. Par ailleurs, il convient de souligner que les communes perçoivent une attribution de compensation de la part des établissements publics de coopération intercommunale, qui a pour objet de corriger la perte de certaines recettes fiscales¹²¹². Les charges d'investissement liées à la gestion des équipements transférés aux établissements publics de coopération intercommunale sont déduites de l'attribution de compensation versée aux communes. Or, le dispositif de transfert des charges prévu par la loi de 1999 entraînait une certaine inégalité : la commune qui avait beaucoup investi, pendant la période de référence pour le calcul des charges à transférer, était pénalisée par rapport à une commune qui transférait des équipements sur lesquels elle n'avait pas fait de travaux depuis longtemps dans le calcul de son attribution de compensation, car ses charges en étaient déduites¹²¹³.

507. La loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales* a réformé les modalités de calcul des charges transférées aux établissements publics de coopération intercommunale pour la gestion des équipements qui relèvent dorénavant de leur compétences : « Les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de

¹²¹⁰ Article 86 de la loi 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, précitée.

¹²¹¹ Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, précité, pp. 132-133.

¹²¹² Article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

¹²¹³ Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, précité, p. 134.

réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année ».

Les juridictions financières ont jugé cette réforme « *utile et bien venue* ». Pour le transfert des dépenses de fonctionnement, la période de référence des budgets ou des comptes administratifs à prendre en compte est dorénavant librement établie, ce qui permet d'appliquer plus de souplesse et d'homogénéité pour déterminer la notion de « coût moyen ». Le transfert des dépenses d'investissement « *repose sur l'idée que la charge en question correspond pour l'essentiel à l'amortissement technique et financier d'un stock de capital que l'on doit maintenir à un même niveau d'utilité et de qualité* »¹²¹⁴.

b. Les modalités du transfert de la dette

508. Au-delà des transferts des dépenses de fonctionnement et d'investissement liés à la gestion, par exemple, d'un musée, l'établissement public de coopération intercommunale concerné doit également se substituer à la commune dans ses droits et obligations découlant de contrats d'emprunt. En clair, il s'agit de transférer à l'établissement public de coopération intercommunale concerné la dette contractée par la commune qui porte sur la gestion du musée. Deux solutions sont possibles.

509. L'emprunt peut être individualisé et affecté à l'équipement concerné (par exemple un emprunt contracté pour effectuer des travaux d'aménagement dans un musée) : dans ce cas le transfert passe par une cession de contrat, l'établissement public de coopération intercommunale est subrogé dans les droits et obligations de la commune vis-à-vis de son créancier.

Mais dans les cas les plus fréquents, les communes n'individualisent pas leurs emprunts. Ceux-ci sont en général globalisés et ne sont pas affectés à un équipement en particulier (comme un musée). Dans ce cas, il revient à la commission d'évaluation citée plus haut de déterminer, dans les emprunts globalisés, la part que représente la charge financière afférente au musée transféré. La détermination de ce pourcentage de l'emprunt pose alors un souci particulier : elle implique

¹²¹⁴ Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, précité, p. 135.

une forme de scission de l'emprunt, dont une partie reste gérée et remboursée par la commune. L'autre partie de l'emprunt, qui doit correspondre à la dette pesant sur le musée, sera remboursée par l'établissement public de coopération intercommunale. Deux hypothèses se profilent alors. Dans la première, l'organisme bancaire créancier peut admettre le principe d'une scission du contrat d'emprunt. Cette scission est opérée par le biais d'un avenant au contrat initial, et l'organisme bancaire se retrouve avec deux débiteurs au lieu d'un, chacun remboursant sa quote-part. Dans l'autre hypothèse, l'organisme bancaire refuse la scission. Dans ce cas, il revient à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale de poursuivre le remboursement de l'emprunt globalisé. Si la commune continue d'en assurer le remboursement, l'établissement public de coopération intercommunale doit lui rembourser sa quote-part sous forme d'annuités. Si l'emprunt globalisé est transféré à l'établissement public de coopération intercommunale, il revient alors à la commune de lui rembourser sa part d'emprunt, qui sera, en fait, déduite de son attribution de compensation¹²¹⁵.

510. Le transfert des charges afférentes à la gestion d'un équipement confié à un établissement public de coopération intercommunale nécessite donc des calculs précis, établis par une commission locale d'évaluation. Instituée par la loi du 12 juillet 1999, elle est composée de membres des conseils municipaux concernés par les transferts de compétences et peut faire appel à des experts. *« Elle rend ses conclusions l'année de l'adoption de la cotisation foncière des entreprises unique par l'établissement public de coopération intercommunale et lors de chaque transfert de charges ultérieur »*¹²¹⁶.

c. L'élaboration et l'exécution du budget de l'établissement public de coopération intercommunale

511. Le transfert des charges liées à la gestion d'un musée implique que l'établissement public de coopération intercommunale dispose d'un budget au moment du transfert de compétences, ainsi que d'un ordonnateur et d'un comptable chargé de son exécution. Or, bien souvent, les établissements publics de coopération intercommunale ne disposent pas d'un budget propre à la

¹²¹⁵ Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, précité, p. 136 ; Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Guide pratique de l'intercommunalité*, précité, p. 272.

¹²¹⁶ Article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

date de leur création. Aussi la circulaire interministérielle du 29 août 2008 *relative aux établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes et au paiement et au financement des dépenses avant le vote de leur budget* précise les modalités de règlement de certaines dépenses obligatoires par l'établissement public de coopération intercommunale avant le vote de son budget¹²¹⁷. On rappellera seulement que les établissements publics de coopération intercommunale sont soumis aux mêmes dispositions que les communes concernant les modalités de définition et d'exécution de leur budget¹²¹⁸ et que d'un point de vue comptable, certaines dispositions doivent être prises pour assurer une liaison entre le budget de la commune anciennement chargée de la gestion de l'équipement transféré et celui de l'établissement public de coopération intercommunale.

Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale sont en effet soumis à une comptabilité d'exercice, qui pose le principe du rattachement des charges et des produits à l'exercice comptable auxquels ils se rapportent. Ainsi, le budget est établi et voté pour une année civile, du 1^{er} janvier au 31 décembre de la même année. Les dépenses et les recettes prévues au budget doivent donc être exécutées au cours de cette année. Cependant, les opérations de dépenses et de recettes nécessitent des procédures en plusieurs temps. On distingue en effet la phase d'engagement ou de liquidation, qui consiste en la constatation de l'existence de la dépense ou de la recette, la phase d'engagement ou de mandatement par laquelle l'ordonnateur donne au comptable l'ordre de payer la dépense ou de recouvrer la recette et le paiement ou le recouvrement effectif par le comptable¹²¹⁹. Aussi, pour plus de souplesse, la loi autorise l'exécution de des dépenses et des recettes jusqu'au 31 janvier de l'année suivante.

512. La comptabilité d'exercice implique trois choses dans le cadre d'un transfert de compétences d'une commune vers un établissement public de coopération intercommunale. D'une part, les résultats budgétaires de l'exercice précédent le transfert sont maintenus dans la comptabilité de la commune, « *car ils sont la résultante de l'activité exercée par celle-ci*

¹²¹⁷ Circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales et du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique n° INT/B/08/00152/C du 29 août 2008, *relative aux établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes et au paiement et au financement des dépenses avant le vote de leur budget*, BOCF du 6 novembre 2008.

¹²¹⁸ L'article L.1612-20 du code général des collectivités territoriales renvoie ainsi aux dispositions des articles L. 1612-1 à L. 1612-19.

¹²¹⁹ Articles 23 et 28 du décret 62-1587 du 29 décembre 1962 *portant règlement général sur la comptabilité publique*, JORF du 30 décembre 1962, p. 12828.

lorsqu'elle était compétente »¹²²⁰. D'autre part, les charges et les produits rattachés à l'exercice précédent sont maintenus dans la comptabilité communale : « *par définition, il s'agit donc de charges et de produits se rapportant au dernier exercice budgétaire durant lequel la commune était compétente et participant aux résultats budgétaires de cet exercice* »¹²²¹. Sont ainsi visées les dépenses constatées et mandatées avant le 31 janvier de l'année qui suit la clôture du budget mais non encore réglées, et les recettes de fonctionnement correspondant à des droits acquis avant le 31 décembre de l'année et qui n'ont pas fait l'objet d'une facturation. Enfin, en dernier lieu, les « restes à réaliser » issus d'engagements pris ou reçus dans le cadre des compétences transférées à l'établissement public de coopération intercommunale sont transférés dans son budget. Les restes à réaliser désignent les dépenses engagées durant l'année précédente, mais non encore mandatées, et les recettes pour lesquelles aucun titre n'a été émis. Il revient alors à l'ordonnateur de la commune de transmettre à celui de l'établissement public de coopération intercommunale un état des restes à réaliser à prendre en compte dans son budget¹²²².

¹²²⁰ Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Guide pratique de l'intercommunalité*, précité, p. 273.

¹²²¹ *Ibidem*.

¹²²² *Ibidem*.

Conclusion du Titre II.

513. Service public local à vocation culturelle, révélateur de la diversité culturelle sur le territoire national, le musée territorial constitue un outil important du développement local et de l'attractivité du territoire. Élément de fierté des habitants du territoire, il se pose également comme un argument électoral puissant : bons nombre d'élus locaux utilisent l'institution muséale pour laisser derrière eux une image forte de leur participation au développement du territoire. Outil de la politique de notoriété d'une collectivité territoriale, incarnation du développement culturel local, le musée n'est d'ailleurs pas considéré comme un élément idéologique. En effet, il est doté d'un caractère « apolitique ». S'il est vrai que la Gauche a largement contribué, dans les années 1970, à l'instauration d'une politique culturelle locale, on assiste depuis le début des années 1980 à une forme de « dépolitisation de la culture », on ne perçoit plus *« aucune différence significative entre les partis politiques de gauche ou de droite quant aux formes et à la fréquence des investissements »*¹²²³.

Cet attachement à l'utilisation du musée comme marqueur et promoteur du territoire n'est cependant pas sans risque, et l'enthousiasme des collectivités territoriales en la matière peut être de courte durée face à la difficulté de construire et de financer certains projets, ou tout simplement d'assurer le fonctionnement d'équipements existants. La problématique du financement des services publics locaux n'est toutefois pas nouvelle et n'a pas vocation à ne concerner qu'exclusivement les musées. Toutefois, elle pourrait prendre une proportion plus importante dans le contexte actuel, marqué par une crise des finances publiques (et une réduction des dépenses culturelles de certaines catégories de collectivités territoriales) et la réforme des institutions locales, dont l'impact financier et fiscal s'avère important.

514. Aussi la place et le rôle du musée pourraient-ils évoluer dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales et de la généralisation de l'intercommunalité de projet : facteur du développement et de l'attractivité du territoire, il bénéficierait des avantages de la mutualisation de leur gestion tout en se posant comme un élément clé au service de la définition de l'intérêt communautaire sur un territoire en pleine restructuration. Ainsi, *« la prise en compte par les EPCI de compétences culturelles porteuses d'intérêts communautaires pourrait apporter, à*

¹²²³ POULARD Frédéric, *Les musées de collectivités, les conservateurs et la mise en œuvre des politiques culturelles*, thèse précitée, p. 144.

*l'avenir, des réponses de fond, et induire des dynamiques de développement nouvelles au bénéfice d'un nombre accru de citoyens »*¹²²⁴.

515. Dans ce contexte, il n'est cependant pas exact de présenter la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* comme l'élément annonciateur d'une véritable rupture dans la perception de l'action intercommunale et dans la place que peut prendre la culture dans cette action : la territorialisation de l'action intercommunale est en effet en germe depuis la consécration de la notion d'intercommunalité de projet. La loi de 2010 ne fait que confirmer le principe de la territorialisation des politiques publiques et qu'encourager son développement. Mais cette confirmation et cet encouragement doivent sans doute être perçus comme une véritable consécration de l'intercommunalité de projet dans l'ordre institutionnel nouvellement établi. Dès lors, il est difficile d'envisager un retour en possible arrière. La territorialisation des politiques publiques, et particulièrement de la culture, n'a vocation qu'à « s'approfondir », et on pourra sans doute mesurer la place essentielle que la culture pourra être amenée à occuper, c'est-à-dire le symbole au sein d'une intercommunalité, d'« *une communauté de destins entre les citoyens, et de promouvoir le « vivre ensemble* ». Elle permet en effet « *d'incarner, de donner vie à un nouveau territoire aujourd'hui encore trop administratif* »¹²²⁵.

¹²²⁴ LECAT Robert, CHIFFERT Annie, RELIQUET Philippe, *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, précité, p. 87.

¹²²⁵ DURU Emmanuel, « Interview de Olivier Bianchi, vice-président délégué au développement culturel de Clermont Communauté », in « Le nouveau visage de l'intercommunalité culturelle », précité, p.14.

Conclusion de la Partie I.

517. Les développements qui précèdent ont permis de montrer à quel point le service public du musée s'inscrit dans les politiques de décentralisation culturelle, dans le cadre du respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Celles-ci sont en effet les principaux acteurs du développement des musées en France, dans le cadre du contrôle scientifique et technique de l'État officialisé lors du premier acte de la décentralisation, et légitimé par la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*. On a pu voir cependant que, loin de mettre en place une politique de contrôle et de sanction, la loi *relative aux musées de France* s'oriente vers une coopération entre l'État et les collectivités territoriales, qui pourrait prendre la forme d'une convention d'objectifs et de moyens : l'État s'engage en effet à soutenir scientifiquement et financièrement les collectivités territoriales qui respectent volontairement ses directives en matière, notamment de gestion des collections.

518. L'engouement fort des collectivités territoriales pour leurs musées, visible dès la fin du XVIII^{ème} siècle et encore aujourd'hui, s'explique par la volonté de faire du musée un élément marqueur du territoire, facteur de rayonnement et d'attractivité locale. Le musée est alors de plus en plus utilisé comme une recette du développement économique et de valorisation du territoire. Si cette recette est souvent couronnée de succès, elle met parfois les collectivités territoriales dans des situations financières difficiles. Dans ce cadre, il apparaît que l'intercommunalité de projet, à laquelle la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* a donné une ampleur nouvelle, pourrait permettre d'assurer la gestion de grands musées comme la survivance de petits musées qui sont souvent les marqueurs forts de l'identité locale. Cette solution permettrait de les inscrire au sein d'un réseau et de leur confier une mission en lien avec la restructuration et la mise en valeur d'un territoire, notamment dans le cadre de la définition d'un intérêt communautaire. Elle peut néanmoins présenter certaines limites. L'intégration d'un ou plusieurs musées territoriaux au sein d'une intercommunalité de projet peut, en effet, se heurter à la réticence de certains élus à transférer la gestion de l'un des éléments les plus emblématiques de leur collectivité. De même, le poids historique de certaines institutions muséales et l'ancrage communal fort de certaines collections pourraient donner l'impression à certaines communes de « *se trouver face à un fait accompli et de devoir désormais assumer la gestion d'un équipement à la définition duquel ils n'ont pas été associés*

et dont les choix stratégiques récents, les investissements et les recrutements de personnels ont été assumés par la seule commune responsable »¹²²⁶.

Enfin, paradoxalement le rayonnement des musées territoriaux peut aussi constituer un frein à leur intégration au sein d'une intercommunalité de projet, car les charges liées au rayonnement d'un musée peuvent dépasser le simple groupement de communes : *« Les phénomènes économiques, sociaux et démographiques repoussent toujours plus loin les habitants qui, résidant dans des communes de plus en plus éloignées, viennent profiter au moindre coût fiscal des équipements et des services offerts par la ville située au centre de l'agglomération. Or, même si ces équipements étaient gérés à un niveau intercommunal, toutes les communes dont les habitants profitent de ces équipements ne pourraient être intégrées à la structure intercommunale, sauf à repousser les limites de celle-ci au-delà du raisonnable, (...). Il y a là une source de profondes disparités et de tensions entre les usagers de services publics »¹²²⁷.*

Par ailleurs, le principe de la territorialisation existe de longue date dans le milieu muséal, les musées n'ayant pas attendu la constitution d'une intercommunalité de projet pour nouer des partenariats ou s'inscrire dans un réseau de coopération. Cependant ces partenariats peuvent dépasser le strict périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale¹²²⁸. Pour exemple, on peut citer les conservations départementales qui peuvent dépasser le seul échelon intercommunal.

De plus les établissements publics de coopération intercommunale présentent, comme les collectivités territoriales, des contraintes de gestion courante des services publics locaux liées au recours à la régie directe. Ils disposent en effet, comme on le verra ci-après, du même « pouvoir de régie » que les autres personnes territoriales (État, collectivités territoriales). De ce fait, ils gèrent leurs services en régie directe, celle-ci étant réputée pour son caractère contraignant lorsqu'il s'agit de gérer des musées. Associée au fait que l'intercommunalité apparaît comme un territoire légitime, mais pas forcément pertinent pour l'établissement et la mise en œuvre de politiques culturelles et notamment muséales, cette idée peut expliquer le recours plus aisé à l'intercommunalité ou à la coopération de services, et non pas à l'intercommunalité de projet (type établissement public de coopération culturelle ou syndicat mixte).

¹²²⁶ TEILLET Philippe, « Premières observations et premières hypothèses sur la place et le rôle des musées de France dans la recomposition des territoires », précité, pp. 59-60.

¹²²⁷ VERPEAUX Michel, « Intercommunalité et service public culturel », *AJDA* 2000, p. 115.

¹²²⁸ TEILLET Philippe, « Premières observations et premières hypothèses sur la place et le rôle des musées de France dans la recomposition des territoires », in Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, pp. 59-61 ; voir également VERPEAUX Michel, « Intercommunalité et service public culturel », *AJDA* 2000, p. 115.

Partie II. Les musées territoriaux, expression de la diversité des modes de gestion des services publics locaux

519. La création d'un service public suppose en principe son rattachement à une collectivité publique, celle-ci devenant alors le maître, ou le responsable de ce service. De cette responsabilité découle un pouvoir de « direction stratégique » qui lui permet de prendre des décisions relatives au fonctionnement, à l'organisation du service (la gestion « opérationnelle » du service) et à son exécution. Il « s'analyse comme une réponse à la question : « à qui revient le dernier mot quant au choix des objectifs ? »¹²²⁹. De ce pouvoir de direction stratégique découle alors la détermination d'un choix de mode de gestion.

520. On pourrait définir le mode de gestion comme « un cadre juridique préétabli »¹²³⁰ permettant le fonctionnement général du service, « en vue de la satisfaction du besoin pour lequel il a été créé »¹²³¹.

Le principe de la liberté du choix du mode de gestion des services publics des collectivités territoriales sous-entend le recours à une décision discrétionnaire de l'assemblée délibérante. Cette liberté de choix est aujourd'hui constitutionnellement garantie par les articles 34 et 72, alinéa 2, de la Constitution de 1958. Mais avant que le Conseil constitutionnel n'utilise ces dispositions comme une règle de fond pour définir le principe de libre administration¹²³², la liberté des collectivités territoriales relative au choix du mode de gestion de leurs services publics a été consacrée par le juge administratif. Celui-ci a en effet progressivement admis que les différents textes législatifs régissant les modalités de gestion de certains services publics

¹²²⁹ GUGLIELMI Gilles J., KOUBI Geneviève, *Droit du service public*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 2007, pp. 302-303.

¹²³⁰ DOUENCE Jean-Claude, « Le choix du mode de gestion des services publics locaux », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2008, fasc. n° 6132, §9.

¹²³¹ LACHAUME Jean-François, BOITEAU Claudie, PAULIAT Hélène, *Droit des services publics*, Armand Colin, 3^{ème} édition, 2004, p. 165.

¹²³² Conseil constitutionnel, 23 mai 1979, Décision n° 79-104 DC, *Loi modifiant les modes d'élection de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État*, Rec., p. 27. Voir supra, §42.

n'étaient que ponctuels et ne remettaient pas en cause la compétence générale des collectivités territoriales en la matière. Il appuyait son argumentation sur l'article 61 de la loi municipale de 1884 instituant la clause générale de compétence¹²³³.

La décision du Conseil d'État du 1^{er} avril 1960, *Sieur Guanter*, est l'une des premières à illustrer ce raisonnement. En l'espèce, le requérant contestait la régularité de la création, par une commune, d'un service public de pesage, de mesurage et de jaugeage, ainsi que la délibération fixant les tarifs de la taxe de pesage pour l'utilisation de la bascule municipale. Le Conseil d'État a estimé que les dispositions prises sous le régime napoléonien et qui prescrivaient que ce type de service soit institué par le préfet¹²³⁴, devaient être considérées comme « *implicitement abrogées* ». Selon le juge administratif, ces dispositions étaient en effet « *inconciliables avec (les prescriptions) de l'article 61, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 avril 1884, aux termes desquelles « le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune », et qui, par suite, ont attribué aux conseils municipaux, sous réserves des pouvoirs de tutelle appartenant aux représentants du gouvernement dans les cas et selon les modalités définies par la loi, compétence notamment pour décider de la création et de l'organisation générale des services de la commune* »¹²³⁵.

521. Le juge administratif a eu maintes fois l'occasion de réaffirmer et d'affiner ce principe¹²³⁶. En 2007, il lui est revenu de déterminer si l'attribution par une commune, d'une subvention à une association chargée de l'organisation d'un festival international d'art lyrique constituait ou non une délégation de service public¹²³⁷. Avant de présenter sa solution, il a énuméré la liste des modes de gestion des services publics à disposition des collectivités territoriales, posant ainsi un catalogue et distinguant les modes de gestion déléguée des modes de gestion directe : « *Considérant que, lorsque des collectivités publiques sont responsables d'un service public, elles peuvent, dès lors que la nature de ce service n'y fait pas par elle-même obstacle, décider de confier sa gestion à un tiers ; (...); considérant que, lorsqu'elles sont responsables d'un service public, des collectivités publiques peuvent aussi décider d'en assurer*

¹²³³ Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, JORF du 6 avril 1884, p. 1557 (disposition codifiée à l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales pour ce qui concerne les communes, à l'article L. 3211-1 pour ce qui concerne les départements, et à l'article L. 4221-1 pour ce qui concerne les régions).

¹²³⁴ Arrêté du 7 brumaire an IX et loi du 29 floréal an X. Dispositions reprises à l'article L. 2224-23 du code général des collectivités territoriales : « *Les communes peuvent instituer les bureaux de pesage, de mesurage et de jaugeage publics où chacun peut faire peser et jauger ses marchandises moyennant le paiement d'un droit. Le recours à ces bureaux n'est obligatoire qu'en cas de contestation* ».

¹²³⁵ Conseil d'État, 1^{er} avril 1960, *Sieur Guanter*, Rec., p. 249.

¹²³⁶ Voir notamment Conseil d'État, 24 février 1971, *Commune de Saint-Maure-de-Touraine*, Rec., p. 155 ; Conseil d'État, 18 mars 1988, *Loupias et autres contre Commune de Montreuil-Bellay*, req. n° 57893.

¹²³⁷ Conseil d'État, 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, Rec., p. 155.

directement la gestion ; qu'elles peuvent, à cette fin, le gérer en simple régie, ou encore, s'il s'agit de collectivités territoriales, dans le cadre d'une régie à laquelle elles ont conféré une autonomie financière et, le cas échéant, une personnalité juridique propre ; qu'elles doivent aussi être regardées comme gérant directement le service public si elles créent à cette fin un organisme dont l'objet statutaire exclusif est, sous réserve d'une diversification purement accessoire, de gérer ce service et si elles exercent sur cet organisme un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services leur donnant notamment les moyens de s'assurer du strict respect de son objet statutaire, (...) ». Par là même, le juge administratif rappelait le principe du libre choix du mode de gestion des services publics locaux, sur lequel il ne peut exercer qu'un contrôle restreint. En effet, la liberté est la règle et il ne peut se prononcer sur l'opportunité de la décision de la collectivité territoriale¹²³⁸. Il se borne alors à vérifier la légalité externe de la délibération décidant du mode de gestion du service public en cause, l'absence de détournement de pouvoir et de procédure, l'absence d'une erreur de droit ou l'existence matérielle des faits¹²³⁹.

Le Conseil d'État rappelait également en 2007 que, reliée au principe de libre administration des collectivités territoriales, la liberté de choix des modes de gestion des services publics locaux reste encadrée par le législateur. Celui-ci peut aller contre le principe du libre choix du mode de gestion des services publics locaux et imposer la mise en place d'un mode de gestion spécifique, sous le contrôle toutefois du juge constitutionnel. En 2006, celui-ci a ainsi rappelé que l'obligation faite aux collectivités territoriales de renouveler de manière illimitée leurs concessions à l'entreprise Gaz de France est bien une atteinte au principe de libre administration (et à la liberté contractuelle), mais qu'elle se justifie néanmoins par des considérations d'intérêt général¹²⁴⁰. « *L'évolution contemporaine permet [donc] désormais*

¹²³⁸ Conseil d'État, 18 mars 1988, *Loupas et autres contre Commune de Montreuil-Bellay*, précité.

¹²³⁹ Voir notamment Conseil d'État, 10 janvier 1992, *Association des usagers de l'eau de Peyreleau, Rec.*, p. 13.

¹²⁴⁰ Conseil constitutionnel, décision 2006-543-DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie, Rec.*, p. 120: « *Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, c'est à la condition notamment que celles-ci concourent à des fins d'intérêt général ; qu'il peut aux mêmes fins déroger au principe de la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; Considérant que le législateur n'a pas remis en cause l'exclusivité des concessions de distribution publique de gaz dont bénéficient Gaz de France et les distributeurs non nationalisés dans leur zone de desserte historique en vertu des dispositions combinées des articles 1er et 3 de la loi du 8 avril 1946 susvisée, ainsi que de l'article 25-1 de la loi du 3 janvier 2003 susvisée et du III de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales ; que seules les communes ou leurs groupements qui, au 14 juillet 2005, ne disposaient pas d'un réseau public de distribution de gaz naturel ou dont les travaux de desserte n'étaient pas en cours de réalisation, peuvent concéder la distribution publique de gaz à une entreprise agréée de leur choix ; Considérant, toutefois, que cette limitation de la libre administration des collectivités territoriales et de la liberté contractuelle trouve sa justification dans la nécessité d'assurer la cohérence du réseau des concessions actuellement géré par Gaz de France et de maintenir la péréquation des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution ; que les griefs invoqués doivent, dès lors, être rejetés (...) ».*

*d'esquisser une systématisation. Le principe de libre administration fonde juridiquement la liberté de choix des collectivités locales, qui s'exerce sous la seule réserve des limitations apportées par des règles législatives ou de valeur au moins législative (pour tenir compte de principes généraux dégagés par le juge). Les autorités administratives centrales ne peuvent plus s'immiscer dans le choix du mode de gestion des services publics locaux que sur un fondement légal incontestable qui se fait de plus en plus rare avec le développement de la décentralisation »*¹²⁴¹.

522. Les musées, cependant, ne sont pas concernés par les contraintes posées par le législateur pour la gestion de certains services publics locaux. L'article L. 410-1 du code du patrimoine rappelle en effet que « *les musées des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont organisés et financés par la collectivité dont ils relèvent* ». Par conséquent, les collectivités territoriales disposent, pour leurs musées appréhendés comme n'importe quel service public dont le mode de gestion n'est pas imposé par le législateur, d'une large palette d'outils juridiques. Cependant, malgré cette diversité, le recours au procédé de la régie directe reste la forme de gestion la plus courante des musées territoriaux. Ils sont donc gérés directement par la collectivité territoriale dont ils relèvent, avec ses propres services et ses propres moyens.

Sur ce point, les collectivités territoriales ont rejoint l'État, qui a lui-même exploité ce procédé pendant longtemps. Pourtant, la régie directe appliquée aux musées a fait l'objet de nombreuses critiques. L'évolution du contexte muséal, associé à la mise en œuvre de la loi organique *relative aux lois de finances* du 1^{er} août 2001 et de la révision générale des politiques publiques, a conduit l'État à revoir le mode de gestion de ses musées, dans un souci de performance et d'accroissement de leur autonomie de gestion.

523. Si le mode traditionnel de gestion des musées territoriaux présente quelques défaillances, (**Titre I**), les collectivités territoriales pourraient sans doute, comme l'État, évoluer vers une approche différente de la gestion de leurs musées (**Titre II**).

¹²⁴¹ DOUENCE Jean-Claude, « Les modes de gestion du service public local », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 1990, fasc. n° 6100, §4.

Titre I. Modalités de gestion des musées territoriaux :

défaillance des méthodes traditionnelles ?

525. La variété des modes de gestion des services publics locaux de portée générale proposée par le législateur est rappelée par les dispositions du code général des collectivités territoriales (relatives à la délégation de service public¹²⁴² ou aux régies municipales¹²⁴³ notamment). Elle ne semble pourtant pas avoir convaincu les collectivités territoriales pour ce qui concerne la gestion de leurs musées. On peut en effet avancer que plus de 95% des musées territoriaux recensés par le Service des musées de France sont gérés en régie directe. Ce mode de gestion s'est imposé aux collectivités territoriales qui y ont d'emblée investi leurs moyens humains, matériels et financiers. Juridiquement, cet « engouement » pour la régie directe peut facilement s'expliquer : en dehors de toutes directives de l'État concernant les modalités de gestion de leurs musées, les collectivités territoriales ont choisi le procédé le plus commode, qui préexiste à tous les autres.

526. Il paraît donc pertinent de présenter une analyse théorique du mode de gestion en régie directe. Cet examen permettra de comprendre en quoi la simplicité et la stabilité font de la régie directe un procédé de gestion privilégié pour de nombreux services publics locaux, y compris pour les musées (**Chapitre I**). Mal vue des élus et des professionnels des musées, la régie directe fait l'objet de nombreux appels à une réforme. Il convient donc de voir si les critiques dont elle fait l'objet se posent véritablement comme un handicap dans le cadre de la gestion de musées (**Chapitre II**).

¹²⁴² Articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

¹²⁴³ Articles L. 2221-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Chapitre I. La régie directe : un mode de gestion simple, stable et pérenne

528. Formule de gestion largement utilisée, la régie reste peu étudiée et difficile à définir. Dans son ouvrage sur les régies locales, le Professeur Jacques Viguié souligne ce paradoxe : il rappelle qu'en principe les notions les plus couramment utilisées sont celles qui sont les mieux définies, mais que cette généralité ne s'applique pas à la régie¹²⁴⁴. En effet, au-delà de son acceptation courante, la régie est une notion complexe, qu'il importe de clarifier.

L'évolution de la régie a ainsi conduit à une dissociation entre la régie en tant que structure et à la régie comme mode de gestion interchangeable (**Section 1**). La régie directe, telle qu'elle nous intéresse ici, apparaît donc plus comme un procédé de gestion que comme un mode de gestion spécifique. Aussi son régime juridique est-il relativement simple, calqué sur les règles de base du droit administratif (**Section 2**).

Section 1. La régie : entre structure de gestion et mode de gestion interchangeable

529. La notion de régie s'est construite principalement autour de la notion de pouvoir, de sorte qu'aujourd'hui le terme de « régie » renvoie en fait à l'idée d'un « pouvoir de régie » (**§1**). Par conséquent, la régie est par essence liée exclusivement aux personnes publiques territoriales, qui ont seules la capacité d'exercer ce pouvoir. Il n'y a donc pas, en principe, de possibilité de dissociation entre la régie et celui qui détient le pouvoir de régie. Notion simple au premier abord, la régie a pourtant perdu de sa cohérence avec la remise en cause du concept d'unité (**§2**).

¹²⁴⁴ VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, Paris, Economica, 1992, p. 5.

§1. La théorie de la régie

530. Dans son sens le plus fréquemment utilisé, la régie désigne la prise en charge directe d'une activité par la collectivité publique propriétaire. On parle alors de gestion directe du service public. Cette définition découle de l'étymologie même du terme « régie ». Dans le vocabulaire latin on trouve le mot « rex » qui désigne le roi et les termes « regia » et « regii » qui désignent la résidence et les troupes royales. Par ailleurs, le verbe « regere » signifie « diriger ».

Le terme « régie » est donc essentiellement lié à l'idée de force et de pouvoir. La théorie de la régie¹²⁴⁵ découle de cette idée de pouvoir, « le pouvoir de régie » qui s'incarne dans la personne du roi : *« Le roi possède un pouvoir qu'il exerce dans la capitale sur un territoire donné. Il élabore les règles relatives à ce territoire qu'il gouverne et administre grâce à ses troupes, en exerçant son autorité sur les habitants »*¹²⁴⁶.

Au moment de la Révolution, le pouvoir de régie s'est déplacé de la personne du roi vers l'État, puis vers l'administration en tant qu'autorité publique ; car le principe de la séparation des pouvoirs implique que le pouvoir de régie revienne à l'autorité exécutive. Celle-ci exerce sa domination sur les services de l'État : il s'agit d'un pouvoir d'administration, d'organisation des services et d'une autorité hiérarchique sur le personnel de ces services. L'administration détentrice du pouvoir de régie organise et structure les services qui lui sont rattachés. La régie s'impose alors peu à peu comme un « *procédé de base de construction de l'administration* »¹²⁴⁷.

531. Élément structurant, la régie gagne donc, avec l'avènement de la notion de service public, le statut de mode de gestion, celui-ci restant dans un premier temps confondu avec la structure en régie.

Ce lien très fort entre régie et service public se retrouve dans leur définition même : le terme « régie » désigne à l'origine un procédé de récupération direct des impôts et taxes par les services du roi, par opposition à la « ferme ». La régie a progressivement perdu sa connotation financière pour s'imposer comme une activité gérée directement par les services de l'État, et donc par l'administration. Or, le service public désigne, quant à lui, une activité d'intérêt général exercée par l'administration. Si le service public peut aujourd'hui être délégué et ainsi

¹²⁴⁵ VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, précité, pp. 43-104.

¹²⁴⁶ *Ibidem*, pp. 8-9.

¹²⁴⁷ *Ibidem*, p. 263.

être exercé pour le compte de l'administration, la régie reste le procédé de gestion historiquement et logiquement « *primordial, celui qui s'applique de plein droit (...) et, à la limite, celui qui n'a même pas besoin d'être choisi expressément pour être adopté, parce qu'il va de soi* »¹²⁴⁸ : « *Dès que l'État existe, bien avant de confier des tâches à d'autres personnes morales, il les assume lui-même. Ce faisant il prend en charge le service public* »¹²⁴⁹.

532. Ainsi, pour que la régie existe, le pouvoir de régie est indispensable à l'apparition d'une structure et d'un mode de gestion, celui-ci se confondant à la structure. Toutes les collectivités publiques disposent-elles de ce pouvoir de régie ? On vient de le voir, la théorie de la régie s'est construite autour de l'État. Mais qu'en est-il des collectivités territoriales et des établissements publics ? Par ailleurs, qu'en est-il des personnes morales de droit privé ?

Les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir de régie. Celui-ci résulte de deux critères : le premier découle de l'autonomie qui est accordée aux collectivités territoriales et qui se manifeste par l'élection d'organes de direction. Le second repose sur le fait que les collectivités territoriales sont dotées d'une compétence générale d'intervention sur leur territoire. Grâce à cette compétence, une collectivité territoriale peut modifier l'organisation de ses services, les supprimer et/ou en créer de nouveaux, et recruter les agents nécessaires à leur fonctionnement¹²⁵⁰.

Quant à l'établissement public, il dispose également de la personnalité morale et « *est un sujet de droit doté d'une autonomie tant sur le plan juridique que financier* »¹²⁵¹. Néanmoins, les prérogatives qui naissent de cette personnalisation sont encadrées par deux principes fondamentaux. D'une part, le principe de rattachement suppose que l'établissement public soit toujours rattaché à une personne publique. Il n'a donc aucun pouvoir quant à sa création ou sa suppression. Il n'est pas le maître de son champ de compétences ni de son organisation interne, fixés par ses statuts. Son personnel est le plus souvent rattaché à une autorité supérieure au directeur de l'établissement public. D'autre part, l'établissement public est créé pour effectuer une activité spécifique ; il est donc entièrement régi par le principe de spécialité. Érigé par le Conseil d'État en principe général du droit¹²⁵², le principe de spécialité implique que l'établissement public « *a un champ d'action limité à celui circonscrit par le périmètre de ses*

¹²⁴⁸ DOUENCE Jean-Claude, « La gestion en régie directe du service public local », *Répertoire Dalloz des collectivités locales*, 2009, fasc. n° 6142, §71.

¹²⁴⁹ VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, précité, p. 30.

¹²⁵⁰ *Ibidem* pp. 81-90 ; DOUENCE Jean-Claude, « La gestion en régie directe du service public local », précité, §98.

¹²⁵¹ Conseil d'État, *Les établissements publics*, La Documentation française, 2009, p. 10.

¹²⁵² Conseil d'État, 4 mars 1938, *Consorts le Clerc*, *Rec.* p. 229.

missions»¹²⁵³. Ainsi un établissement public ne peut, par exemple, effectuer d'autres dépenses ou créer d'autres recettes que celles qui sont prévues dans ses statuts. « *Structure fondative et dépendante* »¹²⁵⁴, l'établissement public ne dispose donc pas du pouvoir de régie. À l'inverse, les groupements locaux dénommés « établissements publics de coopération intercommunale » se rapprochent plus des collectivités territoriales que des établissements publics. Dotés de la personnalité morale et gérés par des organes élus, ils reçoivent leurs compétences des collectivités territoriales délégantes et de la loi mais participent, avec la définition de l'intérêt communautaire, à leur délimitation. De plus, ils deviennent pleinement maîtres des compétences qui leurs ont été transférées, et non pas déléguées. Ainsi, « *il existe un intérêt communautaire distinct de l'intérêt communal* »¹²⁵⁵, et les établissements publics de coopération intercommunale sont dotés d'un pouvoir de régie qui n'appartient pas aux établissements publics. Toutefois, le fait que les établissements publics soient soumis au même régime juridique que les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale peut porter à confusion. Cette confusion est accentuée par le fait qu'en règle générale, les ouvrages de droit administratif n'étudient pas le mode de gestion en régie directe, qui se confond avec les règles du droit administratif en général.

Enfin, il convient de souligner le Professeur Francis-Paul Bénéoit considère que les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public sont également dotée d'un pouvoir de régie : « *Le procédé de la régie est tout à fait indépendant de la nature de la personne qui a la responsabilité du service. Les personnes territoriales – État, départements, communes – gèrent en régie la plupart de leurs services publics ; il en est de même des personnes administratives spécialisées, voire même des personnes privées assumant une mission de service public* »¹²⁵⁶. On pourrait imaginer que le chef d'entreprise, qui gère l'organisation interne de son entreprise et recrute son personnel, est doté d'un pouvoir de régie. Cette position est cependant remise en cause : le Professeur Jean-François Lachaume considère que, dans cette hypothèse, la régie est vidée de son contenu¹²⁵⁷. Le Professeur Jacques Viguier démontre quant à lui que l'on peut admettre, sociologiquement, l'existence d'un pouvoir « de régie » au profit des chefs d'entreprise. Mais d'un point de vue juridique, celui-ci n'existe pas¹²⁵⁸. Le pouvoir de régie des personnes publiques est en effet historiquement et

¹²⁵³ Conseil d'État, *Les établissements publics*, précité, p. 11.

¹²⁵⁴ VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, précité, pp. 91-95.

¹²⁵⁵ DOUENCE Jean-Claude, « La gestion en régie directe du service public local », précité, §35.

¹²⁵⁶ BÉNOIT Francis-Paul, *Le droit administratif français*, Dalloz, 1968, p. 818.

¹²⁵⁷ LACHAUME Jean-François, BOITEAU Claudie, PAULIAT Hélène, *Droit des services publics*, précité, p. 172.

¹²⁵⁸ VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, précité, pp. 96-104.

juridiquement consacré, c'est ce qui conduit à l'existence de prérogatives de puissances publiques et à l'existence de deux ordres de juridiction distincts. Le Professeur Jacques Viguier rappelle également que si certaines personnes morales de droit privé sont investies, pour l'exercice d'une mission de service public, de prérogatives de puissance publique, c'est par le biais de relations contractuelles avec la personne publique responsable du service en cause. De cette manière, le pouvoir de régie de la personne publique s'exerce à travers la personne privée, de la même façon d'ailleurs que pour les établissements publics : le contrôle de l'autorité de tutelle pèse également fortement sur les établissements publics, de telle sorte que son pouvoir de régie s'exerce à travers eux.

533. Une fois éclairée, la régie apparaît comme une notion logique et cohérente. Les développements qu'elle a pu connaître ont cependant fait place à une grande confusion.

§2. Les risques de confusion : la remise en cause du concept d'unité de la régie

534. La notion de régie repose sur un principe fondamental, celui de l'unité : *« Le principe d'unité sert de base à la structure en régie. On pourrait presque dire, de façon un peu emphatique, que c'est le principe de tous les principes, constituant à la fois la fondation et la charpente de toute l'architecture administrative »*¹²⁵⁹.

Ce principe a néanmoins subi des tensions qui ont entraîné une « dilution » de la notion de régie.

535. Le premier coup donné à la régie en tant que structure est terminologique. Le polymorphisme de la notion est en effet très souvent mis en avant. Au-delà de la régie directe telle qu'on vient de la décrire (et qui peut être également désignée par les termes « gestion en régie », « procédé de la régie », « service en régie »), existent aujourd'hui des régies de spectacles, des régies publicitaires, des régies d'avances et de recettes en droit financier et une

¹²⁵⁹ VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, précité, pp.61-62.

Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP)¹²⁶⁰. Le droit des contrats a également développé la notion de régie intéressée, qui s'est développée à la fin de l'Ancien Régime. Historiquement, la régie intéressée s'est historiquement posée comme un intermédiaire entre le recouvrement des impôts et des taxes par le procédé de la « ferme » et leur perception en régie. La personne publique responsable d'un service public en confie la gestion à une personne privée et la rémunère directement par le biais d'une somme forfaitaire assortie de primes en fonction des résultats de l'exploitation du service¹²⁶¹. Peu mentionnée dans les dispositions du code général des collectivités territoriales, la régie intéressée se situerait « entre » la régie directe et la concession de service public : elle « *se classe parmi les modes de gestion privée du service public, et ne peut donc être intégrée dans le mode de gestion en régie qui concerne exclusivement des formes juridiques de droit public. La régie intéressée pourrait révéler l'éclatement total de la notion de régie, si elle était d'application récente. En fait, son origine historique ancienne explique son particularisme qui fait en quelques sorte d'elle le « chaînon manquant » entre le système de la ferme et celui de la régie (...)* »¹²⁶².

La régie, d'abord définie par rapport aux services proprement régaliens de l'État, a englobé de plus en plus d'activités nouvelles, parfois dans le cadre de relations avec des personnes privées qui ont pu, finalement, prendre une certaine indépendance vis-à-vis de la structure centrale. La régie peut également désigner des services non personnalisés de l'État mais considérés alors comme « *terminologiquement* [distincts de lui] »¹²⁶³. L'un des exemples les plus représentatifs pourrait être celui de la « régie des travaux », qui ne fait que désigner des travaux exécutés en régie et donc directement par une collectivité publique. Or, le terme même « régie de travaux » peut à lui seul donner l'illusion de l'existence d'un service propre et distinct, justement, de la structure centrale.

536. Par la suite, il n'y a qu'un pas entre l'individualisation du service et son démembrement. L'individualisation, ou segmentation¹²⁶⁴, n'est en fait qu'un procédé d'organisation des services. Elle se traduit au sein de l'administration par la spécialisation ministérielle, la

¹²⁶⁰ La RATP est, depuis sa création par la loi du 21 mars 1948, un établissement public à caractère industriel et commercial (loi 48-506 *relative à la réorganisation et à la coordination des transports de voyageurs dans la région parisienne*, JORF du 26 mars 1948, p. 2970). Il en va d'ailleurs de même pour la Régie des Transports de Marseille (RTM), ou encore pour la Régie des Transports Communautaires Rochelais (RTCR), en application des dispositions de l'article L. 1221-3 du code des transports.

¹²⁶¹ Voir Conseil d'État, 21 mars 1934, *Bonifacy*, Rec., p. 388.

¹²⁶² VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, précité, 175.

¹²⁶³ *Ibidem*, pp. 65-78.

¹²⁶⁴ *Ibidem*, pp. 63-68.

structuration en directions, sous-directions, départements, la mise en place de services déconcentrés, qui eux-mêmes peuvent être divisés en directions et ainsi de suite.

Le segment reste la partie du tout. Il se distingue donc du démembrement, qui consiste en une dissociation pure et simple du tout par le biais d'institutions nouvelles telles que les établissements publics, les sociétés d'économie mixtes locales, les associations et les autres formes de délégation. Le démembrement constitue alors « *l'atteinte la plus grave à la structure en régie* »¹²⁶⁵ : « *Si la segmentation implique une fragmentation des services et la mise en marge d'une partie d'entre eux, le démembrement entraîne la mise en dehors de la structure en régie de certains fragments* »¹²⁶⁶.

537. Au-delà de la simple théorie de la régie, il y a donc un glissement de sens, une « *dilution de la notion* » qui s'est accentuée avec la création de la notion de service public industriel et commercial, « *élément perturbateur* » du droit administratif. « *Les services publics traditionnels n'avaient que peu de volonté de sortir du cadre de la structure en régie, ne recherchant, ni l'autonomie financière, ni la personnalité morale. Or la logique du service public industriel et commercial est de chercher à obtenir son indépendance. Cela est incompatible avec la conception traditionnelle de la régie. L'idée d'unité qui marque à la fois le pouvoir et la structure est antinomique de l'attribution d'une autonomie organique. Par réaction, la notion de régie génère son troisième aspect, celui de mode de gestion distinct de la structure. On passe alors de l'idée de structure unique destinée à prendre en charge les services indispensables à la survie de la communauté à l'idée de mode de gestion interchangeable, pouvant permettre la gestion de certains services publics industriels et commerciaux au même titre qu'un établissement public ou une personne privée* »¹²⁶⁷.

Une telle évolution est moins visible au niveau national qu'au niveau local. Les collectivités territoriales sont en effet le point d'ancrage d'une nouvelle forme de régie : les « *régies statutaires* »¹²⁶⁸, celle-ci ayant initialement pour objet de permettre la gestion de services publics industriels et commerciaux.

¹²⁶⁵ VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, précité, p. 70.

¹²⁶⁶ *Ibidem*, p. 68.

¹²⁶⁷ *Ibidem*, p. 73.

¹²⁶⁸ DOUENCE Jean-Claude, « Les régies locales », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2001, fasc. n° 6220, §16 et suivants.

538. La notion de service public industriel et commercial est née de la décision du Tribunal des conflits du 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain*¹²⁶⁹. La haute juridiction a reconnu la possibilité pour une personne publique d'exploiter une activité à caractère économique « *dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire* » - en l'occurrence un bac destiné à transporter des voyageurs au large de la Côte d'Ivoire. Le terme de service public industriel et commercial apparaît ensuite progressivement dans la jurisprudence¹²⁷⁰. Historiquement, il s'agissait plus d'une sanction que d'une reconnaissance : les personnes publiques qui exerçaient, de manière tout à fait accidentelle, des activités à vocation économique perdaient leur privilège de juridiction et de droit, et devaient être traitées comme « *des industriels ordinaires* » par les juridictions judiciaires¹²⁷¹. En 1921 pourtant, la gestion d'une activité à vocation économique par une collectivité publique est un fait avéré depuis longtemps, notamment dans le contexte du socialisme municipal. S'opposant à la théorie de l'État libéral fondée sur la nécessité de respecter les principes fondamentaux de la liberté du commerce et de l'industrie, certaines communes se sont lancées dès la fin du XIX^{ème} siècle dans la gestion d'activité à vocation économique. Si quelques textes épars légitimaient leur action dans des domaines spécifiques¹²⁷², elles fondaient surtout leur intervention sur la clause générale de compétence instituée par la loi municipale de 1884, et sur ses autres dispositions qui chargeaient notamment « *le maire de prévenir par des précautions convenables (...) et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux* »¹²⁷³. C'est dans ce contexte, alors que le Conseil d'État a continué à faire respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie dans un cadre strict, que le Gouvernement est intervenu pour légitimer la possibilité, pour les collectivités territoriales, de gérer des services publics industriels et commerciaux.

539. Le décret-loi du 26 décembre 1926 a ainsi créé la « régie autonome »¹²⁷⁴. Service intégré à la structure centrale de la commune, il dispose de l'autonomie financière grâce à la

¹²⁶⁹ Tribunal des conflits, 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain*, Rec., p. 91.

¹²⁷⁰ Voir notamment Conseil d'État, 23 décembre 1921, *Société générale d'armement*, Rec., p. 1109.

¹²⁷¹ Voir notamment MATTER P., « Conclusions sous Tribunal des conflits, 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain* », Dalloz 1921, III, pp.1-3; et LACHAUME Jean-François, BOITEAU Claudie, PAULIAT Hélène, *Droit des services publics*, précité, pp. 53-58.

¹²⁷² Voir par exemple la loi du 3 février 1851 *sur les bains publics*, et les lois du 11 juin 1880 et du 31 juillet 1913 *sur l'exploitation des réseaux de voies ferrées d'intérêt local*.

¹²⁷³ Article 61 de la loi du 5 avril 1884 *relative à l'organisation municipale*, précitée, pour ce qui concerne la clause générale de compétence, et article 97 alinéa 6 sur les pouvoirs du maire.

¹²⁷⁴ Décret-loi du 28 décembre 1926 *relatif aux régies municipales réglementant le fonctionnement des entreprises exploitées par les communes ou dans lesquelles elles ont une participation financière*, JORF du 31 décembre 1926, p. 13742.

constitution d'un budget annexe au budget général. La régie autonome est administrée par un conseil d'exploitation et un directeur placés sous l'autorité du maire. Il s'agissait, à l'origine, de créer un mode de gestion exclusif de toute autre formule de gestion, à savoir de la régie directe. Cependant, devant la résistance des élus locaux à recourir à la régie autonome, la loi *de finances* du 30 décembre 1930 a apporté un assouplissement à ce principe en prévoyant, dans son article 23, que « *les communes qui avaient des régies municipales avant le 26 décembre 1926 ont la faculté de conserver la forme de la régie simple ou directe* »¹²⁷⁵. La régie directe coexiste donc avec la régie autonome.

La confusion augmente avec deux facteurs intéressants. D'une part, la régie autonome n'a pas eu le succès escompté et peu de communes ont utilisé cette formule pour gérer leurs services publics industriels et commerciaux, préférant ainsi rester dans le cadre de la régie directe, en principe proscrite en la matière. Le droit financier a d'ailleurs progressivement consacré la possibilité pour les services publics industriels et commerciaux d'être dotés d'un budget annexe sans pour autant s'inscrire dans le cadre d'une régie autonome. D'autre part, le Gouvernement a créé, en 1955¹²⁷⁶, une autre forme de régie, la régie personnalisée, dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale et dont la mission consiste en la gestion d'un service public industriel et commercial. Son régime est calqué sur celui de la régie autonome, la seule différence résidant dans le fait que l'une dispose de la personnalité morale, contrairement à l'autre. Les organes de la régie autonome n'apparaissent donc plus, dans la régie personnalisée, subordonnés à l'autorité du maire.

540. Régie autonome et régie personnalisée ont vu leur champ d'action se développer. Elles ont été progressivement élargies à toutes les collectivités territoriales, ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics¹²⁷⁷. Ceux-ci peuvent utiliser cette formule de gestion aussi bien pour un service public industriel et commercial que pour un service public administratif¹²⁷⁸. On a donc affaire à deux nouvelles formules, dont l'une rompt complètement avec le principe d'unité, fondamental à la théorie de la régie. Par ailleurs, si le législateur ne définit pas le régime juridique de la régie directe, ceux de la régie autonome et de la régie personnalisée sont rigoureusement définis dans le code général des collectivités territoriales,

¹²⁷⁵ Dispositions reprises à l'article L. 2221-8 du code général des collectivités territoriales.

¹²⁷⁶ Décret 55-579 du 20 mai 1955 *relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique*, JORF du 10 juin 1956, p. 5329.

¹²⁷⁷ Article 62 de la loi 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, JORF du 13 juillet 1999 p. 10361 ; repris aux articles L. 1412-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

¹²⁷⁸ Article 74 de la loi 93-122 *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, JORF du 30 janvier 1993, p. 1588.

aux articles L. 2221-1 et R. 2221-1 et suivants. Elles constituent ainsi deux modes de gestion de service public, distincts de la régie en tant que « procédé » de gestion, et interchangeables : elles pourraient en effet être remplacées par d'autres formes de délégations, comme un établissement public, une association ou une société d'économie mixte. *« Il faut donc éviter d'associer le véritable service en régie, intégré dans une structure délimitée (...), à la régie dotée de l'autonomie financière ou possédant la personnalité morale »*¹²⁷⁹.

541. Ces questions de vocabulaire posées, on conservera, pour désigner la gestion directe d'un service public par la collectivité publique propriétaire, le terme de « régie directe ».

Section 2. Le régime juridique de la régie directe

542. *« Le propre de la régie directe, c'est qu'elle n'existe pas, ou plus exactement qu'elle ne se distingue pas de la collectivité territoriale qui l'assure »*¹²⁸⁰. *« Il est évident que la régie directe ou simple n'est rien d'autre qu'un service municipal »*¹²⁸¹.

Ces deux affirmations explicitent ce qui a été annoncé précédemment sur la régie directe et confirment l'idée qu'il n'est pas besoin d'étudier le mode de gestion en régie directe : celui-ci se confond avec les règles générales du droit administratif, et les moyens de la régie directe sont les mêmes que ceux de la collectivité publique responsable du service (§1). La simplicité des règles qui encadrent sa création en font une formule de gestion privilégiée pour de nombreux services publics (§2).

§1. Les moyens de la régie directe

543. Puisque la gestion en régie directe d'un service public se caractérise par l'absence de personnalisation de ce service, la collectivité territoriale responsable le gère avec ses propres moyens. Ces moyens ont déjà fait l'objet d'une présentation dans les développements

¹²⁷⁹ VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, précité, p. 145.

¹²⁸⁰ DOUENCE Jean-Claude, « La gestion en régie directe du service public local », précité, §8.

¹²⁸¹ VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, précité, p. 142.

précédents¹²⁸², mais il convient de souligner certains points relatifs au personnel nécessaire au fonctionnement du service (A), ainsi qu'aux moyens financiers et juridiques de la collectivité territoriale responsable du service (B).

A. Le personnel nécessaire au fonctionnement du service public géré en régie directe

544. Le personnel chargé du fonctionnement du service public géré en régie directe est le personnel de la collectivité responsable du service¹²⁸³. En principe, ce personnel est un personnel titulaire de la fonction publique territoriale recruté par concours. Mais la loi du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale* précise les conditions selon lesquelles le recrutement des agents d'une collectivité territoriale peut, exceptionnellement, se faire par voie contractuelle¹²⁸⁴.

Dans une décision du 25 mars 1996, *M. Berkani c/ Centre régional des oeuvres universitaires et scolaires de Lyon*, le Tribunal des conflits a clarifié le statut des agents contractuels de l'administration, en considérant que « *les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi* »¹²⁸⁵. Cette décision a mis fin à de multiples atermoiements en la matière. Le juge administratif utilisait le critère de la participation directe à l'exécution du service public pour qualifier le contrat de travail des agents de collectivités publiques de contrat public¹²⁸⁶. L'application de ce critère fonctionnel était source d'insécurité et le Tribunal des conflits lui-même est intervenu de nombreuses fois pour trancher la question¹²⁸⁷. Il a donc proposé une

¹²⁸² Voir supra, §99 et suivants.

¹²⁸³ Conseil d'État, 21 décembre 1977, *Établissement X*, Rec., Tables, p. 734 : « *Un aérium dont le statut nomme le directeur et le conseil de surveillance conformément aux articles du décret du 24 mai 1948 relatifs aux préventoriums, applicable aux aériums en vertu de l'article 1^{er} du décret 48-966 du même jour est dénuée de personnalité juridique et relève directement de la commune, laquelle est l'employeur de son personnel* ».

¹²⁸⁴ Article 3 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, précitée.

¹²⁸⁵ Tribunal des conflits, 25 mars 1996 *M. Berkani c/ Centre régional des oeuvres universitaires et scolaires de Lyon*, Rec. p. 535, confirmée et précisée par Tribunal des conflits, 3 juin 1996, *Préfet des Yvelines c/ Conseil des prud'hommes de Saint-Germain-en-Laye*, Rec., p. 541 : « *Considérant que les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif géré par une personne publique sont, quel que soit leur emploi, des agents contractuels de droit public (...)* ».

¹²⁸⁶ Conseil d'État du 4 juin 1954, *Affortit et Vingtain* Rec., p. 342 (deux espèces) et Tribunal des conflits, 25 novembre 1963, *M^{me} veuve Mazerand*, Rec., p. 792.

¹²⁸⁷ Ainsi, la serveuse d'un restaurant universitaire participe à l'exécution d'un service public (Tribunal des conflits, 19 avril 1982, *M^{me} Robert contre Centre régional des oeuvres universitaires et scolaires de Rennes*, Rec., tables p. 645), de même que le plongeur d'un restaurant universitaire (Tribunal des conflits, 13 février 1984,

simplification de la jurisprudence antérieure en recourant au critère organique du service public administratif¹²⁸⁸.

545. Cette généralité a toutefois été remise en cause au moins deux fois par le législateur. D'une part, la loi du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens devant l'administration* prévoit que les agents de catégorie C qui n'ont pas été recrutés sur concours bénéficient d'un contrat à durée indéterminée, lorsqu'ils assurent notamment des fonctions de gardiennage, restauration, ou entretien¹²⁸⁹. Deux de ces fonctions sont essentielles au fonctionnement du service public du musée : il s'agit des fonctions de gardiennage et d'entretien. Outre le recours aux agents d'accueil et de surveillance sur les horaires d'ouverture des musées, des gardiens peuvent être recrutés par les collectivités territoriales pour assurer la sécurité des bâtiments et des collections sur les horaires de fermeture des musées. De même, les fonctions d'entretien visent bien le nettoyage des locaux, et non des œuvres des collections des musées (celui-ci nécessite en effet des compétences spécifiques). Le public circulant beaucoup dans les musées, ces fonctions sont essentielles, notamment pour son confort. La loi précise que « *les personnels mentionnés (...) ci-dessus peuvent demander que le contrat de travail sur la base duquel ils ont été engagés soit un contrat de droit privé soumis aux dispositions du code du travail* ».

D'autre part, les dispositions relatives aux différentes formes de contrats aidés (tels que les contrats d'accompagnement pour l'emploi, les contrats d'avenir) prévoient que ces contrats sont à durée déterminée régis par les dispositions du code du travail¹²⁹⁰. Ainsi, ce n'est qu'en l'absence de dispositions législatives contraires que les agents non statutaires des collectivités publiques disposent d'un contrat de travail de droit public.

Cvetkowski, *RDP* 1985, p. 517). Il en est de même pour l'aide-cuisinière d'une cantine scolaire (Conseil d'État, 10 déc. 1986, *M^{lle} Rousseau*, *Rec.* p. 278), ou le responsable des achats d'une cuisine hospitalière (Conseil d'État, 14 janvier 1995, *Delignières*, req. n° 150066), mais pas pour la cuisinière d'un établissement public hospitalier (Tribunal des conflits, 4 novembre 1991, *Celli*, req. n° 02663).

¹²⁸⁸ Ainsi, le Conseil d'État a jugé, dans un arrêt 1^{er} avril 2005 relatif à un groupement d'intérêt public pour le cinéma que « *tout personnel non statutaire travaillant pour un groupement d'intérêt public gérant un service public administratif est un agent contractuel de droit public ; (et que) par suite, eu égard au caractère subsidiaire des activités à caractère industriel et commercial exercées par le groupement d'intérêt public pour le cinéma, l'article 17 de la convention constitutive approuvée par l'arrêté attaqué ne pouvait légalement prévoir le recrutement de personnels propres sous contrats de travail régis par le code du travail, sans limiter cette possibilité de recrutement aux personnels destinés à être affectés à celles des activités du groupement qui présentent un caractère industriel et commercial* » (Conseil d'État, 1^{er} avril 2005, *Syndicat national des affaires culturelles et union des syndicats des personnels des affaires culturelles*, req. n° 245088, inédit au *Recueil Lebon*).

¹²⁸⁹ Article 34 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, *JORF* du 13 avril 2000 p. 5646.

¹²⁹⁰ Loi 2005-32 du 18 janvier 2005 *de programmation pour la cohésion sociale*, *JORF* du 19 janvier 2005, p. 864, et notamment ses articles 44 et 49, codifiés aux articles L. 322-4-7 et L. 322-4-10 et suivants du code du travail.

B. Les moyens financiers et juridiques nécessaires au fonctionnement d'un service public en régie directe

546. Comme pour ce qui concerne les moyens humains, les moyens matériels et financiers du service public géré en régie directe sont ceux de la collectivité territoriale propriétaire du service. Cela implique, par exemple, que lors de l'achat d'une œuvre pour enrichir les collections d'un musée géré en régie directe, cette œuvre entre dans le patrimoine de la collectivité territoriale propriétaire du musée et donc dans son domaine public. De même, il n'y a pas d'individualisation du budget du musée géré en régie directe. Les opérations budgétaires relatives au musée sont retranscrites dans le budget général de la collectivité territoriale responsable.

547. Quant aux moyens juridiques de la régie directe, il revient à la collectivité territoriale gestionnaire d'un musée d'exercer toutes les actions en justice qu'elle estime nécessaire pour protéger ses intérêts¹²⁹¹.

Par ailleurs, le pouvoir réglementaire dont disposent les collectivités territoriales leur permet d'assurer le fonctionnement des services publics qu'elles gèrent directement et qui ne font pas l'objet d'une personnalisation¹²⁹². Il leur permet ainsi de décider de la création du service public et de son organisation, et de passer tous les actes unilatéraux ou individuels nécessaires au fonctionnement de ce service, étant entendu que ceux-ci ne deviennent exécutoires qu'après leur publication et leur transmission au représentant de l'État¹²⁹³. En pratique, il revient à l'assemblée délibérante de décider de la création du service public et de fixer les règles de son organisation. Elle pose les conditions d'accès des usagers aux services (notamment par la fixation des tarifs et redevances), elle acquiert et affecte les biens, crée les emplois, et habilite l'autorité exécutive à passer tous les contrats et marchés publics nécessaires à son fonctionnement. Celle-ci a en effet pour mission d'exécuter les décisions de l'assemblée

¹²⁹¹ Voir, à propos d'un recours contre un refus d'exportation, la décision de du Conseil d'État du 30 novembre 1990, *Ville d'Orléans et Ministre de la Culture, de la Communication, des Grands Travaux et du Bicentenaire c/ Woodner*, Rec., p. 339 : « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le musée des beaux-arts d'Orléans est un service de la ville d'Orléans ne disposant pas de personnalité morale ni de budget propre ; qu'ainsi la ville d'Orléans justifie d'un droit auquel préjudicie le jugement du 8 juin 1988 par lequel le tribunal administratif de Paris a annulé la décision du 6 novembre 1986 par laquelle le directeur des musées de France a décidé de retenir à l'exportation au profit du musée des beaux-arts d'Orléans le pastel de Chardin intitulé "Autoportrait" appartenant à M. Y ».

¹²⁹² Le pouvoir réglementaire local a été consacré par la loi constitutionnelle 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, précitée. Voir supra, introduction, §44.

¹²⁹³ Article 1231-1 du code général des collectivités territoriales pour les communes, et articles L. 3131-1 et L.4141-1 pour les départements et les régions.

délibérante, de recruter les agents et de fixer les conditions d'ouverture du service public. Le Conseil d'État a rappelé cette répartition de compétences dans deux décisions de 1995 : dans les deux cas l'autorité exécutive d'une collectivité territoriale (le maire de la ville de Paris pour l'un et le président du conseil général de la Moselle pour l'autre cas) avait pris un acte en vue de la suppression d'un service public géré en régie directe. Le Conseil d'État a rappelé que « *si le maire en sa qualité de chef des services municipaux est compétent pour prendre les mesures relatives à l'organisation interne des services de la commune et à la gestion de leurs agents, il appartient au seul conseil municipal et, à Paris, au seul conseil de Paris, de décider de créer ou de supprimer des services publics, d'en fixer les règles générales d'organisation et, de façon générale, de prendre toutes les mesures portant sur la définition des missions remplies par les services de la commune ; que, dans ces conditions, la décision de confier les missions assumées par un service municipal à une entreprise privée relève de la seule compétence du conseil municipal ou, à Paris, du conseil de Paris (...)* »¹²⁹⁴. Il replace ainsi l'autorité exécutive de la collectivité territoriale à sa place de chef de service, telle qu'elle a été définie par l'arrêt *Jamart* du 7 février 1936¹²⁹⁵ et confirmée, pour ce qui concerne les collectivités territoriales, par l'arrêt *Pouzenc* du 9 juillet 1966¹²⁹⁶. Dans cette dernière décision, le Conseil d'État a reconnu la possibilité pour le maire, en tant que chef de service, de requérir le personnel de l'état civil un jour de grève pour assurer la continuité du service public. Il aurait pu légitimer cette intervention en se fondant sur le pouvoir de réquisition du maire, mais il s'est plutôt positionné sur sa qualité de chef de service, qui dispose donc « *de la responsabilité, en ce qui concerne l'administration communale, du bon fonctionnement des services publics placés sous son autorité* ». Ainsi l'autorité exécutive d'une collectivité territoriale possède, en sa qualité de chef de service, le pouvoir d'organiser, par exemple, les modalités d'exercice des fonctions des agents de surveillance du musée local¹²⁹⁷.

¹²⁹⁴ Conseil d'État, 6 janvier 1995 (deux espèces) : *Ville de Paris*, (Rec., p. 3) et *Syndicat national des personnels techniques, administratifs et de service de l'équipement CGT*, (Rec., p. 5). Voir aussi Conseil d'État, 14 avril 1995, *Potier*, req. n° 100539 : la cantine municipale en cause est un service public communal géré en régie, par conséquent « *si les personnes ayant rédigé ce règlement (le maire de la commune, la directrice du groupe scolaire dans lequel se trouve la cantine, des instituteurs, des parents d'élèves et un responsable du personnel communal) pouvaient être associées à la préparation de ce document, elles n'avaient pas qualité pour prendre la décision attaquée qui relève de la seule compétence du conseil municipal à qui incombe la fixation de mesures générales d'organisation des services publics communaux (...)* ».

¹²⁹⁵ Conseil d'État, 7 février 1936, *Jamart*, Rec., p. 172.

¹²⁹⁶ Conseil d'État, 9 juillet 1965, *Pouzenc*, Rec., p. 421, note J-P. GILLI, *Dalloz* 1966, pp. 723-727.

¹²⁹⁷ Conseil d'État, 25 juin 1975, *Musée Fabre de Montpellier*, (req. n° 90273, Inédit au *Recueil Lebon*): « *Considérant que par un arrêté en date du 6 janvier 1971 portant règlement du personnel de surveillance du musée Fabre le maire de Montpellier s'est borné à fixer les conditions d'exercice des fonctions des agents municipaux affectés à ce musée notamment en ce qui concerne les horaires, les absences et les différentes tâches à accomplir durant le service ; que ces dispositions, ainsi que celles qui ont trait à la régie des recettes tirées de la vente des catalogues et des droits d'entrée, ont été prises par le maire en vertu de ses pouvoirs de chef des*

Il ressort que si le fonctionnement d'un service public géré en régie directe relève de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale gestionnaire du service et de son autorité exécutive, il est parfaitement logique qu'elle soit responsable de ces dysfonctionnements¹²⁹⁸ et des aléas qui peuvent entraîner une fermeture temporaire du service. Ainsi la ville de Paris est responsable des dysfonctionnements du système de sécurité de son musée d'art moderne intervenus en 2010. Ces dysfonctionnements ont facilité le vol de cinq tableaux de la collection et, par conséquent, de la fermeture du musée durant quelques jours pour les besoins de l'enquête¹²⁹⁹.

548. Une telle simplicité de fonctionnement du service public géré en régie directe va de pair avec la simplicité des modalités de sa création.

§2. Le choix de la gestion en régie : gestion directe contre gestion déléguée

549. Au moment de la création du service public, l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale responsable du service peut choisir entre une gestion directe et une gestion déléguée du service public et ce même si, comme pour un musée, il s'agit d'un service public administratif. Le Conseil d'État a rappelé cette possibilité dans un avis du 7 octobre 1986¹³⁰⁰. Le législateur peut, cependant, imposer que certains services publics soient assurés directement par les collectivités territoriales responsables. L'article L. 1411-12 du code général des

services municipaux, et sont relatives à l'organisation de l'un de ces services ; que les sieurs x... et y..., appartenant au personnel du musée Fabre, étaient sans qualité pour déférer au juge administratif par la voie du recours pour excès de pouvoir des mesures de cette nature ; que, dès lors, ils ne sont pas fondés à se plaindre que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur requête tendant à l'annulation de l'arrêté du maire de Montpellier en date du 6 janvier 1971 ».

¹²⁹⁸ Conseil d'État, 21 novembre 2008, *Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c/ Mme Marin*, req. n° 307300.

¹²⁹⁹ Un homme s'est introduit dans les salles du musée d'art moderne de la Ville de Paris dans la nuit du 20 mai 2010, alors que l'alarme volumétrique ne fonctionnait plus depuis quelques mois. Le voleur a emporté cinq toiles de maîtres : *Le pigeon aux petits pois* de Pablo Picasso ; *La Pastorale* d'Henri Matisse ; *L'olivier près de l'Estaque* de Georges Braque ; *La femme à l'éventail* d'Amadeo Modigliani et une *Nature morte au chandelier* de Fernand Léger. Ces cinq œuvres représentent une valeur de 100 millions d'euros, ce qui représente 20 à 70 ans de crédit d'acquisition de la Ville (1,4 à 5,2 millions d'euros selon les années) (« Questions autour du vol au musée d'art moderne de Paris », *L'œil*, 21 mai 2010 ; « Cinq tableaux, dont un Picasso et un Matisse, volés au musée d'art moderne », *Libération*, 20 mai 2010).

¹³⁰⁰ Conseil d'État, section de l'Intérieur, avis n° 340.609 du 7 octobre 1986, *Champ d'application et financement de la gestion déléguée*, EDCE 1997, p. 245.

collectivités territoriales rappelle, par exemple, que sont interdites les délégations de service public lorsque « *la loi institue un monopole au profit d'une entreprise* », et lorsque « *le service en cause est confié à un établissement public ou à une société publique locale sur lesquels la personne publique exerce un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services et qui réalisent l'essentiel de leurs activités pour elle ou, le cas échéant, les autres personnes publiques qui contrôlent la société, à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statuts de l'établissement ou de la société* ». L'interdiction de déléguer des services publics s'applique aussi dans des domaines déterminés : il en est ainsi, par exemple, des archives départementales¹³⁰¹, ou des services de voirie départementale et communale¹³⁰². À l'inverse, le législateur peut imposer que certains services publics ne soient pas gérés en régie directe. Ainsi, le service départemental d'incendie et de secours est un établissement public dont les modalités d'organisation sont prévues par les articles L. 1424-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Il en va de même pour les centres communaux d'action sociale (article L. 123-6 du code de l'action sociale) ou encore les caisses de crédit municipal¹³⁰³.

En dehors de ces contraintes ponctuelles, la collectivité territoriale responsable du service a donc le choix entre une gestion directe et une gestion déléguée, la délégation pouvant être unilatérale ou contractuelle.

550. La distinction entre l'acte unilatéral et le contrat dépend, selon le Professeur René Chapus, du contenu de l'acte : « *Ou bien il est tel que l'acte est destiné à régir le comportement de personnes qui sont étrangères à son édicton, c'est-à-dire qui sont des tiers par rapport à lui. Ou bien, il est tel que l'acte est destiné à régir les relations réciproques de ces auteurs. Au premier cas il s'agit d'un acte unilatéral. Au second cas, il s'agit d'un acte bilatéral (ou plurilatéral) ou, pour employer un terme plus usuel, il est un contrat* »¹³⁰⁴. Ainsi, on pourra dire qu'il y a délégation unilatérale lorsqu'il n'y a pas de contrat ; mais cette solution doit malgré tout être prise avec précaution : il pourrait arriver en effet qu'une délégation unilatérale fasse l'objet d'un contrat entre la collectivité délégataire et la personne affectataire, pour régler les conditions de mise en œuvre de la délégation unilatérale¹³⁰⁵.

¹³⁰¹ Article L. 1421-1 du code général des collectivités territoriales.

¹³⁰² Articles L. 131-1 et suivants et L. 141-1 et suivants du code de la voirie routière.

¹³⁰³ Loi 92-518 du 15 juin 1992 *relative aux caisses de crédit municipal*, JORF du 17 juin 1992, p. 7889.

¹³⁰⁴ CHAPUS René, *Droit administratif général*, tome 1, précité, p.492.

¹³⁰⁵ DOUENCE Jean-Claude, « La délégation unilatérale du service public », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2009, n° 6162, §4.

La délégation unilatérale se pose comme « l'exception » par rapport à la délégation contractuelle. Le Conseil d'État a précisé que lorsqu'une collectivité décidait de confier la gestion d'un service public à un tiers, elle doit « *sauf si un texte en dispose autrement, conclure avec un opérateur (...) un contrat de délégation de service public ou, (...) un marché public de service* »¹³⁰⁶. L'expression « *sauf si un texte en dispose autrement* » mentionne la possibilité d'une délégation unilatérale qui semble pouvoir se faire en vertu de la loi ou d'un acte administratif. Au niveau national, le législateur intervient parfois pour confier la gestion de certains services publics à des entités privées. Le phénomène est en fait plus présent que l'on ne le pense : c'est le cas par exemple pour Aéroport de Paris, société anonyme chargée de gérer les infrastructures aéroportuaires de la région parisienne¹³⁰⁷, ou pour la Fondation nationale des sciences politiques chargée de gérer l'Institut d'études politiques de Paris¹³⁰⁸. C'est également le cas pour un grand nombre de services publics nationaux, comme la Poste¹³⁰⁹ et la Société nationale des chemins de fer français¹³¹⁰.

551. Le législateur intervient également pour créer les structures auxquelles les autres autorités administratives peuvent déléguer leurs services publics. Pour ce qui concerne les services publics locaux, il s'agit des établissements publics, des régies personnalisées et des autres formes de « structures dédiées » auxquelles peut être confiée la gestion d'un service public de manière unilatérale : on pense ainsi aux sociétés publiques locales¹³¹¹ et, dans certaines hypothèses, aux associations et aux autres formes de structures privées pouvant gérer un service public. Dans l'arrêt précité du 6 avril 2007, *Commune d'Aix en Provence*, le Conseil d'État a ainsi considéré que l'association en cause, créée en 1996 par l'État, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le département des Bouches-du-Rhône et la commune d'Aix-en-Provence et chargée de l'organisation d'un festival d'art lyrique constituait une structure de ce type,

¹³⁰⁶ Conseil d'État, 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, précité.

¹³⁰⁷ Loi 2005-357 du 20 avril 2005 *relative aux aéroports*, JORF du 21 avril 2005, p. 6969, qui a transformé l'établissement public créé en 1945 en société anonyme.

¹³⁰⁸ La Fondation nationale des sciences politiques a été créée par l'ordonnance 45-2284 du 9 octobre 1945. Son objet était de nationaliser l'ancienne École libre des sciences politiques créée en 1872 par Emile Boutmy et devenue l'Institut d'Études Politiques.

¹³⁰⁹ Ancien établissement public à caractère industriel et commercial, la Poste a été transformée en société anonyme par le décret 2010-191 du 26 février 2010 *fixant les statuts initiaux de la Poste et portant diverses dispositions relatives à la Poste*, JORF du 27 février 2010 p. 3775).

¹³¹⁰ La Société Nationale des Chemins de Fer Français a été créée en 1938. Elle a pris la forme d'un établissement public industriel et commercial en 1983 (décret 83-109 du 18 février 1983, JORF du 19 février 1983, p. 592).

¹³¹¹ Loi 2010-559 du 28 mai 2010 *pour le développement des sociétés publiques locales*, JORF du 29 mai 2010, p. 9697. Les sociétés publiques locales revêtent la forme de sociétés anonymes. Elles sont constituées par les collectivités territoriales et leurs groupements qui en détiennent la totalité du capital. Elles ont vocation à « *réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général* » (article 1^{er} de la loi, codifié à l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales).

« compte tenu de son objet statutaire et du contrôle (exercé sur elle par les collectivités publiques créatrices) »¹³¹².

552. Ces structures présentent la particularité d'être considérées comme des modes de gestion directe du service public, au même titre que la régie directe. Le Conseil d'État a ainsi rappelé que « lorsqu'elles sont responsables d'un service public, des collectivités publiques peuvent (aussi) décider d'en assurer directement la gestion ; qu'elles peuvent, à cette fin, le gérer en simple régie, ou encore, s'il s'agit de collectivités territoriales, dans le cadre d'une régie à laquelle elles ont conféré une autonomie financière et, le cas échéant, une personnalité juridique propre ». Il a rajouté que les collectivités publiques « doivent aussi être regardées comme gérant directement le service public si elles créent à cette fin un organisme dont l'objet statutaire exclusif est, sous réserve d'une diversification purement accessoire, de gérer ce service et si elles exercent sur cet organisme un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services leur donnant notamment les moyens de s'assurer du strict respect de son objet statutaire ». Le législateur procède de la même façon, en plaçant, dans le code général des collectivités territoriales, la régie personnalisée et l'établissement public de coopération culturelle dans un chapitre relatif aux services publics locaux, intitulé « gestion directe des services publics »¹³¹³ : l'article L. 1412-1 dispose que « les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial [ou d'un service public administratif, le texte relatif aux services publics administratifs est rédigé de la même façon] constituent des régies soumises aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie (...) ». Par ailleurs les articles L. 2221-1 et L. 2221-2 rappellent que « les communes et les syndicats de communes peuvent exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial [ou à caractère administratif] pour lesquels un statut d'établissement public spécifique n'est pas imposé ». Or il ne s'agit pas ici de la régie comme procédé de gestion, mais de régies dotées « soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière (...) soit de la seule autonomie financière ».

553. La doctrine a tenté une simplification en ajoutant, à la gestion directe et à la gestion déléguée, le terme de gestion indirecte. Mais la classification que font les auteurs des modes de gestion des services publics locaux accentue encore la confusion : pour le Professeur René

¹³¹² Conseil d'État, 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, précité.

¹³¹³ Articles L. 1412-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Chapus, la gestion indirecte recouvre la régie autonome et la régie personnalisée¹³¹⁴. Le Professeur Jean-François Lachaume n'y intègre que la régie personnalisée (et l'établissement public), la régie directe et la régie autonome étant à ses yeux, des modes de gestion directe¹³¹⁵. Le Professeur Stéphane Braconnier n'emploie pas le terme de gestion indirecte : la gestion directe englobe, selon lui, la régie simple et la régie directe, qui peut prendre la forme de régie autonome et de régie personnalisée¹³¹⁶. Il traite les établissements publics à part, comme des structures *ad hoc*, au même titre que les sociétés d'économie mixte locales et les groupements d'intérêt public¹³¹⁷.

554. On peut admettre que la régie autonome entre dans la classification des modes de gestion directe. Le fait qu'elle ne constitue pas un démembrement de la collectivité responsable du service, mais qu'elle soit, par son autonomie financière, tout de même située à la marge de la structure, peut logiquement entraîner la qualification de mode de gestion indirecte. On pourrait considérer également que, dans certaines hypothèses, l'établissement public apparaît effectivement comme un mode de gestion direct du service public. Cette hypothèse pourrait s'appliquer aux établissements publics dont la constitution est obligatoire, comme c'est le cas pour les centres communaux d'action sociale qui existent, de fait, sous la forme d'établissements publics dans chaque commune¹³¹⁸. Cela reviendrait à considérer alors que les autres formules d'établissement public local, celles qui, comme la régie personnalisée, n'ont pas un caractère obligatoire, ne sont pas des modes de gestion directe. Il y aurait donc une distinction entre les établissements publics à caractère obligatoire et les autres. Or, « *sur le plan théorique, il est pourtant absolument évident que l'octroi d'une mission de service public à un organisme doté d'une personnalité juridique distincte de la collectivité maître du service relève d'un mode de gestion déléguée. Très exactement, l'acte institutif de l'organisme qui lui confie une mission de service public réalise une délégation statutaire (ou unilatérale) du service public* »¹³¹⁹.

La classification qui découle de cette affirmation devrait donc être la suivante : la régie directe est un mode de gestion directe des services publics, de même que la régie autonome, qui pourrait éventuellement être qualifiée de mode de gestion « indirecte ». Mais les établissements

¹³¹⁴ CHAPUS René, *Droit administratif général*, précité, pp. 627-637.

¹³¹⁵ LACHAUME Jean-François, BOITEAU Claudie, PAULIAT Hélène, *Droit des services publics*, précité : l'ouvrage présente un chapitre intitulé « Gestion indirecte des services publics », qui vise notamment les établissements publics et les groupements d'intérêt public (pp. 209-236).

¹³¹⁶ BRACONNIER Stéphane, *Droit des services publics*, PUF, 2007, pp. 405-436.

¹³¹⁷ *Ibidem*, pp. 439-472.

¹³¹⁸ Article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles.

¹³¹⁹ DOUENCE Jean-Claude, « Les régies locales », précité, §88.

publics, les régies personnalisées, comme les structures dédiées constituent des modes de gestion déléguée, même si la délégation n'est qu'unilatérale ou statutaire.

555. Cependant, le Conseil d'État, dans l'arrêt précité du 6 avril 2007, et le législateur en 2010, n'ont pas raisonné sur le plan du mode de gestion, mais sur la question de savoir si ces structures dédiées devaient être considérées comme des opérateurs auxquels « *il ne pourrait être fait appel que dans le cadre d'un contrat de délégation de service public ou d'un marché public (...)* ». Ils ont ainsi appliqué le principe dégagé par la jurisprudence communautaire dans une espèce du 18 novembre 1999, *Teckal*, relatif aux structures dédiées et aux contrats *in house*¹³²⁰.

556. Ainsi, à l'opposé de la gestion directe (qui englobe alors la délégation unilatérale), se trouve la gestion déléguée. Elle trouve son origine dans la jurisprudence relative aux concessions de service public, qui dérivent elles-mêmes de la concession de travaux publics¹³²¹. Celle-ci a longtemps englobé toutes les formes de contrat ayant pour objet la prise en charge de la gestion d'un service public par une personne privée.

La « délégation de service public » en tant que telle est apparue pour la première fois pour régler la liberté contractuelle des collectivités territoriales, élargie par les lois de décentralisation. L'article 43 de la loi du 6 février 1992 *relative à l'organisation territoriale de la République* définit expressément les délégations de services publics comme des contrats passés en vue de la gestion de services publics par les collectivités territoriales et leurs groupements¹³²². Par la suite, le législateur a généralisé l'application de la délégation de service public à l'ensemble des collectivités publiques¹³²³ en en proposant une définition à la lumière d'une décision du Conseil d'État du 15 avril 1996, *Préfet des Bouches-du-Rhône*¹³²⁴. Dans cet arrêt, le juge administratif opère une distinction entre marché public et délégation de service public en retenant qu'il y a délégation de service public lorsque que la rémunération de

¹³²⁰ Cour de justice des Communautés européennes du 18 novembre 1999, *Teckal* (affaire C-107/98, *Teckal srl c/ commune di Viano et Azienda Gas-Acqua Consorziale di Reggio Emilia*, Rec., p. I - 8121). Voir infra, §913.

¹³²¹ Conseil d'État, 30 mars 1916, *Compagnie d'éclairage de Bordeaux*, Rec., p. 125, conclusions CHARDENET RDP 1916, pp. 206-213.

¹³²² Article 43 de la loi 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, JORF du 8 février 1992, p. 2064.

¹³²³ Loi 93-122 du 29 janvier 1993 *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, JORF du 30 janvier 1993, p. 1588 modifiée par la loi 2001-1168 du 11 décembre 2001 *portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier*, JORF du 12 décembre 2001 p. 19703.

¹³²⁴ Conseil d'État, 15 avril 1996, *Préfet des Bouches-du-Rhône*, Rec., p. 137 ; concl. C. CHANTEPY, RFDA 1996, pp. 715-717 ; note D. CHAUVAUX et T.-X. GIRARDOT, AJDA 1996, pp. 729-732.

l'administration est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. De la même manière, l'article 38 de la loi du 29 janvier 1993 dispose qu'« *une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service* ».

557. La délégation de service public se caractérise également par le libre choix du prestataire par la collectivité territoriale, fait « *intuitu personae* », ce qui n'est pas forcément le cas dans le cadre d'un marché public. Le code des marchés publics précise en effet de manière stricte les critères de choix du cocontractant de l'administration.

Cette liberté de choix du délégataire est tout de même encadrée par la loi : « *Les délégations de service public des personnes morales de droit public sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'État. La collectivité publique dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public. La collectivité adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'usager* »¹³²⁵. À l'issue seulement de ces procédures de publicité et de mise en concurrence, les offres présentées peuvent être « *librement négociées* » par l'autorité responsable de la délégation. « *C'est une façon de dire que, au terme de la procédure, la personne publique, éclairée mais non obligée, conserve la liberté du choix de son délégataire* »¹³²⁶.

558. En termes de choix de mode de gestion, la gestion déléguée présente donc un inconvénient majeur par rapport à la régie directe : la collectivité territoriale doit justifier le choix de son cocontractant. Rien n'oblige la collectivité territoriale à justifier le recours à une régie directe. Le juge administratif a rappelé ce principe selon lequel une collectivité publique est toujours libre de faire effectuer par ses propres services les prestations dont elle a besoin dans un arrêt du 29 avril 1970, *Société Unipain*¹³²⁷. La Cour de justice des Communautés

¹³²⁵ Article 38 et suivants de la loi précitée du 29 janvier 1993, codifiés aux articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

¹³²⁶ CHAPUS René, *Droit administratif général*, précité, p. 630.

¹³²⁷ Conseil d'État, 29 avril 1970, *Société Unipain*, *Rec.*, p. 280, concl. G. BRAIBANT, *AJDA* 1970, pp. 430-432 : les règles relatives à la liberté du commerce et de l'industrie « cessent de recevoir application dès lors que la

européennes l'a souligné également, dans l'arrêt *Stadt Halle* du 11 janvier 2005 : « Une autorité publique, qui est un pouvoir adjudicateur, a la possibilité de remplir les tâches d'intérêt public qui lui incombent par ses propres moyens, administratifs, techniques et autres sans être obligée de faire appel à des entités extérieures n'appartenant pas à ses services »¹³²⁸. Cependant, si les collectivités territoriales n'ont pas à justifier le choix de la formule de la régie directe pour la gestion de leurs services publics locaux, l'assemblée délibérante pourrait voir sa délibération annulée par le juge pour défaut ou insuffisance d'information des élus (les articles L. 2121-12 et suivants du code général des collectivités territoriales prévoient en effet toute une série de dispositions relatives à l'information des élus « sur les affaires soumises à délibération »). La cour administrative d'appel de Marseille a ainsi illustré cette théorie en annulant un référendum local relatif au retour en régie du service d'eau et d'assainissement de la Commune d'Alet-les-Bains. Elle a en effet jugé que les informations contenues dans le dossier d'information des électeurs prévu aux articles L.O. 1112-8 et R. 1112-2 du code général des collectivités territoriales étaient insuffisantes¹³²⁹.

Les décisions de ce type sont cependant très rares, voire inexistantes. En 2002 la Commission européenne avait envisagé l'édiction d'un règlement permettant aux opérateurs économiques de proposer, en matière de transports publics, des propositions concurrentes aux collectivités publiques dont l'intention était de conserver ce service en régie directe¹³³⁰. Ce projet n'a pas abouti et, en droit communautaire comme en droit national, la régie directe reste « le mode de gestion primordial, celui qui n'a pas besoin d'être choisi mais découle de l'absence de choix pour un autre procédé »¹³³¹. Cette idée induit un autre avantage de la régie directe par rapport à la gestion déléguée, celui de sa stabilité et de sa pérennité. Le fait que le délégataire fasse

collectivité publique fabrique des produits pour elle-même, pour la satisfaction de ses propres besoins ». Par ailleurs, en 1930, dans l'arrêt *Bourrageas*, le Conseil d'État a jugé qu'une « commune peut faire procéder par ses propres agents aux travaux d'imprimerie nécessaires au fonctionnement de ses propres services mais qu'elle n'a pas le droit de se charger de pourvoir aux besoins des établissements publics communaux, personnes morales distinctes » (Conseil d'État, 26 juin 1936, *Bourrageas*, Rec., p. 609). Voir aussi Conseil d'État, 10 janvier 1992, *Association des usagers de l'eau de Peyreleau*, Rec., p. 13.

¹³²⁸ Cour de justice des Communautés européennes, 11 janvier 2005, Affaire C-26/03, *Stadt Halle*, Rec., p. I - 26.

¹³²⁹ Cour Administrative d'Appel de Marseille, 3 juillet 2008, *Commune d'Alet-les-bains*, req. n° 07MA02215, inédit au *Recueil Lebon* : si, notamment, les informations contenues dans le dossier d'information devaient « permettre aux électeurs de se prononcer sur les caractéristiques des deux modes de gestion des services de l'eau et de l'assainissement, et de comparer utilement, dans la mesure du possible, les modifications, financières et techniques, impliquées par une gestion en régie de services gérés auparavant par une entreprise privée dans le cadre d'une délégation de service public, (qu')il résulte de l'instruction que le dossier qui a été mis à la disposition du public en mairie ne contenait que des données relatives à la gestion passée des services d'eau et d'assainissement par la SAUR et ne contenait en revanche aucune information sur les conditions d'une éventuelle gestion en régie des dits services, alors que ceci était l'objet même du projet soumis à référendum (...) ».

¹³³⁰ FATÔME Étienne et MENEMENIS Alain, « Concurrence et liberté d'organisation des personnes publiques : éléments d'analyse », *AJDA* 2006, p. 68. Voir également DREYFUS Jean-David, « Externalisation et liberté d'organisation des personnes publiques », *AJDA* 2009, p. 1531.

¹³³¹ DOUENCE Jean-Claude, « Le choix du mode de gestion des services publics locaux », précité, §100.

l'objet d'un choix « éclairé » de la collectivité publique délégante implique que celle-ci puisse régulièrement réviser son choix. Aussi la délégation de service public est-elle limitée dans la durée, celle-ci étant « *déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire* ». La loi précise également que lorsque les installations nécessaires au fonctionnement du service public sont à la charge du délégataire, « *la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre* ». Il est également précisé que, pour les services publics dont les installations nécessitent un long amortissement, comme l'eau potable, l'assainissement, les ordures ménagères et autres déchets, la durée des délégations de service public ne peut être supérieure à vingt ans, à moins de se conformer à une procédure de délégation spécifique.

559. La notion de régie ainsi clarifiée, on peut aisément concevoir qu'elle « *a permis depuis plus de deux siècles de garantir le maintien de deux éléments primordiaux pour la vie des institutions de la culture : la permanence - si nécessaire en particulier pour les institutions patrimoniales ou éducatives - et le caractère désintéressé de leur fonctionnement* »¹³³².

Considérée comme « *le second pilier fondateur du service public culturel* », elle est néanmoins largement remise en question pour ce qui concerne la gestion des musées.

¹³³² CHIFFERT Annie, LECAT Robert, RELIQUET Philippe, *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, Ministère de la Culture et de la Communication, Inspection Générale de l'Administration des Affaires Culturelles, 1999, p. 25.

Chapitre II. L'application de la régie directe aux musées territoriaux

561. La régie directe appliquée à la gestion des musées fait l'objet de nombreuses critiques et il a été affirmé que « *si les grands musées de province restent municipaux, ils mourront* »¹³³³. Il est évident que cette formule lapidaire vise la régie directe ; tout d'abord parce que la régie est faussement considérée comme intimement liée au système communal, ensuite parce que, on le rappelle, l'essentiel des musées territoriaux relève encore aujourd'hui de la responsabilité des communes.

562. La gestion en régie directe d'un service public présente, malgré ces critiques, certains intérêts : elle permet en effet d'éviter les démembrements de l'administration. Il en découle une maîtrise totale de la collectivité territoriale sur le service public qu'elle a choisi de gérer ainsi. Mais malgré ces atouts non négligeables, la régie directe pour la gestion des musées fait constamment l'objet d'appels à une réforme : « *Si le mode de gestion s'avère d'ores et déjà inadéquat, ses défauts deviendront de plus en plus gênants avec la mise en route des grands musées de province et l'évolution des fonctions du musée* »¹³³⁴.

Le rapprochement des musées avec le marché pour attirer et satisfaire toujours plus de visiteurs dans un secteur de plus en plus concurrentiel a mis en évidence de nombreuses difficultés de gestion dans le cadre de la régie directe. Celle-ci serait alors purement et simplement inadaptée aux nouveaux besoins des musées, qui s'illustrent de plus en plus en matière de communication et de médiation culturelle. Par ailleurs, la multiplication des institutions conduit à la recherche de nouvelles formes de financement et les musées ont dû réfléchir à des questions de développement stratégique et de croissance inconnues jusqu'alors.

563. Il faut cependant prendre ces critiques avec précaution car, bien souvent, c'est le système administratif lui-même qui est critiqué dans le fonctionnement de la régie directe. En effet, la gestion d'un service public local en régie directe implique qu'il soit intégré au fonctionnement général de la collectivité territoriale responsable de ce service. De ce fait, le fonctionnement du service implique de respecter les règles et procédures qui s'imposent à la collectivité territoriale

¹³³³ GALEY Bertrand, *L'organisation administrative des musées classés et contrôlés*, DMF, 1990, p. 20.

¹³³⁴ CHOUGNET Jean-François (dir.), *Grands musées et décentralisation culturelle : complémentarité ou concurrence ?*, Rapport de la promotion Victor Hugo, ENA, 1990, p.14.

responsable. La régie directe concentre ainsi sur elle tous « *les reproches que l'opinion publique formule, hâtivement quelques fois, contre l'administration dans son ensemble* »¹³³⁵. Donc critiquer la régie directe, c'est critiquer la gestion publique dans son ensemble. Aussi convient-il de rappeler, avant d'aller plus loin, que tout mode et toute structure de gestion présentent des atouts, mais qu'ils génèrent aussi des contraintes. En l'occurrence, il convient donc de voir si la gestion publique, et surtout par extension la régie directe, est aussi inadaptée que cela à la gestion d'un ou plusieurs musées.

564. Les critiques à l'encontre de la régie directe portent essentiellement sur deux points : l'inadaptation de la régie directe aux nouveaux besoins des musées (**Section 1**) et le poids de la gestion courante (**Section 2**). Autrement dit, il s'agit pratiquement de contraintes externes et de contraintes internes. On verra alors que ce ne sont pas tant les contraintes externes que les contraintes internes qui peuvent laisser penser à une inadaptation de la régie directe en matière de musées.

Section 1. L'inadaptation de la régie directe aux nouveaux besoins des musées : les contraintes externes

565. Les critiques à l'encontre de la régie directe sont nées dans les années 1990¹³³⁶. Revalorisés par les pouvoirs publics, les musées connaissaient alors une véritable transformation qui visait à la fois leurs missions et leur organisation. Cette évolution appelait à une plus grande souplesse de gestion, notamment en ce qui concerne les règles relatives à la gestion du personnel (§1) et les règles relatives à la comptabilité publique (§2). Il importe de voir si les réclamations faites dans ces domaines sont toujours d'actualité.

¹³³⁵ CHIFFERT Annie, LECAT Robert, RELIQUET Philippe, *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, précité, p. 178.

¹³³⁶ Voir notamment GALEY Bertrand, *L'organisation administrative des musées classés et contrôlés*, précité ; CHOUGNET Jean-François (dir.), *Grands musées et décentralisation culturelle : complémentarité ou concurrence ?*, précité ; CHATELAIN Stéphanie, *Le contrôle de gestion dans les musées. Émergence et développement du contrôle de gestion dans des organisations non lucratives soumises à des faisceaux de contraintes environnementales et organisationnelles*, Thèse sciences de gestion, Université de Paris Val-de-Marne, 1996 ; CHIFFERT Annie, LECAT Robert, RELIQUET Philippe, *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, Inspection Générale de l'Administration des Affaires Culturelles, Ministère de la Culture et de la Communication 1999.

§1. L'inadaptation des règles de la fonction publique : une critique toujours valable ?

566. En 1996, une étude relative à la spécificité de la gestion des institutions culturelles mettait l'accent sur l'absence de délimitation précise des missions des institutions culturelles¹³³⁷. Une telle situation implique qu'il revient à l'institution culturelle de définir elle-même le champ de son activité, en tenant compte notamment de l'opinion publique. Le musée illustre assez bien cette idée. En effet, l'article 2 de la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France* énumère les principales missions du musée¹³³⁸ mais il ne les explicite pas. S'il est vrai que la question de la gestion des collections fait aujourd'hui l'objet de dispositions et d'un savoir-faire précis¹³³⁹, rien n'est spécifié sur la façon dont le musée doit rendre ses collections accessibles au public le plus large ou développer des activités de médiation. Il s'agit donc surtout d'orientations qui permettent de donner une définition légale du musée. L'institution qui, dans le cadre de ses activités, remplit les divers critères posés par la loi doit être considérée comme un musée et se voit appliquer les dispositions relatives à l'appellation « musée de France ».

567. L'absence de missions clairement et rigoureusement définies a pour conséquence l'existence d'un champ d'action assez large, dont les musées ont d'ailleurs su tirer profit, avant que le Gouvernement n'intervienne pour créer des corps et des cadres d'emplois propres à l'exercices de fonctions au sein des musées (A). Cependant, l'examen des statuts de certains corps ou cadres d'emplois peut conduire à relever certaines difficultés (B).

¹³³⁷ FIXARI Daniel, KLETZ Frédéric, PALLEZ Frédérique, « La gestion des institutions culturelles est-elle spécifique ? », *Cahiers du Centre de gestion scientifique*, École des Mines, 1996, n° 11, pp. 8-12.

¹³³⁸ Article 2 de la loi du 2002-5 du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*, précitée : « Les musées de France ont pour missions permanentes de : a) Conserver, restaurer, étudier et enrichir leurs collections ; b) Rendre leurs collections accessibles au public le plus large ; c) Concevoir et mettre en œuvre des actions d'éducation et de diffusion visant à assurer l'égal accès de tous à la culture ; d) Contribuer aux progrès de la connaissance et de la recherche ainsi qu'à leur diffusion ».

¹³³⁹ Loi 2002-5 du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*, précitée ; décret 2002-852 du 2 mai 2002 *pris en application de la loi 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France*, JORF du 5 mai 2002 p. 8880 ; arrêté du 25 mai 2004 *fixant les normes techniques relatives à la tenue de l'inventaire, du registre des biens déposés dans un musée de France et au récolement*, JORF du 12 juin 2004, p. 10483 ; circulaire 2006/006 du ministre de la Culture et de la Communication du 28 juillet 2006 *relative aux opérations de récolement des collections des musées de France*, précitée.

A. L'adaptation des règles de la fonction publique aux besoins des musées

568. Au-delà de leurs activités « traditionnelles » liées à la gestion, à la conservation et à la présentation des collections au public, les musées ont vu leurs compétences s'élargir pour répondre notamment aux attentes d'un public toujours plus exigeant. Ils ont ainsi créé et développé de nouvelles fonctions au sein de leurs services (1), que la réglementation relative à la fonction publique a fini par légitimer (2).

1. Le développement de nouvelles fonctions au sein des musées

569. Le renouveau qu'ont connu les musées à partir des années 1980 les a amenés à s'interroger sur la nécessité d'accroître leur rayonnement et leur attractivité. Cette ambition a, notamment, suscité un fort développement du phénomène des expositions temporaires. Or une exposition temporaire ne peut se réaliser sans prêts et emprunts d'œuvres, ce qui peut entraîner des contraintes en termes de gestion logistique et de transports d'œuvres. Par ailleurs, les musées ont pris la mesure de l'obligation de respecter de plus en plus d'impératifs de gestion des collections. Les méthodes de conservation préventive, qui consistent à maîtriser l'environnement des œuvres (lumière, température, humidité, pollution, insectes, *etc.*) pour éviter toute dégradation, se sont donc développées ; souvent en lien avec le développement de techniques liées aux conditions de transport des œuvres. De même, l'affirmation de la vocation pédagogique du musée a conduit au développement de techniques de communication et de médiation pour assurer la lisibilité des œuvres (visites guidées, mais aussi panneaux pédagogiques, guides de visites, outils multimédias et outils adaptés au public handicapé, *etc.*). La multiplication des musées a également conduit à la nécessité d'assurer une plus grande visibilité des institutions pour, par exemple, développer des ressources propres par le biais du mécénat. Cela implique alors de maîtriser les outils et les techniques de communication, de développer des relations avec les partenaires des musées, quitte à y organiser des soirées privées.

Ces évolutions techniques et relationnelles (qui persistent encore aujourd'hui) ont entraîné de nouveaux besoins en personnel et la création de nouvelles fonctions et de nouveaux métiers: conservateurs, commissaires d'expositions, scénographes, régisseurs d'œuvres d'art (chargés de la conservation et de la gestion logistique des prêts et des emprunts des œuvres), chargés de

documentation, animateurs, médiateurs culturels, techniciens chargés de la sécurité des œuvres, agents d'accueil, attachés de presse et chargés de communication, et, bien sûr, administrateurs ou gestionnaires, chargés de mécénat, *etc.* Il est donc bien loin le temps où le personnel du musée se résumait à un conservateur et à quelques agents de surveillance.

570. Ces transformations ont suscité une redéfinition organisationnelle, et surtout professionnelle du monde des musées, qui s'est rapidement heurtée aux règles de la fonction publique. L'article 16 de la loi du 13 juillet 1983 *portant statut général des fonctionnaires*¹³⁴⁰ rappelle que les fonctionnaires sont recrutés par concours, dans les corps ou cadres d'emplois créés par le Gouvernement.

Le principe du concours pose déjà une certaine limitation à la liberté des responsables de musées en termes de recrutement, dans le sens où il implique le recrutement de lauréats des concours. Cette liberté est doublement limitée dès lors qu'il n'existe pas de corps ou de cadres d'emplois correspondant aux nouvelles fonctions et aux nouveaux besoins des musées. Certaines fonctions, au sein des musées, peuvent facilement s'accommoder de la filière administrative : il en est ainsi des fonctions liées à la gestion ou à la recherche de mécénat. Mais pendant longtemps, il n'en a pas été de même pour des fonctions spécifiques, comme celles qui touchent à la communication ou à la médiation. Cette situation a pu expliquer les nombreux recours à des agents non-titulaires et bien souvent vacataires, pour assurer des missions pour lesquelles il n'existait pas de cadres d'emplois.

2. La consécration des nouvelles fonctions des musées par la réglementation relative à la fonction publique

571. Dans les années 1990, le Gouvernement a pris la mesure des critiques relatives à l'absence de corps ou de cadres d'emplois propres à l'exercice de certaines missions au sein des musées. Plusieurs décrets ont donc été pris, qui ont créé de nouveaux corps et cadres d'emplois spécifiques au monde de la culture et du patrimoine.

¹³⁴⁰ Loi 83-634 du 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires*, JORF du 14 juillet 1983, p. 2174.

Aussi, dans la fonction publique de l'État, ont été créés les corps de conservateur (catégorie A)¹³⁴¹, de chargé d'études documentaires (catégorie A)¹³⁴², de secrétaire de documentation (catégorie B)¹³⁴³, d'ingénieur des services culturels (catégorie A)¹³⁴⁴, de technicien des services culturels et des bâtiments de France et d'adjoint technique d'accueil de surveillance et de magasinage (catégorie B et C)¹³⁴⁵. Dans la fonction publique territoriale, ont été créés les corps

¹³⁴¹ Décret 90-404 du 16 mai 1990 *portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine*, JORF du 17 mai 1990, p. 5904 ; décret 90-405 du 16 mai 1990 *portant statut particulier des conservateurs généraux du patrimoine*, JORF du 17 mai 1990, p. 5909. Il convient de noter que les missions scientifiques liées aux collections peuvent également être assurées par d'autres fonctionnaires : voir le décret 91-486 du 14 mai 1991 *portant statut particulier des corps de fonctionnaires de recherche de la mission de la recherche du ministère de la culture, de la communication et des grands travaux*, JORF du 17 mai 1991 p. 6674, qui fait référence aux ingénieurs d'étude et aux assistants ingénieurs.

¹³⁴² Décret 98-188 du 19 mars 1998 *fixant les dispositions statutaires applicables aux corps de chargés d'études documentaires*, JORF du 20 mars 1998, p. 4207. Article 2 du décret : « Les chargés d'études documentaires assurent la recherche, l'acquisition, le classement, la conservation, l'analyse, l'exploitation et la diffusion de la documentation nécessaire aux missions des ministères dont ils relèvent. Ils assurent la constitution et la gestion des bases de données, la conception d'outils multimédias. Ils peuvent être chargés de l'élaboration et de la réalisation de programmes de publications incluant la traduction de documents, la sélection ou la rédaction d'études, d'articles et de notes de synthèse. En outre, les chargés d'études documentaires du ministère chargé de la culture assurent, dans les secteurs des archives, des musées et du patrimoine, des missions de traitement des archives, d'inventaire et de recensement aux fins de protection, de conservation et de mise en valeur des collections ainsi que du patrimoine monumental et archéologique (...) ».

¹³⁴³ Décret 95-1143 du 25 octobre 1995 *portant statut particulier du corps des secrétaires de documentation de la culture et de l'architecture*, JORF du 1^{er} novembre 1995, p. 15971. Article 2 du décret : « Les secrétaires de documentation (...) exercent des missions de documentation dans les services du ministère chargé de la culture et du ministère chargé de l'architecture, ainsi que dans les établissements publics en relevant et dans les services départementaux d'archives. À ce titre, ils participent à la recherche, à l'élaboration, au classement, à la gestion, à l'exploitation et à la diffusion de tous supports d'information relatifs aux biens et activités culturelles. Dans les secteurs des archives, des musées et du patrimoine, ils participent aux missions de traitement des archives, d'inventaire, de recensement, aux fins de protection, de conservation et de mise en valeur des collections ainsi que du patrimoine monumental et archéologique. Ils contribuent à l'information du public sur les données relatives à ces biens et activités. Dans les établissements d'enseignement dépendant des ministères chargés de la culture et de l'architecture, ils contribuent à l'exercice des missions pédagogiques ».

¹³⁴⁴ Décret 98-898 du 8 octobre 1998 *portant statut particulier du corps des ingénieurs-économistes de la construction et du corps des ingénieurs des services culturels et du patrimoine*, JORF du 9 octobre 1998, p. 15308. Article 2 : « Les ingénieurs des services culturels et du patrimoine sont chargés de missions concernant la gestion de l'accueil et la sécurité dans le domaine du patrimoine ». Article 3 : « (...) Ils sont chargés de tâches relatives à l'accueil dans les établissements culturels ».

¹³⁴⁵ Décret 93-1240 du 17 novembre 1993 *portant création du corps des techniciens des services culturels et des bâtiments de France et fixant les dispositions statutaires applicables à ce corps*, JORF du 18 novembre 1993 p. 15905. Article 3 : « Les techniciens des services culturels et des bâtiments de France participent à la mise en valeur et à la sauvegarde du patrimoine en remplissant des tâches touchant à l'accueil et à la sécurité des personnes, des biens et des bâtiments » ; décret 95-239 du 2 mars 1995 *portant statut particulier des corps d'accueil, de surveillance et de magasinage du ministère chargé de la culture*, JORF du 5 mars 1995, p. 3511. Article 4 : « Les adjoints techniques et les agents techniques d'accueil, de surveillance et de magasinage participent à l'accueil du public. Ils sont chargés de la sécurité et de la protection des personnes, des biens meubles et immeubles et des locaux en utilisant tous les moyens techniques mis à leur disposition. Dans les bâtiments affectés à la visite ou au dépôt des œuvres d'art et des documents, ils peuvent être chargés de l'entretien courant des locaux, conformément aux obligations de service définies par les règlements intérieurs propres à chaque établissement ou catégorie d'établissements. En outre : (...) b) Dans les musées nationaux, les monuments historiques, les ensembles archéologiques ou les domaines nationaux, ils peuvent assurer la conduite des visites commentées et peuvent apporter leur concours à l'organisation de l'animation des établissements ; (...) ».

de conservateur territorial du patrimoine (catégorie A)¹³⁴⁶, d'attaché de conservation du patrimoine (catégorie A)¹³⁴⁷, d'assistant territorial qualifié du patrimoine (catégorie B)¹³⁴⁸ et d'adjoint territorial du patrimoine (catégorie C)¹³⁴⁹.

572. La fonction publique dispose aujourd'hui d'un très large panel de corps et cadres d'emplois propres aux services publics culturels et patrimoniaux, et donc aux musées¹³⁵⁰.

Il apparaît alors difficile de critiquer encore la régie directe (et, de fait, tous les autres modes de gestion publique) sur cette question. On relèvera d'ailleurs l'importante polyvalence de ces différents corps et cadres d'emplois, qui permet ainsi d'éviter une trop grande dilution ou segmentation des statuts et des fonctions. Car une trop grande spécialisation des corps ou cadres d'emplois de la fonction publique de l'État ou de la fonction publique territoriale pourrait en effet entraîner des complications dans la gestion des concours et des recrutements : il faudrait alors créer un concours par spécialité, avec à chaque fois le risque de voir se restreindre considérablement le nombre de postes ouverts. Par conséquent, certaines fonctions nouvellement créées au sein des musées sont rattachées à des corps ou des cadres d'emplois déjà existants. C'est le cas par exemple des régisseurs d'œuvres d'art. Ils sont chargés de la gestion matérielle et logistique des collections des musées. Leur fonction s'est développée dans les années 1970, sur le modèle des « registars » anglo-saxons, dans un contexte favorable aux

¹³⁴⁶ Décret 91-839 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des conservateurs territoriaux du patrimoine, JORF du 4 septembre 1991, p. 11572.

¹³⁴⁷ Décret 91-843 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux de conservation du patrimoine, JORF du 4 septembre 1991, p. 11584.

¹³⁴⁸ Décret 91-847 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des assistants territoriaux qualifiés de conservation du patrimoine et des bibliothèques, JORF du 4 septembre 1991 page 11594. Article 2 : « Les assistants qualifiés de conservation exercent sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique des responsabilités techniques supérieures. Ils ont des responsabilités particulières dans le traitement, la mise en valeur, la conservation des collections, la recherche documentaire et la promotion de la lecture publique. Ils peuvent être nommés aux emplois de direction des services ou des établissements qui ne sont pas réservés à des fonctionnaires appartenant à des cadres d'emplois culturels de catégorie A ».

¹³⁴⁹ Décret 2006-1692 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints territoriaux du patrimoine, précité. Article 3 : « Les adjoints territoriaux du patrimoine de 2e classe peuvent occuper un emploi : (...) 3° Soit de surveillant de musées et de monuments historiques ; en cette qualité, ils sont particulièrement chargés des conditions d'accueil du public ; ils assurent, dans les bâtiments affectés à la visite ou au dépôt des œuvres d'art et des documents, l'entretien courant des locaux conformément aux obligations de service définies par les règlements intérieurs propres à chaque établissement ou catégorie d'établissements ; ils peuvent, en outre, assurer la conduite des visites commentées et participer à l'animation des établissements ; (...). Dans les établissements où ils sont affectés, ils sont chargés de la surveillance. Ils veillent à la sécurité et à la protection des personnes, des biens meubles et immeubles et des locaux en utilisant tous les moyens techniques mis à leur disposition. Ils assurent la surveillance des collections et le classement des ouvrages. Ils assurent les travaux administratifs courants.

¹³⁵⁰ Il convient de rappeler également la spécificité de la collectivité territoriale de Paris, qui, en application de l'article 118 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale précitée, dispose de sa propre fonction publique organisée, sur le modèle de l'État, par corps : elle dispose ainsi de corps de conservateurs ; de chargés d'études documentaires ; de secrétaires de documentation ; de techniciens des services culturels et d'agents d'accueil, de surveillance et de magasinage.

musées. Les questions de conservation préventive, associées à la multiplication des expositions temporaires et des mouvements d'œuvres, ont fait naître cette fonction au sein de grandes institutions nationales comme le Centre Georges Pompidou et le musée d'Orsay. Depuis les années 1980, les régisseurs ont su développer un véritable savoir-faire au point qu'ils ont fait de leur fonction un métier dont la plupart des institutions muséales ne peuvent plus se passer. Aussi des postes spécifiques ont été créés dans la plupart des musées nationaux et territoriaux (notamment dans les grands musées tels que le musée des beaux-arts de Grenoble et de Marseille, les musées de Saint-Étienne, Villeneuve-d'Ascq, Lille, Strasbourg ou Toulouse). Les régisseurs d'œuvres d'art sont actuellement recrutés dans le corps des chargés d'études documentaires (avec une épreuve spécifique) pour les agents de l'État, et dans tous les cadres d'emplois de la conservation pour les agents territoriaux. S'il paraît souhaitable d'harmoniser les statuts de régisseur entre les deux fonctions publiques, la polyvalence des différents cadres d'emplois ne semble pas ici susciter de critique particulière, au contraire : la régie des œuvres a un lien assez fort avec des questions de documentation, et surtout de conservation des collections. La polyvalence des fonctions offre alors aux fonctionnaires la possibilité de varier leurs missions tout au long de leur carrière.

B. Les difficultés qui peuvent découler de la mise en œuvre des règles de la fonction publique en matière de musées

573. Les critiques liées aux règles de la fonction publique et à leur inadaptation en matière de musées semblent donc aujourd'hui dépassées. La fonction publique s'est relativement bien adaptée aux évolutions des besoins des musées en termes de personnel, même si la polyvalence de certaines fonctions peut être relevée et critiquée, notamment en matière de médiation culturelle (1). D'un autre côté, l'adaptation des règles de la fonction publique est telle que les conservateurs craignent pour leur profession et ne se sentent plus reconnus à leur juste valeur. Le problème relevé est l'existence d'un contournement croissant des règles de la fonction publique concernant le recrutement de responsables scientifiques, malgré les directives de la loi en la matière. La multiplication de tels écueils fait craindre la disparition pure et simple de la profession de conservateur¹³⁵¹ (2).

¹³⁵¹ VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, AGCCPF, 2011, pp. 50-55.

1. Les incohérences relatives à l'exercice de certaines fonctions au sein des musées

574. Les textes législatifs et réglementaires précisent que les activités pédagogiques des musées sont effectuées par des personnalités qualifiées. Les mêmes textes rappellent que ces personnalités appartiennent à des corps et cadres d'emplois de la conservation, de la documentation, de la recherche ou de l'enseignement¹³⁵².

575. L'affectation possible de personnel membre du corps enseignant dans un musée semble pertinente. Formé en principe dans le domaine de la pédagogie, celui-ci peut ainsi être amené à travailler sur la programmation à l'égard du public scolaire, mais également des autres catégories de publics.

On peut cependant s'interroger sur l'affectation de personnel scientifique à des activités de médiation. Il est évident que le personnel scientifique, et le conservateur notamment, est en charge du projet scientifique et culturel du musée. Le conservateur est la personnalité sans laquelle rien ne se fait. On lui demande d'être doté de compétences pointues dans le domaine de la gestion des collections. Mais s'il a un rôle à jouer en matière culturelle en impulsant et en dynamisant les activités culturelles au sein d'un musée, il n'est pas forcément « apte » à faire de la médiation, et à mettre à la portée de tous son discours scientifique sur ses collections ou ses expositions. Une telle affirmation est également vraie pour un documentaliste. La médiation culturelle, c'est-à-dire la conception d'activités pédagogiques, nécessite un savoir-faire particulier pour une retranscription du discours scientifique à des publics variés. Les universités ont créé des formations dans ce domaine, mais il est curieux de constater qu'il n'y a pas de corps ou de cadre d'emplois dont les fonctions seraient spécifiquement réservées à ces activités.

¹³⁵² Loi 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, précitée ; décret 2002-852 du 2 mai 2002 pris en application de la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, JORF du 5 mai 2002, p. 880 ; circulaire 2004-091 du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche du 9 juin 2004 relative aux qualifications requises de certains personnels des musées de France, BO du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche du 17 juin 2004, p. 1224. Voir également l'article R. 442-10 du code du patrimoine : « Présentent les qualifications requises pour exercer la responsabilité des actions d'accueil des publics, de diffusion, d'animation et de médiation culturelles dans les musées de France ; dont les collections appartiennent à une personne publique : 1° Les professionnels mentionnés à l'article L. 442-8 ; 2° Les personnels des autres corps : a) De la conservation du patrimoine ; b) De l'enseignement ; c) De la recherche ; d) Des services culturels ; e) De la documentation, appartenant à la fonction publique d'État et aux cadres d'emplois de la filière culturelle de la fonction publique territoriale. Ces responsabilités s'exercent dans les conditions définies par les statuts particuliers de ces personnels ».

Au niveau de l'État, les médiateurs peuvent être recrutés dans le corps des chargés d'études documentaires, mais rien n'est précisé dans leur statut sur la médiation, et aucune épreuve spécifique n'est instituée au concours.

La fonction publique territoriale semble être, sur cette question, beaucoup mieux pourvue, car tous les cadres d'emplois de la filière culture et patrimoine mentionnent, dans leurs statuts, des missions d'animation et de médiation culturelle. Des épreuves spécifiques sont alors organisées pour les candidats. Par ailleurs, les missions du conservateur territorial du patrimoine, qui sont sensiblement les mêmes que celles des conservateurs d'État, ont une ambition éducative et pédagogique qui n'est pas précisée dans le statut des conservateurs d'État¹³⁵³. Une harmonisation serait peut-être nécessaire, notamment pour faciliter les détachements entre les deux fonctions publiques.

576. Sur la question des harmonisations, une autre inégalité, soulevée par l'Association générale des conservateurs de collections publiques de France dans son *Livre blanc des musées*, doit être mentionnée. Il s'agit de l'absence d'alignement des corps et des cadres d'emplois des conservateurs, l'État et la ville de Paris étant dotés d'un corps de conservateurs généraux qui n'existe pas dans la fonction publique territoriale. « *Cette distinction entre les corps est aujourd'hui vécue comme une grande injustice par les conservateurs de la fonction publique territoriale* »¹³⁵⁴ et une harmonisation semble nécessaire, d'autant qu'il est question de fusionner les corps de conservateur et de conservateur général.

Le cadre d'emplois des conservateurs territoriaux du patrimoine comprend deux grades : le grade des conservateurs qui comprend sept échelons, et le grade des conservateurs en chef qui comprend six échelons. Il en est de même pour le corps des conservateurs du patrimoine. Mais fusionné avec le corps des conservateurs généraux du patrimoine (qui comprend un grade), celui-ci comprendra trois grades, ce qui risque de créer une rupture d'égalité de traitement entre les fonctionnaires (en termes d'avancement et d'indices de rémunération) dès lors que le statut

¹³⁵³ Article 2 du décret 91-839 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des conservateurs territoriaux du patrimoine, précité : « Les conservateurs territoriaux du patrimoine exercent des responsabilités scientifiques et techniques visant à étudier, classer, conserver, entretenir, enrichir, mettre en valeur et faire connaître le patrimoine d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public mentionné à l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 précitée. Ils peuvent participer à cette action par des enseignements ou des publications. Ils organisent à des fins éducatives la présentation au public des collections qui leur sont confiées et participent à l'organisation des manifestations culturelles, scientifiques et techniques, ayant pour objet de faciliter l'accès du public, notamment scolaire, à la connaissance et à la découverte de l'environnement. Ils participent au développement de la recherche dans leur domaine de spécialité. Ils concourent à l'application du code du patrimoine. Ils peuvent être appelés à favoriser la création littéraire ou artistique dans leur domaine de compétence particulier (...) ».

¹³⁵⁴ VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, précité, p. 13.

des conservateurs territoriaux n'est pas lui-même réformé. Cette inégalité de traitement entraînera alors certainement des complications sur toutes les questions de détachement d'une fonction publique à l'autre.

2. Les craintes relatives à la profession de conservateur

577. De tous les agents d'un musée, le conservateur est la personnalité la plus importante. Il exerce ses missions de manière variée, en fonction de la taille du musée notamment. Mais toujours, il est « chef d'orchestre » de l'établissement muséal. Ses compétences et son statut font de lui un agent polyvalent, capable en principe de remplir toutes les fonctions du musée. La connaissance qu'il a des collections et des modalités de leur gestion en font un personnage incontournable de la direction du musée. Toutefois, la sectorisation et la dilution croissante des fonctions au sein des musées, assorties des possibilités de recruter d'autres agents à leur tête, peuvent laisser à penser que le conservateur est de moins en moins indispensable. Cette tendance serait renforcée par le vieillissement de la profession¹³⁵⁵ et par le nombre insuffisant de lauréats du concours organisé par l'Institut national du patrimoine.

578. L'imprécision dans la détermination des fonctions du conservateur (avec notamment l'absence de tâches et missions administratives qui pourtant sont dévolues aux conservateurs recrutés sur des postes de direction d'établissement) et la difficulté qu'il peut avoir à se positionner face aux autres professions (chercheurs, muséographes, scénographes, et surtout administrateurs et gestionnaires) peut également expliquer la tentation des collectivités publiques de ne pas recruter de conservateurs pour leurs musées (ou de remplacer). Elles recourent alors à des personnes non-titulaires ou à des attachés et assistants territoriaux du patrimoine. En effet, outre une diminution croissante des effectifs des conservateurs en France¹³⁵⁶, *Le livre blanc des musées de France* mentionne une forte augmentation du recours

¹³⁵⁵ VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, précité, p. 52 : « Au 31 décembre 2006, l'âge moyen des titulaires était de 50 ans (contre 37, 1 ans pour les non-titulaires) ; on peut donc considérer que cet âge moyen est au 31 décembre 2010 de 54 ans. Les données de la DAG (octobre 2008) donnaient pour un effectif total de 816 conservateurs ayant plus de 50 ans, 226 conservateurs ayant plus de 55 ans et 96 ayant plus de 60 ans ».

¹³⁵⁶ VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, précité, pp. 51-55. *Le livre blanc des musées* mentionne une baisse globale de plus de trois cents postes de conservateurs dans la fonction publique territoriale entre 2001 et 2008 : « Ils étaient globalement, titulaires et non-titulaires confondus de 1 008 en 1999, de 1 122 en 2001, de 1 045 en 2003, de 867 en 2006 et de 816 en 2008, soit une baisse globale de 306 postes entre 2001 et 2008 ! » (p. 51).

aux agents non-titulaires et aux personnalités relevant de ces cadres d'emplois¹³⁵⁷. Ainsi, « *au sein de la fonction publique territoriale, le nombre de conservateurs peut diminuer dans les musées alors que leur personnel augmente dans leur ensemble* »¹³⁵⁸. La question n'est pas de remettre en cause les compétences de ces agents, ni de se laisser aller au corporatisme et au conservatisme dans ce domaine. Il peut cependant paraître étrange, inéquitable en tous cas, de voir que des tâches qui, en principe, sont confiées à des personnes dont les compétences ont été sanctionnées par la réussite d'un concours relativement difficile, puissent être exercées par des personnes qui ne sont pas titulaires de ce concours. Bien sûr, il ne faut pas non plus négliger les difficultés de certains conservateurs à assumer eux-mêmes toutes les missions scientifiques du musée, ou bien la nécessité de pallier l'insuffisance de personnel scientifique par le recours, justement, à des agents qui, au mieux, sont fonctionnaires sans avoir le statut de conservateur ou d'attaché de conservation ou, au pire, sont des vacataires.

579. Le recrutement d'agents non-titulaires sur des postes de conservateur est possible dans des cas définis et encadrés par la loi¹³⁵⁹. Plus précisément, la loi autorise le recrutement, sur des postes de conservateurs, de non-titulaires dont les qualifications et l'aptitude à exercer des compétences scientifiques ont fait l'objet d'une reconnaissance particulière. L'article R. 442-5 du code du patrimoine précise ainsi que « (...) *présentent les qualifications requises pour exercer la responsabilité des activités scientifiques d'un musée de France dont les collections appartiennent à une personne publique : (...) selon la nature des fonctions ou les besoins des*

¹³⁵⁷ VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, précité : « *La part des non-titulaires est importante : 125 contre 883 titulaires en 1999 (14,15 %), 260 contre 862 en 2001 (30,16 %), 228 contre 817 en 2003 (27,90 %) et 141 contre 726 en 2006 (19,42 %) ; les effectifs ont perdu 157 titulaires entre 1999 et 2006. Le taux d'accroissement des contractuels remplaçant des conservateurs s'élève à 16,8 %, contre 0,2 % pour l'accroissement des conservateurs titulaires* » (p. 51). Pour ce qui concerne les attachés de conservation, voir pp. 66-67.

¹³⁵⁸ *Ibidem*, précité, p. 55.

¹³⁵⁹ Article 3 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, *JORF* du 27 janvier 1984, p. 441 : « *Les collectivités et établissements (...) ne peuvent recruter des agents non-titulaires pour occuper des emplois permanents que pour assurer le remplacement momentané de fonctionnaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité, d'un congé parental ou d'un congé de présence parentale, ou de l'accomplissement du service civil ou national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux, de leur participation à des activités dans le cadre de l'une des réserves mentionnées à l'article 74, ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente loi. Ces collectivités et établissements peuvent, en outre, recruter des agents non-titulaires pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois et conclure pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel, des contrats pour faire face à un besoin occasionnel. Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre Ier du statut général, des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les cas suivants : 1° Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient* ».

*services d'un musée de France, les personnes ou catégories de personnes reconnues par un arrêté du ministre chargé de la culture et, le cas échéant, du ministre dont relève le musée en cause ou qui en assure la tutelle comme présentant des qualifications équivalentes à celles des fonctionnaires mentionnés au 1° ; cet arrêté est pris après avis d'une commission nationale d'évaluation »*¹³⁶⁰.

Cette commission nationale d'évaluation est composée du directeur général des patrimoines, de représentants de l'État et des collectivités territoriales, ainsi que de personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences scientifiques¹³⁶¹. Elle a vocation à se prononcer sur les qualifications requises pour exercer des activités scientifiques dans un musée de France, pour un poste défini. Cela qui implique qu'à chaque changement de poste, un nouvel avis de la commission est nécessaire. Elle « *donne son avis motivé sur le strict plan scientifique et professionnel, afin de contribuer à rendre aussi élevée et homogène que possible la qualité des recrutements des personnels dans les musées concernés tout en tenant compte de la diversité des domaines de conservation et de mise en valeur du patrimoine muséographique* »¹³⁶². Ce système permet ainsi de respecter la diversité des profils des candidats à l'exercice de missions scientifiques dans un musée. Il reste néanmoins considéré comme une entrée parallèle dans les fonctions de conservateur et, parfois, comme une solution de facilité vis-à-vis du concours. Il est cependant préférable au recrutement de non-titulaires dont les qualifications n'ont fait l'objet d'aucune reconnaissance, ce qui semble fréquent dans les musées de France¹³⁶³.

580. La fonction publique a fait un véritable effort d'adaptation de ses dispositions par rapport aux besoins des musées. Il convient maintenant d'appliquer ses dispositions de manière rigoureuse, afin d'éviter certains écueils. Car la multiplication de la polyvalence des fonctions et du recrutement d'agents non-titulaires peut se faire au détriment de la profession de conservateur, qui reste pourtant, historiquement, scientifiquement, techniquement et statutairement parlant, la personnalité la plus qualifiée pour assurer la direction de musées et la gestion de collections. La formation réservée aux conservateurs mériterait néanmoins quelques modifications (notamment pour préparer les nouveaux lauréats aux tâches administratives qui leur incombent), de même que celle des attachés de conservation.

¹³⁶⁰ Rédaction issue de l'article 10 du décret 2002-628 du 25 avril 2002 *pris pour l'application de la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France*, JORF du 28 avril 2002, p. 742.

¹³⁶¹ Articles R. 442-7 et suivants du code du patrimoine.

¹³⁶² Circulaire 2004-091 du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche du 9 juin 2004 et *relative aux qualifications requises de certains personnels des musées de France*, précitée : cette circulaire précise les conditions dans lesquelles la commission nationale d'évaluation apprécie ou non les qualifications des candidats.

¹³⁶³ VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, précité, p. 56.

§2. Un cadre budgétaire et comptable adapté ?

581. Un musée géré en régie directe ne dispose pas d'un budget isolé : les dépenses et les recettes qu'il peut générer sont fondues dans celles de la collectivité territoriale qui en assure la gestion. Votées par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale sur proposition de son président, elles font l'objet d'une prévision et d'une inscription sur un document unique, qui constitue le budget de la collectivité territoriale. Son exécution est encadrée par des règles et des principes stricts, en partie déterminés par le décret du 29 décembre 1962 *portant règlement général de la comptabilité publique*¹³⁶⁴. Celui-ci pose une série de dispositions visant à favoriser la transparence de la gestion des deniers publics. Il impose ainsi aux autorités publiques des contraintes formelles et des contraintes de fond qui font l'objet d'un contrôle du représentant de l'État.

582. Du point de vue des contraintes de fond, le décret du 29 décembre 1962 rappelle notamment le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable¹³⁶⁵, et les principes relatifs à l'exécution des opérations de dépenses et de recettes¹³⁶⁶.

Mais ce n'est pas tant ces contraintes de fond qui peuvent poser problème aux détracteurs de la régie directe appliquée aux musées que les principes fondamentaux qui les régissent et qui sont jugés inadaptés. Avec la nécessaire mise en œuvre de ces principes budgétaires, les musées « *apparaissent sous outillés pour faire face aux nouvelles exigences de leur gestion et aux besoins engendrés par le bouleversement de leur environnement* »¹³⁶⁷.

Le cadre budgétaire et comptable se révèle en effet difficilement adapté au développement des activités commerciales des musées (A), et les principes budgétaires classiques sont sévèrement critiqués dans le cadre de la gestion des musées en régie directe. Ils sont perçus comme de véritables freins au développement des musées, bloquant ainsi tout effort de dynamisme et de créativité (B).

¹³⁶⁴ Décret 62-1587 du 29 décembre 1962 *portant règlement général sur la comptabilité publique*, JORF du 30 décembre 1962, p. 12828, qui fixe les principes fondamentaux de la comptabilité des personnes publiques.

¹³⁶⁵ Article 20 du décret du 29 décembre 1962 *portant règlement général sur la comptabilité publique*, précité.

¹³⁶⁶ Articles 22 et suivants et 27 et suivants du décret du 29 décembre 1962 *portant règlement général sur la comptabilité publique*, précité.

¹³⁶⁷ CHATELAIN Stéphanie, « Du budget administratif au budget outil de gestion. Le cas des musées français », *Finance Contrôle Stratégie*, volume 1, n° 3, septembre 1998, p. 7.

A. L'inadaptation de la régie directe au développement des activités commerciales des musées

583. La transformation des musées est passée, depuis la fin des années 1980, par le développement croissant de leurs activités commerciales. Le phénomène n'est absolument pas nouveau (l'atelier de chalcographie du Louvre a par exemple été créé en 1797), mais il a pris ces dernières années une ampleur telle qu'il est considéré comme irréversible et qu'il est difficile d'en contester la légitimité. Il n'est pas question ici de la multiplication des salons de thé et des autres espaces de restauration qui améliorent les qualités d'accueil des visiteurs et qui contribuent à mettre en valeur les sites des musées (ceux-ci font l'objet de concessions d'occupation du domaine public, parfois à des enseignes réputées), mais plutôt des boutiques de musées qui ont connu une évolution majeure : d'un simple comptoir de vente installé tant bien que mal à l'entrée du musée, on est passé à de véritables magasins, qui occupent des surfaces non négligeables dans les locaux d'un musée. La prise en compte des espaces des boutiques dans les plans d'un musée à construire se pose donc comme un véritable impératif. La mode est telle qu'aujourd'hui un musée sans boutique serait pratiquement jugé désuet.

584. L'intérêt de ces boutiques est d'apporter une nouvelle image du musée vis-à-vis de son public, en conjuguant la nature marchande et la nature muséale des produits qui y sont mis en vente¹³⁶⁸. Cette alliance nécessite, pour ne pas dénaturer la vocation du musée, une réflexion globale de la part des conservateurs et des commerciaux qui travaillent sur la création des produits dérivés. Les boutiques de musées offrent de plus en plus de produits, de la simple reproduction d'œuvre (cartes postales, affiches, moulages et plâtres, etc.) à la multitude de produits associés (stylos, papiers à lettres, sous-main ou bijoux). Dans les écomusées et les musées de société, il s'agit également de denrées alimentaires, qui mettent en avant les produits du terroir local. Certaines boutiques profitent également de la vente de produits en lien avec l'économie ou l'histoire économique locale : on trouve ainsi, dans la boutique du musée de la Piscine de Roubaix, des étoles et d'autres produits qui peuvent rappeler le passé de la ville.

¹³⁶⁸ BAYART Denis et BENGHOZI Pierre-Jean dans *Le tournant commercial des musées en France et à l'étranger*, La Documentation française, 1993 : dans cet ouvrage, les auteurs appliquent la « théorie des économies de la grandeur », qui consiste à faire entrer des principes d'ordre sociaux dans des compromis. Voir également BENGHOZI Pierre-Jean, « Quelles stratégies commerciales et quelles boutiques pour les musées ? », *Musées et économie actes des troisièmes*, DMF, 1992, p.68.

585. La vente de ce type de produit reste possible dans un musée géré en régie directe, notamment grâce à la création des régies d'avances et de recettes (1). Aussi la question n'est-elle pas de savoir comment effectuer ces opérations commerciales dans un musée, mais plutôt dans quel cadre comptable. En effet, les collectivités territoriales ne peuvent pas, en principe, prendre en charge dans leur budget les dépenses et les recettes d'activités soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (2).

1. La création de régies d'avances et de recettes pour assurer la gestion des activités commerciales des musées

586. L'article 18 du décret du 29 décembre 1962 *portant règlement général de la comptabilité publique* dispose que « des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou de paiement ».

L'institution des régisseurs est un procédé qui existe en France au moins depuis le XIII^{ème} siècle. Il s'agit d'une atténuation au principe selon lequel seul le comptable public est compétent pour manier les fonds publics. La régie d'avances et de recettes permet en effet de faciliter l'exécution du budget local par le démembrement des comptes de la collectivité territoriale et la réalisation rapide d'opérations de dépenses et de recettes par une personne autre que le comptable : celui-ci n'a donc pas à se trouver devant chaque caisse de piscine, cantine ou musée géré par une collectivité territoriale.

587. Les régies d'avances et de recettes ont fait l'objet de nombreux textes relatifs à leur mise en œuvre¹³⁶⁹, jusqu'au décret du 19 décembre 2005 *relatif aux régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, codifié aux articles R. 1617-1 et suivants du code général des collectivités territoriales¹³⁷⁰.

¹³⁶⁹ Décret 64-486 du 26 mai 1964 *relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics*, JORF du 3 juin 1964, p. 4745 ; décret 92-681 du 20 juillet 1992 *relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics*, JORF du 22 juillet 1992, p. 9813 ; décret 97-1259 du 29 décembre 1997 *relatif aux régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités locales et des établissements publics locaux*, JORF du 30 décembre 1997, p. 19162.

¹³⁷⁰ Décret 2005-1601 du 19 décembre 2005 *relatif aux régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, modifiant le code général des collectivités territoriales et complétant le code de la santé publique et le code de l'action sociale et des familles (JORF du 22 décembre 2005, texte 14) et son instruction codificatrice 06-031-A-B-M, *Régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, BOCP du 21 avril 2006.

La régie est instituée par une décision de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale concernée, qui peut notamment déléguer cette compétence à son président¹³⁷¹. L'acte institutif de la régie d'avances, de la régie de recettes ou de la régie d'avances et de recettes précise son objet et la nature des opérations qui seront réalisées par son intermédiaire.

L'ordonnateur de la collectivité territoriale qui institue une régie nomme un régisseur, qui doit être, depuis 1997, une personne physique (il s'agit, en général, d'un agent de la collectivité territoriale, de préférence un agent titulaire dont les fonctions ne sont pas incompatibles avec sa qualité de régisseur¹³⁷²). Le régisseur, opérant sous la responsabilité du comptable, est nommé sur avis conforme de celui-ci. Le régisseur est doté d'un fonds de caisse dont le montant est déterminé dans l'acte instituant la régie. Régulièrement, et dans les conditions prévues par cet acte, il « *verse et justifie les recettes encaissées par ses soins au comptable public* »¹³⁷³.

588. Le mécanisme de la régie de recettes est largement utilisé par les collectivités territoriales dans le cadre de la gestion de leurs services publics, notamment pour l'encaissement des droits d'entrée dans leurs musées. Il peut également permettre la perception de recettes issues de la vente de produits dérivés dans les boutiques de musées, l'instruction du 21 avril 2006 précisant d'ailleurs que « *dans l'intérêt du service public, les recettes communales encaissées par l'intermédiaire d'une régie peuvent être l'accessoire de produits non communaux. Il peut en être ainsi lorsque, pour satisfaire les besoins des usagers, la collectivité souhaite mettre à leur disposition un service assuré par un tiers et rémunéré par les bénéficiaires* »¹³⁷⁴. Une boutique de musée pourrait ainsi vendre les œuvres d'un artiste local, à condition que la collectivité territoriale responsable de la boutique retire un avantage (financier) de cette opération¹³⁷⁵. Cet exemple peut être étendu à tous les types de produits dérivés vendus dans une boutique de musée.

¹³⁷¹ Article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales pour les communes, article L. 3211-2 pour les départements et article L. 4221-5 pour les régions.

¹³⁷² « Il est préférable, lorsque les effectifs du service le permettent, de procéder à la nomination d'agents titulaires, dont les garanties de stabilité sont plus grandes que celles des agents auxiliaires ou contractuels. (...) Le choix du régisseur peut porter sur une personne physique extérieure à la collectivité ou à l'établissement public local. (...) Certaines personnes ne peuvent être nommées régisseur. Il s'agit : de l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local concerné (...) ; de tout élu, fonctionnaire de la fonction publique territoriale ou hospitalière ayant reçu, en fonction des lois et règlements en vigueur, délégation de fonctions et de signature par l'exécutif de l'assemblée délibérante, dans le cas où cette délégation donne au bénéficiaire la possibilité d'engager, liquider et mandater les dépenses et d'émettre les titres de recettes de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local concerné (...) » (instruction codificatrice 06-031-A-B-M du 21 avril 2006, p. 23).

¹³⁷³ Article R. 1617-8 du code général des collectivités territoriales.

¹³⁷⁴ Instruction codificatrice 06-031-A-B-M du 21 avril 2006, *Régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, précitée, p. 10.

¹³⁷⁵ BRENNER Sylvie, « Le nouveau régime des régies du secteur public local », *La revue du Trésor*, n° 10, 1998, p. 594.

Les opérations commerciales ne posent donc pas, en elles-mêmes, de difficultés dans le cadre de la gestion d'un musée en régie directe.

2. Un cadre comptable inadapté

589. Une boutique de musée peut en effet être considérée comme une activité industrielle et commerciale, ou tout au moins soumise à la taxe sur la valeur ajoutée¹³⁷⁶. Or, le code général des impôts impose aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'individualiser comptablement les opérations assujetties à taxe sur la valeur ajoutée de façon à permettre un calcul plus aisé des sommes dues au Trésor¹³⁷⁷. Cette individualisation comptable passe alors par la mise en place d'un budget annexe au budget général de la collectivité territoriale.

590. Le budget annexe se pose comme une exception au principe selon lequel les dépenses et les recettes de la collectivité territoriale sont répertoriées sur un document unique. Il s'agit en effet d'un second document budgétaire qui permet de retracer les dépenses et les recettes d'un service que l'on a souhaité individualiser. Il reste néanmoins pleinement lié au budget général de la collectivité responsable : il est voté en même temps que le budget principal, et ses charges et produits sont inscrits au budget général de la collectivité responsable¹³⁷⁸.

591. Il n'y a pas de textes généraux relatifs à l'emploi des budgets annexes. Leur existence se justifie néanmoins par le souci de ne pas créer une distorsion de concurrence entre personnes privées et personnes publiques exerçant des activités privées. De cette manière, les risques financiers de ces activités ne sont-ils pas supportés par les contribuables, mais bien par les usagers du service. Il en résulte une conséquence importante pour les musées et leurs boutiques : les dépenses et les recettes des services publics faisant l'objet d'une inscription sur un budget annexe doivent être équilibrées. Par ailleurs, il est rigoureusement interdit aux collectivités territoriales de prendre en charge, dans leur budget général, les dépenses inscrites

¹³⁷⁶ L'article L. 2221-1 al. 2 du code général des collectivités territoriales rappelle que : « *Sont considérées comme industrielles ou commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées, soit par application de la loi des 2-17 mars 1791, soit, en ce qui concerne l'exploitation des services publics communaux, en vertu des contrats de concession ou d'affermage* ». Si une boutique de musée peut ne pas être considérée comme un service public industriel et commercial (notamment en raison de son caractère non lucratif), elle n'en fournit pas moins des services et des produits assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée.

¹³⁷⁷ Article 201 octies de l'annexe II du code général des impôts.

¹³⁷⁸ Conseil d'État, 25 février 1998, *Préfet de la Haute-Corse, Rec.*, Tables, p. 778.

dans ces budgets annexes¹³⁷⁹. Le budget général d'une collectivité territoriale ne peut donc subventionner un budget annexe, et ce même de manière indirecte.

La loi prévoit des exceptions à cette interdiction de subventionnement d'un budget annexe par le budget principal de la collectivité, mais celles-ci semblent bien loin de concerner les services publics culturels et donc les musées¹³⁸⁰. Par ailleurs, l'instruction M14 permet de ne pas recourir au budget annexe pour les activités soumises à la taxe sur la valeur ajoutée qui respectent trois conditions. En premier lieu, l'activité ne doit pas avoir le caractère d'un service industriel et commercial. En deuxième lieu, l'activité doit être limitée à un nombre restreint de recettes et de dépenses. En troisième lieu enfin, il faut que cette activité ne comporte aucune dépense ou recette de la section d'investissement.

592. Ainsi, à moins que les activités commerciales d'un musée soient bénéficiaires, il est très difficile de les faire prendre en charge par le budget annexe d'une collectivité locale : si l'on peut imaginer que la vente de certains produits (cartes postales, denrées alimentaires) peut se révéler bénéficiaire, il n'en est pas de même, par exemple et surtout, en matière d'édition. L'édition de catalogues d'exposition, de guides des collections et d'autres publications scientifiques se révèle en effet difficilement bénéficiaire : si les catalogues d'expositions se vendent, en général assez bien, c'est toujours dans la période d'ouverture de l'exposition concernée. Il faut alors arriver à gérer les stocks restants, ou déterminer précisément le nombre d'exemplaires à tirer. Les ouvrages à vocation purement scientifique n'intéressent, eux, qu'un public restreint, bien que leur production fasse partie des missions du musée. De ce fait, et puisque la vente de ce genre de produits est liée à l'activité de service public du musée, il est également difficile de pratiquer des prix trop élevés, même si ces prix permettent d'assurer une certaine rentabilité à l'activité en cause.

B. L'application des grands principes budgétaires dans le cadre de la gestion des musées en régie directe

593. La bonne gestion des deniers publics nécessite le respect de cinq grands principes, ou conditions, que doivent remplir les documents budgétaires.

¹³⁷⁹ Article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales pour les communes, articles L. 3241-4 et L. 3241-5 pour les départements. Cette interdiction n'existe pas pour les régions.

¹³⁸⁰ Voir infra, §943 et suivants.

En premier lieu, le principe d'annualité impose que les dépenses et les recettes inscrites au budget ne couvrent qu'une année. En second lieu, le principe d'unité implique l'existence d'un document budgétaire unique et exhaustif qui concentre à lui seul toutes les dépenses et les recettes des collectivités territoriales, pour une meilleure visibilité de la gestion de celles-ci. Le principe d'universalité, en troisième lieu, est la règle selon laquelle l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses. Le principe de spécialité implique que les crédits votés lors de l'adoption du budget doivent être détaillés de façon précise : aussi le budget se décompose-t-il en sections, chapitres et articles. Ce principe permet à l'organe délibérant de contrôler l'exécution du budget, puisque les dépenses ne peuvent être effectuées que dans le cadre des autorisations qui ont ainsi été définies. Enfin, en dernier lieu, le principe d'équilibre implique que les dépenses et les recettes du budget local soient respectivement votées en équilibre. Il a pour corollaire l'évaluation sincère de celles-ci, et le remboursement de la dette de la collectivité territoriale par ses ressources propres et définitives¹³⁸¹.

594. Aussi critiqués qu'ils puissent être dans le cadre de la gestion en régie directe des musées territoriaux, ces principes budgétaires n'ont pas vocation à disparaître, et ils s'appliquent aux collectivités territoriales comme à l'ensemble des personnes publiques : « *L'État ne peut se priver en effet des moyens conjoncturels de régulation des dépenses publiques et des deniers publics* »¹³⁸². Il est donc indispensable de s'en accommoder. Or le système budgétaire et comptable n'est pas non plus figé et, dans sa généralité, il connaît des exceptions, le tout étant de voir si ces exceptions peuvent faciliter la gestion d'un musée en régie directe. On étudiera donc successivement les principes d'annualité (1), de spécialité (2) et d'universalité (3) budgétaires appliqués à la gestion en régie directe des musées territoriaux.

1. Le principe d'annualité budgétaire

595. Introduit dans la comptabilité publique locale après la Révolution française, ce principe a fait l'objet de multiples instructions et arrêtés tout au long du XIX^{ème} siècle¹³⁸³. Aujourd'hui, il

¹³⁸¹ Article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

¹³⁸² CHATELAIN Stéphanie, *Le contrôle de gestion dans les musées. Émergence et développement du contrôle de gestion dans des organisations non lucratives soumises à des faisceaux de contraintes environnementales et organisationnelles*, précité, p. 295.

¹³⁸³ Voir notamment les lois des 11 et 15 frimaire an VII, l'ordonnance du 31 mai 1938 portant règlement général sur la comptabilité publique et le décret impérial du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique.

est tellement acquis que le principe d'annualité relève de l'essence même du budget public qu'il n'est plus rappelé que de manière incidente dans les textes législatifs et réglementaires relatifs à la comptabilité publique locale¹³⁸⁴ (a). Le principe d'annualité budgétaire a fait l'objet de critiques (b). De ce fait, il a connu quelques évolutions (c).

a. La présentation du principe d'annualité budgétaire

596. Le budget est voté annuellement, et couvre une année civile, du 1^{er} janvier au 31 décembre¹³⁸⁵.

Par conséquent, et puisque le budget est un acte prévisionnel avant d'être un acte d'autorisation, il doit être adopté avant le 1^{er} janvier de l'année à laquelle il se rapporte (la règle de l'antériorité budgétaire). L'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité qu'il soit néanmoins voté avant le 15 mars de l'année concernée, ou avant le 15 avril s'il s'agit d'une année de renouvellement de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

597. L'autre conséquence du principe d'annualité est que l'exécution du budget s'achève au 31 décembre de l'année auquel il se rapporte ; les autorisations de dépenses et de recettes ne couvrent qu'une année et deviennent en effet caduques et doivent être annulées¹³⁸⁶. Ce principe est tempéré par le mécanisme dit de la « journée complémentaire », qui permet à l'ordonnateur de la collectivité territoriale (le président de l'assemblée délibérante) d'achever des opérations de dépenses ou de recettes qui ont été commencées avant le 31 décembre. Ainsi « *au début de chaque année le maire dispose d'un délai d'un mois pour procéder à l'émission des titres de perception et des mandats correspondant aux droits acquis et aux services faits pendant l'année ou les années précédentes. Le comptable dispose du même délai pour comptabiliser les titres de perception et les mandats émis par le maire* »¹³⁸⁷. Cette disposition, qui ne concerne

¹³⁸⁴ L'article 55 du décret 62-1587 du 29 décembre 1962 *portant règlement général sur la comptabilité publique* (précité) précise ainsi que la comptabilité des organismes publics « *est tenue par année* ».

¹³⁸⁵ Principe retenu depuis l'ordonnance du 24 avril 1823 (article 2).

¹³⁸⁶ Article L. 2311-2 du code général des collectivités territoriales. Par conséquent, l'ouverture au budget de crédits versés depuis plusieurs années ne crée pas de droit à une reconduction au profit de leurs bénéficiaires : Conseil d'État, 5 mai 1965, *Commune de Méaudre c/ Dalbera*, *Rec.*, p. 261).

¹³⁸⁷ Article D. 2342 du code général des collectivités territoriales (voir aussi l'article R3311-3 et l'article R. 4311-1 pour les régions). Le principe est également mentionné à l'article L. 1612-11 du code général des collectivités territoriales. Il convient de préciser cependant que depuis 2004, la tendance est marquée par une incitation des élus locaux à supprimer l'emploi de ce mécanisme (voir la circulaire interministérielle NOR/LBL/B/04/10054/C du 16

que les opérations de fonctionnement, permet donc à l'ordonnateur de donner au comptable l'ordre de payer une dépense ou de recouvrer une recette dont l'existence est bien avérée avant le 31 décembre. Cette technique peut permettre de régulariser des opérations liées au fonctionnement quotidien des musées, comme des opérations de maintenance par exemple, ou des dépenses liées à l'organisation d'une exposition temporaire. En effet, les musées organisent de plus en plus d'expositions temporaires et il n'est pas rare que certaines s'étalent sur la fin d'une année et le commencement d'une autre.

b. Les critiques faites à l'encontre du principe d'annualité budgétaire

598. La critique majeure portée à l'encontre du principe d'annualité budgétaire est l'impossibilité de report des crédits d'une année sur l'autre, ce qui peut porter un frein à la politique d'acquisition et de développement d'un musée : « *On aimerait parfois pouvoir reporter un produit non consommé après une année sans occasion intéressante et, à l'inverse, anticiper sur le budget à venir, au besoin par l'emprunt, pour un achat exceptionnel* »¹³⁸⁸.

599. La question des acquisitions, pour ne parler que d'elle, est récurrente dans les institutions muséales. Les acquisitions font partie des missions essentielles des musées, à de rares exceptions près. Lorsque le musée est issu d'un legs, le léguaire, dans ses dispositions testamentaires, peut en effet considérer que la collection est complète et achevée et que, dans ce cas, toute acquisition se révélerait inutile : c'est le cas par exemple du musée Jacquemart-André, géré par l'Institut de France¹³⁸⁹. Conservatoires d'œuvres, les musées n'en ont pas moins l'obligation de combler les « lacunes » qui peuvent exister dans leurs collections et ainsi de parfaire leur exhaustivité. L'insuffisance de crédits d'acquisition peut toujours, en cours d'année, être palliée par le recours à une décision modificative du budget. Car le budget, même voté pour une année, ne peut avoir un caractère figé (ne serait-ce que pour prendre en compte le résultat de l'exercice précédent, dans le cadre du « budget supplémentaire »). Le code général des collectivités territoriales prévoit ainsi la possibilité de recourir à des décisions modificatives

juin 2004 relative à l'optimisation de la gestion budgétaire et comptable des collectivités territoriales, BOCP du 5 juillet 2004.

¹³⁸⁸ GALEY Bertrand, *L'organisation administrative des musées classés et contrôlés*, précité, p. 29.

¹³⁸⁹ Le musée Jacquemart-André (Paris), ouvert en 1913 est constitué des collections rassemblées par Édouard André et sa femme Nelly Jacquemart à la fin du XIX^{ème} siècle. Sans héritiers, ils ont légué l'ensemble à l'État.

du budget, proposées par l'exécutif (ordonnateur) et adoptées par l'organe délibérant de la collectivité territoriale¹³⁹⁰.

Ainsi, si une occasion majeure se présente pour un musée géré en régie directe, il est toujours possible de lui accorder plus de crédits d'acquisition en cours d'exercice, ce qui peut éventuellement se traduire par un emprunt. Il est à noter cependant que les décisions modificatives doivent respecter les dispositions de droit commun, et que, notamment, elles ne doivent pas affecter l'équilibre du budget. Par ailleurs, on notera qu'il faut, dans cette hypothèse, tenir compte des délais que peuvent prendre ce genre d'opérations, et qui pourraient alors décourager un vendeur potentiel.

600. Si un musée ne consomme pas la totalité de ses crédits (que ce soient des crédits d'acquisition ou, par exemple, des crédits réservés à l'organisation d'expositions temporaires) au cours d'un exercice budgétaire, parce qu'aucune occasion d'achat ne s'est présentée ou qu'une exposition s'est révélée moins coûteuse que prévue dans son organisation, on peut aisément concevoir qu'il souhaite conserver les crédits non consommés pour l'année suivante. Ce report, ajouté aux nouveaux crédits prévus lors du vote du budget, lui permettrait alors de gonfler ses différentes enveloppes, et il pourrait alors avoir des ambitions plus importantes pour l'année suivante (en termes d'acquisition ou de développement d'outils de médiation culturelle par exemple).

601. Bien que non autorisé par le principe de l'annualité budgétaire, le report des crédits était pourtant admis pour ce qui concerne les crédits d'investissement¹³⁹¹, mais le système s'est durci au début des années 1990. L'obligation de mettre en œuvre une comptabilité d'engagement, c'est-à-dire de rattacher les charges et produits à l'exercice auquel il se rapporte a mis fin à cette tolérance¹³⁹². Dorénavant, *« les dépenses reportées en investissement et au titre des restes à réaliser doivent être au plus égales aux dépenses engagées mais non mandatées. Le montant des restes à réaliser en investissement comme en fonctionnement est déterminé à partir des engagements réels de la collectivité tels qu'ils ressortent de sa comptabilité*

¹³⁹⁰ Article L. 1612-11 al.1 du code général des collectivités territoriales.

¹³⁹¹ SAÏDJ Luc, « Les principes applicables au budget communal », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2004, fasc. n° 7030, §83.

¹³⁹² Article 51 de la loi 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, JORF du 8 février 1992, p. 2064), codifié à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales pour les communes : « *Le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales* » (articles L. 3341-1 pour les départements et L. 4341-1 pour les régions).

d'engagement » ¹³⁹³ . Par conséquent, tous les crédits d'investissement (et notamment d'acquisition) non consommés ne peuvent plus faire l'objet d'un report. Ils doivent être renégociés dans le cadre du débat d'orientation budgétaire qui précède éventuellement l'adoption du budget, sans certitude d'être obtenus, ces crédits étant, en effet, financés grâce au contribuable. Le principe d'annualité montre alors ses effets pervers, car il empêche tout contrôle de gestion et toute mise en œuvre de stratégie de développement.

602. Plusieurs conséquences peuvent alors être relevées¹³⁹⁴. La situation la plus courante sera la simple reconduction des crédits d'une année sur l'autre. Cela implique que ni la collectivité territoriale ni le musée ne s'intéresse réellement à la mise en place d'une stratégie de développement et à une réflexion sur la politique culturelle future de l'établissement : le musée ne se positionnera pas comme un « gestionnaire », dans le sens où il sait qu'il bénéficiera toujours de crédits de la part de la collectivité territoriale. La collectivité territoriale peut, toutefois, réduire d'une année sur l'autre le budget du musée dès lors que celui-ci n'a pas consommé tous ses crédits.

Le musée, alors, peut adopter différentes positions pour éviter cette réduction budgétaire : consommer sans discernement la totalité de ses crédits ou gonfler artificiellement ses demandes pour l'année d'après. La première solution lui permet de démontrer qu'il n'y a pas de restes à réaliser car les crédits qui lui ont été attribués sont justes et ne peuvent être diminués. La seconde solution permet au musée de ne pas voir son budget (trop) se réduire par rapport à l'année précédente car, les négociations avec la collectivité territoriale ne porteront que sur le surplus artificiel demandé par le musée, sans trop concerner le budget accordé l'année précédente. Le principe d'annualité empêche donc la mise en place d'un contrôle de gestion des musées gérés en régie directe, du fait de l'absence de planification possible du budget sur plusieurs années.

c. Les évolutions du principe d'annualité budgétaire

603. Le législateur a doté les collectivités territoriales d'outils leur permettant d'inscrire leur budget dans un cadre pluriannuel : il s'agit des autorisations de programme et des crédits de paiement.

¹³⁹³ Circulaire du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire INT/B/95/00041/C du 7 février 1995 *relative au contrôle de légalité et budgétaire exercés sur les budgets des collectivités territoriales*, non publiée.

¹³⁹⁴ CHATELAIN Stéphanie, « Du budget administratif au budget outil de gestion. Le cas des musées français », *Finance Contrôle Stratégie*, précité, pp. 5-33.

Ces mécanismes n'étaient, auparavant, réservés qu'à l'État : le principe d'annualité n'a jamais été ouvertement remis en cause dans le budget de l'État, mais dès la III^{ème} République la question du vote d'un budget pluriannuel s'est posée¹³⁹⁵. Elle est devenue plus pressante après la seconde Guerre Mondiale, lorsque l'État s'est lancé dans une politique de reconstruction (il était alors amené à gérer des opérations d'équipements sur plusieurs années) ; puis dans le cadre de la politique européenne. Le *Pacte de stabilité et de croissance* adopté en 1997 impose ainsi aux États membres l'établissement d'une programmation pluriannuelle des finances publiques, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la monnaie unique. Les mécanismes de la pluriannualité ont été officialisés par l'article 8 de la loi organique *relative aux lois de finances* du 1^{er} août 2001¹³⁹⁶.

604. Instituée pour les départements et les communes de plus de 3500 habitants par la loi du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*¹³⁹⁷, la pluriannualité a fait l'objet de nouvelles dispositions en 2003 et en 2005¹³⁹⁸. Alors qu'elle n'était à l'origine réservée qu'aux opérations d'investissement, elle a été étendue aux opérations de fonctionnement.

Les autorisations de programme (ou autorisations d'engagement lorsqu'il s'agit d'opérations de fonctionnement) consistent en un acte budgétaire autorisant l'autorité exécutive (l'ordonnateur) d'une collectivité territoriale à l'engager juridiquement et financièrement sur plusieurs années, dans le cadre d'un plan pluriannuel de fonctionnement ou d'investissement : « *elles constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements* (ou en fonctionnement) »¹³⁹⁹. Les crédits de paiement représentent alors la limite supérieure des crédits qui peuvent être engagés sur une année. Ce mécanisme « *ne se substitue pas au cadre comptable, [il] vise à le compléter en apportant une dimension*

¹³⁹⁵ En 1923, en 1948 et en 1956, le Parlement a même été amené à voter un budget biennal : BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 10^{ème} éd., 2010, p. 323.

¹³⁹⁶ Loi 2001-692 du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*, JORF du 2 août 2001, p. 12480.

¹³⁹⁷ Article 50 de la loi 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, précitée. Les régions utilisaient déjà ce procédé depuis 1986.

¹³⁹⁸ Loi 2003-132 du 19 février 2003 *portant réforme des règles budgétaires et comptables applicables aux départements*, JORF du 20 février 2003, p. 3048 ; ordonnance 2005-1027 du 26 août 2005 *relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés*, JORF du 27 août 2005, p. 13908 ; décret 2005-1661 du 27 décembre 2005 *modifiant le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire) et relatif aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés*, JORF du 29 décembre 2005, p. 20194 ; décret 2005-1662 du 27 décembre 2005, *relatif aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés*, JORF du 29 décembre 2005, p. 20197.

¹³⁹⁹ Article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales pour les communes, articles L. 3312-4 pour les départements et L. 4312-4 pour les régions.

stratégique »¹⁴⁰⁰, permettant ainsi aux collectivités territoriales de programmer leurs dépenses sur plusieurs années.

605. Les autorisations de programme sont déterminées dans le cadre du débat d'orientation budgétaire qui précède l'adoption du budget et détermine les grandes orientations politiques de la collectivité territoriale. Elles font l'objet d'un vote et d'une délibération de l'assemblée délibérante, distincts du budget et des autres documents budgétaires et comptables.

En investissement, les autorisations de programme « *correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune, ou à des subventions d'équipement versées à des tiers* »¹⁴⁰¹. En fonctionnement, les autorisations d'engagement concernent « *les seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions, au titre desquelles la commune s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers* »¹⁴⁰². Elles ne peuvent concerner les frais de personnel et, pour les communes, les subventions versées aux organismes privés.

606. En investissement, la gestion pluriannuelle peut présenter un intérêt pour une collectivité territoriale qui gère un musée, par exemple en matière de travaux : leur mise en œuvre, de la phase préparatoire à la réalisation, peut en effet s'échelonner sur plusieurs années.

La gestion pluriannuelle peut également avoir un intérêt en matière d'organisation d'expositions temporaires, pour programmer des opérations de transport d'œuvres ou pour régler des questions d'assurance. De cette façon, il est possible de prévoir une gestion stratégique et pluriannuelle du budget d'un musée (les autorisations de programme restent « *valables, sans limitation de durée, jusqu'à leur annulation* »¹⁴⁰³), tout en restant dans une logique d'annualité, puisque les crédits de paiement se rapportent à un seul exercice. De ce fait, l'équilibre budgétaire s'apprécie en fonction des crédits de paiement et non en fonction des autorisations de programme. Mais la collectivité territoriale dispose d'une meilleure visibilité sur ses dépenses et peut échelonner son recours à l'emprunt, pour financer ses opérations : « *Programmer permet aux décideurs de disposer du temps nécessaire pour mettre en œuvre une politique et aux gestionnaires de disposer d'une durée et d'une visibilité qui leur sont*

¹⁴⁰⁰ HUET Gaëtan, « La programmation pluriannuelle », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2010, fasc. n° 3400, §25.

¹⁴⁰¹ Article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales, articles L. 3312-4 pour les départements et L. 4312-4 pour les régions.

¹⁴⁰² *Ibidem*.

¹⁴⁰³ Article L.2311-3 du code général des collectivités territoriales.

indispensables pour agir et se sentir responsable »¹⁴⁰⁴. En conséquence, il n'est pas possible d'anticiper sur les crédits de paiement de l'année suivante (ce qui aurait pu être intéressant en matière d'acquisition par exemple).

Les crédits de paiement non engagés à la fin de l'exercice sont annulés, mais ils sont refondus dans l'autorisation de programme. La collectivité territoriale a alors le choix : soit réviser à la baisse le montant total de l'autorisation de programme ; soit « lisser » les crédits de paiement restant sur les exercices budgétaires suivants. Cette opération constitue alors une forme de report des crédits. L'autre solution consisterait à faire coïncider l'autorisation de programme avec les crédits de paiement. Ainsi les crédits de paiement non consommés en fin d'exercice seraient annulés mais l'autorisation de programme poursuivrait son existence. Il s'agit d'un moyen artificiel de report des crédits d'une année sur l'autre, qui implique néanmoins de disposer de suffisamment de crédits pour honorer l'autorisation de programme ainsi créée. Ce mécanisme est cependant fortement déconseillé par les chambres régionales et territoriales des comptes : *« Le souci manifesté par [la collectivité territoriale] de conserver un maximum de flexibilité budgétaire l'amène à privilégier ce qu'elle appelle des autorisations de programme annuelles. Celles-ci sont la négation même de l'autorisation de programme qui, par nature, ne peut être que pluriannuelle »*¹⁴⁰⁵.

607. La pluriannualité peut permettre aux musées gérés en régie directe de s'inscrire dans une démarche de contrôle de gestion ; encore faut-il qu'ils disposent de personnes qualifiées pour cela. Pertinente pour des questions de programmations culturelles ou pour la mise en œuvre de travaux et de réparation, elle n'apporte pas de véritable solution pour la gestion des acquisitions. Il en résulte surtout que la question des acquisitions ne peut se résoudre « comptablement », mais lors de négociations budgétaires. Il revient alors aux conservateurs et aux élus de s'entendre sur la politique d'acquisition du musée. À ce titre, la Cour des comptes, dans son rapport de 2011 relatif aux musées nationaux, préconise la mise en place de stratégies d'acquisitions pluriannuelles : *« Il ne s'agit nullement, pour les musées, de désigner à l'avance quelles œuvres de quels artistes ils espèrent acquérir. Mais dans un contexte où l'efficience doit être érigée en souci permanent, les musées doivent être en mesure de hiérarchiser, justifier*

¹⁴⁰⁴ BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, précité, p. 327.

¹⁴⁰⁵ Chambre régionale des comptes de Bretagne, *Rapport d'observations définitives sur la gestion de la région Bretagne*, 2002, p. 6.

et documenter leurs propositions d'acquisitions sans s'exposer au soupçon de l'opportunisme ou du « chacun son tour »¹⁴⁰⁶.

2. Le principe de spécialité

608. Le principe de spécialité repose sur la simple considération que le budget, en tant que document unique, ne peut se réduire seulement à deux chiffres indiquant chacun les dépenses et les recettes de la collectivité territoriale sur l'année. Aussi le budget est-il divisé en section de fonctionnement et en section d'investissement¹⁴⁰⁷, qui opèrent une distinction entre les produits et les charges courantes de la collectivité territoriale, et ceux qui affectent son patrimoine.

La section de fonctionnement du budget d'un musée est donc constituée des dépenses et des recettes nécessaires à son fonctionnement normal : on y retrouve, notamment, les frais de personnel, les frais de consommation d'eau et d'énergie, les travaux d'entretien et de maintenance, ou encore les recettes de billetterie. La section d'investissement retrace toutes les dépenses et les recettes qui peuvent modifier le patrimoine du musée : il s'agit par exemple des dépenses d'acquisition et de restauration d'œuvres, des dépenses relatives aux travaux et aux grosses réparations, des dons et legs, etc.

609. La division entre section d'investissement et section de fonctionnement n'apporte cependant pas de détails suffisants sur les opérations prévues au budget. La nécessité de préciser la nature des produits et des charges implique que le budget soit également divisé en chapitres et en articles, les articles constituant la subdivision la plus fine de la nomenclature budgétaire et comptable. L'article L. 2311-1 du code général des collectivités territoriales dispose donc, pour ce qui concerne les communes, que « *le budget de la commune est divisé en chapitres et articles dans les conditions qui sont déterminées par décret* »¹⁴⁰⁸. C'est dans ce cadre que le budget est dit « spécialisé » **(a)**. Mais là encore, la rigidité du principe n'est qu'apparente, car des aménagements sont possibles **(b)**.

¹⁴⁰⁶ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformation (2000-2010)*, précité, p. 110.

¹⁴⁰⁷ Article L. 2311-1 du code général des collectivités territoriales pour les communes, article L. 3312-1 pour les départements et article L. 4311-1 pour les régions.

¹⁴⁰⁸ Article L. 3312-1 pour les départements et article L. 4311-1 pour les régions.

a. La présentation du principe de spécialité budgétaire

610. Les subdivisions du budget apparaissent dans la nomenclature comptable propre à chaque catégorie de collectivité territoriale et prise sur rapport du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé du budget¹⁴⁰⁹. Ces nomenclatures ont fait l'objet de nombreuses réformes depuis une quinzaine d'années, car la décentralisation et la consécration du principe de libre administration ont conduit les collectivités territoriales à transformer leurs activités économiques et financières. Cette évolution a montré les limites d'une réglementation comptable datant des années 1950. La transformation du plan comptable général, imposée par la Communauté Européenne,¹⁴¹⁰ a constitué un argument de plus en faveur d'une évolution de la comptabilité publique locale. L'article 52 du décret du 29 décembre 1962 rappelle en effet que la nomenclature comptable des personnes publiques « *s'inspire du plan comptable général approuvé par arrêté du ministre des finances* ». Les réflexions relatives à une refonte de la comptabilité publique locale ont donc conduit à l'adoption de nouvelles nomenclatures comptables pour le secteur sanitaire et social¹⁴¹¹, le secteur industriel et commercial¹⁴¹², les communes¹⁴¹³, les départements¹⁴¹⁴ et les régions¹⁴¹⁵. Cette refonte s'est étalée dans le temps

¹⁴⁰⁹ Article R2311-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴¹⁰ Arrêté du 27 avril 1982 *relatif à l'approbation du plan comptable général révisé*, JORF du 7 mai 1982, p. 4355.

¹⁴¹¹ Instruction M21 pour les établissements publics de santé, applicable dès 1988 suite à l'arrêté du 11 mars 1987 *fixant la liste des comptes obligatoires ouverts dans le budget et la comptabilité des établissements d'hospitalisation publics*, JORF du 31 mars 1987, p. 3559 et modifiée en 2006 (arrêté du 30 octobre 2006 *relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 21 des établissements publics de santé*, JORF du 2 décembre 2006, p. 19382).

¹⁴¹² Instruction M4, applicable à partir de 1989 et remplacée en 2007 (arrêté interministériel du 17 décembre 2007 *relatif à l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics locaux industriels et commerciaux*, JORF du 28 décembre 2007, p. 21627 ; modifié en 2011 par l'arrêté interministériel du 27 décembre 2011 *relatif à l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics locaux industriels et commerciaux*, JORF du 29 décembre 2011, p. 22624). Elle est déclinée en six instructions spécifiques pour s'adapter aux particularités de certains secteurs industriels et commerciaux : l'instruction M41 applicable aux services publics de distribution d'énergie électrique et gazière ; l'instruction M42 applicable aux services publics des abattoirs ; l'instruction M4 abrégée applicable aux services publics locaux de transport de personnes ; l'instruction M43 développée applicable aux services publics locaux de transport de personnes ; l'instruction M49 applicable aux services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable ; et enfin l'instruction M49 abrégée applicable aux services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable.

¹⁴¹³ Instruction M14 instituée par la loi 94-504 du 22 juin 1994 *portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales*, JORF du 23 juin 1994, p. 9032. Elle a fait l'objet d'une expérimentation avant d'être appliquée à toutes les communes à partir de 1997. Une réforme est intervenue en 2005, pour l'année 2006 (ordonnance 2005-1027 du 26 août 2005 *relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés*, JORF du 27 août 2005, p. 13908 ; et ses décrets d'application 2005-16661 et 2005-1662 du 27 décembre 2005, JORF du 29 décembre 2005, pp. 20194 et 20197).

¹⁴¹⁴ Instruction M52 applicable à partir de 2004 (loi 2003-132 du 19 janvier 2003 *portant réforme des règles budgétaires et comptables applicables aux départements*, JORF du 20 février 2003, p. 3048 ; et ses décrets d'application 2003-1004 et 2003-1005 du 21 octobre 2003, JORF du 23 octobre 2003, pp. 18015 et 18017). Elle a fait l'objet d'une modification en 2005 (ordonnance 2005-1027 du 26 août 2005 *relative à la simplification et à*

puisque, commencée à la fin des années 1980, elle vient juste de trouver son achèvement avec la généralisation de l'instruction M71 aux régions, en expérimentation depuis 2005¹⁴¹⁶. Toutes ces instructions sont calquées sur les règles de la comptabilité privée : elles permettent la mise en œuvre de mécanismes patrimoniaux (amortissement, provision) qui placent les collectivités territoriales dans une démarche de sincérité et de prudence. Elles présentent la même configuration que le plan comptable général : les subdivisions du budget (sections d'investissement et de fonctionnement, chapitres et articles) correspondent aux subdivisions du plan comptable général, à quelques différences près dues à certaines spécificités de la comptabilité publique (comme le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables).

611. Ce parallélisme entre le plan comptable et les nomenclatures budgétaires des collectivités territoriales implique l'adoption d'une présentation du budget par nature, les crédits étant identifiés en fonction de leur identité (triés par catégories, et répartis en chapitres puis en articles).

Le budget par nature permet ainsi une gestion globale et intégrée des services publics d'une collectivité territoriale (il n'y a pas de distinction entre les charges d'électricité d'une école ou celles d'un musée par exemple). Toutefois, il ne permet pas la traduction des ambitions politiques d'une collectivité territoriale. Les textes législatifs et réglementaires prévoient donc la possibilité d'adopter un budget fonctionnel, les crédits n'étant plus affichés en fonction de leur identité mais en fonction des grands secteurs d'activité qu'ils représentent.

Les grandes collectivités territoriales et les communes de plus de 10 000 habitants peuvent choisir entre une présentation de leur budget par nature ou par fonction, sachant qu'une présentation croisée est imposée. La majorité des collectivités territoriales a choisi la présentation par nature, mais elle doit croiser celle-ci avec une présentation par fonction lors des débats budgétaires¹⁴¹⁷. De la même manière, la collectivité territoriale qui a opté pour une présentation par fonction doit, elle aussi, adopter une présentation croisée par nature. Cette

l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés, précitée).

¹⁴¹⁵ Instruction M71, applicable en 2010, issue de l'ordonnance 2009-1400 du 17 novembre 2009, *relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux régions et aux syndicats mixtes de l'article L.5721-2 du code général des collectivités locales*, JORF du 18 novembre 2009, p. 19908.

¹⁴¹⁶ Les régions ont ainsi appliqué, depuis leur création en 1982 et jusqu'en 2005, l'instruction M52 des départements.

¹⁴¹⁷ Les communes de moins de 10 000 habitants et de plus de 3 500 habitants établissent un budget par nature avec une présentation croisée obligatoire par fonction. Les communes de moins de 3 500 habitants votent leur budget par nature, sans obligation de faire une présentation croisée par fonction.

présentation du budget permet ainsi d'obtenir une bonne visibilité des coûts des services publics gérés directement par une collectivité territoriale, tel qu'un musée.

612. La nomenclature comptable, avec une répartition des crédits par chapitres et par articles, emporte deux conséquences. Premièrement, les crédits inscrits au budget sont spécialisés dans leur objet, ils ne peuvent être utilisés que conformément à ce pourquoi ils ont été votés¹⁴¹⁸. Les crédits réservés aux travaux d'entretien et de maintenance d'un musée ne peuvent, par exemple, être utilisés pour la restauration ou l'acquisition d'une œuvre. Deuxièmement, les crédits ont un caractère limitatif, ce qui implique que leur montant ne peut être dépassé. Le budget étant un acte de prévision et d'autorisation des dépenses et des recettes, il doit être rigoureusement exécuté, sous peine d'entraîner la création d'un déséquilibre interdit. On peut donc sans peine imaginer que l'achat d'une œuvre pour un montant de 2 millions d'euros, par exemple, est impossible dès lors que les crédits prévus pour l'acquisition d'œuvres inscrits au budget correspondent à une valeur de 1,5 million d'euros.

613. Au-delà du fait qu'il permet une meilleure lisibilité budgétaire, le principe de spécialité se pose comme un moyen de contrôle de l'assemblée délibérante vis-à-vis de l'ordonnateur de la collectivité territoriale ; celui-ci devant passer par le processus de la décision modificative pour obtenir des réajustements ou des virements de crédits. Il doit alors convaincre l'assemblée du bien-fondé de sa demande.

b. Les aménagements au principe de spécialité budgétaire

614. Deux aménagements au principe de spécialité budgétaire peuvent être relevés.

615. En premier lieu, le code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité d'ouvrir des crédits pour « dépenses imprévues » : *« Le conseil municipal peut porter au budget tant en section d'investissement qu'en section de fonctionnement un crédit pour dépenses imprévues. Pour chacune des deux sections du budget, ce crédit ne peut être supérieur à 7,5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de la*

¹⁴¹⁸ L'article D. 2342-5 du code général des collectivités territoriales rappelle ainsi que « les dépenses ne peuvent être acquittées que sur les crédits ouverts à chacune d'elles ; ces crédits ne peuvent être employés par le maire à d'autres dépenses ».

section »¹⁴¹⁹. Ces crédits peuvent permettre de faire face à des dépenses pour lesquelles aucune dotation n'a été prévue au budget. Ils ne peuvent être institués que si le chapitre ou l'article normalement appelé à supporter les dépenses ne comporte pas (ou pas assez) de crédits. Le mécanisme est mis en œuvre par l'ordonnateur de la collectivité territoriale qui doit, « à la première séance qui suit l'ordonnancement de chaque dépense », rendre compte à l'assemblée délibérante « avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit »¹⁴²⁰. Il peut être utile à un musée géré en régie directe, à condition, bien évidemment, que la collectivité territoriale n'ait pas une autre priorité que le musée au moment de l'emploi de ces crédits.

616. En second lieu, la spécialité des crédits reste nuancée par la possibilité de virements de crédits accordée par l'assemblée délibérante à l'ordonnateur : en effet, si le budget est toujours présenté par chapitres et par articles, il revient à l'assemblée délibérante de définir le degré de spécialisation de l'exécution du budget. « Les crédits sont votés par chapitre et, si le conseil municipal en décide ainsi, par article. Toutefois, hors les cas où le conseil municipal a spécifié que les crédits sont spécialisés par article, le maire peut effectuer des virements d'article à article dans l'intérieur du même chapitre »¹⁴²¹.

La fongibilité des crédits dépend donc de la confiance que l'assemblée délibérante souhaite accorder ou non à l'ordonnateur et de la façon dont est voté le budget. Deux cas de figure peuvent alors se présenter.

Premièrement, s'il a été décidé que les crédits seront votés par chapitres ou encore par articles non spécialisés, il est toujours possible, pour l'ordonnateur, d'effectuer des virements de crédits au sein d'un même chapitre, dit chapitre « globalisé » (les chapitres regroupent en effet des comptes qui présentent entre eux une forme d'homogénéité économique). La nomenclature M14 dispose, par exemple, en section d'investissement présentée par nature, d'un chapitre 21 intitulé « immobilisations corporelles ». Dans ce chapitre 21 on trouve ainsi un article 2161 réservé aux œuvres et objets d'art (acquisitions) et des articles 2111 « terrains nus », 2162 « fonds anciens des bibliothèques et des musées », 2184 « mobilier ». Dès lors que le conseil municipal n'a pas expressément décidé que ces articles seraient spécialisés, le maire peut effectuer des virements de crédits de l'un à l'autre. Il peut, si l'occasion se présente et est nécessaire, virer des crédits de l'article « terrains nus » sur l'article « œuvres et objets d'art »

¹⁴¹⁹ Article L. 2322-1 du code général des collectivités territoriales, applicable aux départements et aux régions (sur renvoi des articles L. 3322-1 et L. 4322-1 du code général des collectivités territoriales).

¹⁴²⁰ Article L. 2322-2 du code général des collectivités territoriales, applicable aux départements et aux régions (sur renvoi des articles L. 3322-1 et L. 4322-1 du code général des collectivités territoriales).

¹⁴²¹ Article L. 2312-2 du code général des collectivités territoriales (article L. 3312-1 pour les départements et L. 4311-4 pour les régions).

pour abonder le montant des crédits réservés à l'acquisition d'un musée. Si les crédits sont votés par chapitres, les virements de crédits n'impliquent aucune procédure particulière et l'ordonnateur n'est pas obligé d'en référer au comptable. Néanmoins, ils sont obligatoirement retracés dans le compte administratif de la collectivité territoriale, pour information de l'assemblée délibérante (le compte administratif retraçant l'ensemble des opérations de dépenses et de recettes exécutées sur un exercice). En revanche, si les crédits sont votés par articles non spécialisés, les virements ne sont effectifs qu'après notification expresse de l'ordonnateur au comptable.

Deuxièmement, si les articles ont été expressément spécialisés par le conseil municipal, les montants et la destination des crédits ne peuvent être modifiés que par lui.

617. Il est également possible de recourir à cette technique dans le cadre des outils de gestion pluriannuels (autorisations de programme et crédits de paiement). Les autorisations de programme dites « mono-opérations » sont déconseillées, car elles risquent de rigidifier le dispositif de gestion¹⁴²². L'intérêt est donc de prévoir des autorisations de programme par « mission » (culture, voirie, travaux de rénovation d'un musée par exemple) qui permettent une fongibilité des crédits de paiement au moment de leur exécution, voire une fongibilité des autorisations de programme.

3. Le principe d'universalité budgétaire

618. Le principe d'universalité budgétaire est sans doute le principe contre lequel les critiques restent les plus virulentes dans le cadre de la gestion d'un musée en régie directe, car il entraîne *« le découragement de bien des responsables culturels et l'absence d'encouragement des autres, qui éprouvent le sentiment que leurs efforts et ceux qu'ils demandent à leurs équipes servant à alléger la charge communale, ne sont pas réinjectés dans leur entreprise pour la développer et en améliorer les services »*¹⁴²³.

Il convient donc de voir comment se traduit l'application de ce principe (a). Le principe d'universalité, lié au principe d'unité budgétaire, recouvre deux règles importantes : la non-compensation et la non-affectation des dépenses et des recettes. C'est surtout la règle de non-

¹⁴²² HUET Gaëtan, « Programmation pluriannuelle », précité, §83.

¹⁴²³ CHIFFERT Annie, LECAT Robert, RELIQUET Philippe, *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, précité, p. 26.

affectation, dite aussi règle de l'unité de caisse, qui est remise en cause dans le cadre de la gestion de musées territoriaux en régie directe (b), la seule dérogation possible à cette règle visant la gestion des libéralités (c).

a. La présentation du principe d'universalité budgétaire

619. Le principe d'universalité budgétaire est pleinement lié au principe d'unité, car il ressort de leur association que le budget des collectivités territoriales doit être présenté de façon claire et lisible, de manière à simplifier les contrôles et à faciliter la prise des décisions. À ce titre, le budget local doit respecter la règle de l'unité, qui implique que l'ensemble des dépenses et des recettes de la collectivité territoriale concernée soit retrace dans un document unique. La règle de l'unité a pour corollaire la règle de la totalité, selon laquelle toutes les dépenses et les recettes prévues au budget sont inscrites et évaluées de façon sincère. La sincérité budgétaire est une règle dégagée par le Conseil constitutionnel en 1993¹⁴²⁴ à partir de l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 *portant loi organique relative aux lois de finances*¹⁴²⁵. Elle a été reprise dans les dispositions de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, et elle constitue une des conditions d'appréciation de l'équilibre du budget des collectivités territoriales¹⁴²⁶. De l'ensemble de ces obligations découlent deux règles, composantes du principe d'universalité budgétaire : le principe de non-compensation des dépenses et des recettes, et le principe de non-affectation.

620. Le principe de non-compensation, ou règle du produit brut, pose l'interdiction d'inscrire au budget des soldes desquels auraient déjà été déduits certaines dépenses, ou affectés certaines recettes. « *En effet un solde ne renseigne, ni sur le montant total, ni sur la nature des*

¹⁴²⁴ Conseil constitutionnel, 21 juin 1993, Décision n° 93-320 DC, *Loi de finances rectificative pour 1993*, Rec., p. 146.

¹⁴²⁵ Article 16 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 *portant loi organique relative aux lois de finances*, précitée.

¹⁴²⁶ Article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales : « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* ».

*opérations compensées, ce qui interdit d'en mesurer le volume et d'en contrôler le détail, permettant ainsi des dissimulations, éventuellement d'opérations interdites »*¹⁴²⁷.

Les dépenses et les recettes doivent être inscrites au budget de façon sincère et transparente, et toutes les opérations doivent être mentionnées. La collectivité territoriale qui souhaite acheter du matériel informatique moyennant reprise par le vendeur de l'ancien matériel devra inscrire sur son budget, en recette le prix de la vente de ce matériel, et en dépense le prix d'achat du nouveau matériel. Il est strictement interdit de n'inscrire que le prix de l'achat du nouveau matériel, duquel aurait été déduit le prix de vente de l'ancien¹⁴²⁸.

621. Le principe de non-affectation, comme le principe de non-compensation, a été posé pour le budget de l'État sous la Restauration et la Monarchie de Juillet. Inscrit dans l'ordonnance du 2 janvier 1959 *portant loi organique relative aux lois de finances*¹⁴²⁹, il a été repris par la loi organique du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*¹⁴³⁰. Mais en l'absence de dispositions propres aux collectivités territoriales, il a été consacré, pour les budgets locaux, par le Conseil d'État, dans une décision du 1^{er} mai 1929, *Robert-Grandjean*¹⁴³¹.

Ce principe impose qu'aucune recette ne soit affectée à une dépense précise. D'un point de vue comptable, il se traduit par le fait que *« les fonds entrant dans la caisse communale, ne peuvent, quelle que soit leur origine, être réservés à un usage prédéterminé mais doivent former une masse indifférenciée et servir à faire face indistinctement aux décaissements au fur et à mesure que ceux-ci s'avèrent nécessaires ; ainsi l'encaissement d'un emprunt d'équipement pourrait, par exemple, servir à régler ensuite des dépenses de personne »*¹⁴³².

Dans un arrêt du 22 avril 1891, *Sieur Bourlot, receveur de Saint-Étienne-en-Bresse*, la Cour des comptes a ainsi souligné que *« tous les deniers existant dans la caisse d'une commune sont affectés à l'ensemble des dépenses [...] . On ne saurait, sans autorisation légale, établir des*

¹⁴²⁷ SAÏDJ Luc, « Les principes applicables au budget communal », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2004, fasc. n° 7030, §121.

¹⁴²⁸ *Ibidem*.

¹⁴²⁹ Article 18 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 *portant loi organique relative aux lois de finances*, JORF du 3 janvier 1959, p. 180, abrogé par l'article 67 de la loi organique 2001-692 du 1 août 2001 *relative aux lois de finances* (JORF du 2 août 2001, p. 12480) : « Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé Budget général. Toutefois, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe ».

¹⁴³⁰ Article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*, précitée : « Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses (...) ».

¹⁴³¹ Conseil d'État, 1^{er} mai 1929, *Robert-Grandjean*, Rec., p. 439.

¹⁴³² SAÏDJ Luc, « Les principes applicables au budget communal », précité, §26.

catégories dans les deniers encaissés, les distinguer selon leur origine, les réserver en caisse ou les distribuer suivant qu'il s'agit de telle ou telle dépense, établissant ainsi dans une caisse unique autant de compartiments que de perceptions ayant une destination spéciale »¹⁴³³.

Le principe de non-affectation trouve sa justification dans la définition même de l'impôt qui, par essence, est dépourvu de contrepartie directe¹⁴³⁴, et dans la nécessité de préserver le pouvoir de décision de l'assemblée délibérante qui doit déterminer et préciser les grands axes politiques de la collectivité territoriale.

622. Ainsi, malgré une présentation détaillée du budget local en chapitres et articles, les crédits affectés aux musées territoriaux gérés en régie directe sont dépendants de l'arbitrage politique de l'assemblée délibérante au moment du vote du budget de la collectivité responsable.

b. Les conséquences de la règle de non-affectation dans le cadre de la gestion des musées en régie directe

623. Le principe d'universalité budgétaire présente un avantage certain pour des services publics gérés en régie directe qui, comme le musée, n'ont pas de vocation à être « rentables ». *« le fait [est] que, pour certains services publics à l'évidence non rentables parce qu'obligés de pratiquer des tarifs dits sociaux très largement inférieurs au coût de revient, la régie est la seule solution possible pour gérer un service public »¹⁴³⁵.* La rentabilité s'accommode en effet assez mal des principes de service public et de démocratisation qui encadrent le fonctionnement du musée. Aussi est-il, par essence, difficile voire impossible de couvrir les frais de fonctionnement d'un musée avec les recettes issues de sa billetterie, d'autant que les principes de démocratisation culturelle et la loi *relative aux musées de France* préconisent des tarifs favorisant l'accès au public le plus large. La règle de non-affectation permet de pallier cette difficulté, le musée géré en régie directe étant finalement financé à la fois par les recettes qu'il

¹⁴³³ Cours des comptes, 22 avril 1891, *Sieur Bourlot, receveur de Saint-Étienne-en-Bresse*, inséré dans le 4^{ème} supplément du *Recueil Lebon*, 1891, p. 7-8.

¹⁴³⁴ Conseil d'État, 1^{er} mai 1929, *Robert-Grandjean*, précité ; Conseil d'État, 30 novembre 1932, *Reynouard*, *Rec.*, p. 1009 : « En dehors d'une disposition expresse de la loi, aucune corrélation nécessaire n'existe entre les dépenses et les recettes portées au budget (...) les impôts municipaux constituent (...) un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses et des recettes ».

¹⁴³⁵ LACHAUME Jean-François, BOITEAU Claudie, PAULIAT Hélène, *Droit des services publics*, précité, p. 177.

peut générer et par les autres recettes perçues par la collectivité territoriale (donc, en grande partie, l'impôt).

624. La contrepartie de ce mécanisme reste que « *les moyens alloués au musée ne sont pas directement liés aux résultats de son activité mais à celui de la procédure de la préparation budgétaire* »¹⁴³⁶. Ce système peut entraîner des frustrations de la part des professionnels des musées qui se seraient investis dans l'attente d'un retour de résultats. Ainsi, il est acté aujourd'hui que les expositions temporaires ont un impact financier non négligeable sur le fonctionnement des musées. Ceux-ci pratiquent d'ailleurs des tarifs plus élevés pour leurs expositions temporaires que pour leurs expositions permanentes (et dans le cas où leurs collections permanentes sont gratuites, les expositions temporaires constituent presque les seules sources de recettes d'un musée ; on peut ensuite y ajouter les recettes issues des activités culturelles, les locations d'espaces ou redevances pour occupation du domaine public, notamment dans le cas de concessions à des boutiques ou restaurants, et parfois, dans certains sites, les produits issus de droits de tournages de films)¹⁴³⁷. La règle de non-affectation implique que les résultats bénéficiaires d'une exposition ne pourront être réaffectés aux besoins du musée (pour parfaire le dispositif d'accueil, la mise en place d'outils de médiation ou même pour financer une restructuration ou des travaux dans le musée).

625. Il peut y avoir d'autant plus de frustrations lorsqu'une collectivité territoriale n'est pas propriétaire d'un seul musée mais de plusieurs, avec des agents différents à leur tête. Dès lors, les musées ne sont plus « en concurrence » avec d'autres services publics bien distincts d'eux dans leur fonctionnement et leurs ambitions (piscines, bibliothèques, théâtres, gymnases), mais également avec d'autres musées. Dans une telle hypothèse, le mécanisme de non-affectation peut permettre de créer un système de mutualisation des moyens qui, pour rééquilibrer la balance entre ces institutions et assurer la survivance de petites institutions, n'en apparaît pas moins injuste pour le musée qui a fortement développé son activité et ses recettes.

La ville de Paris, par exemple, est propriétaire de douze musées municipaux¹⁴³⁸, qui se répartissent en « grands » musées, « petits » musées, et musées « moyens ». Les trois grands

¹⁴³⁶ GALEY Bertrand, *L'organisation administrative des musées classés et contrôlés*, précité, p. 29.

¹⁴³⁷ BRANCHUT-GENDRON Véronique, *Motivations et enjeux des expositions temporaires des musées de beaux-arts en France*, Thèse arts et sciences de l'art, Université Paris I, 2009, p. 214.

¹⁴³⁸ Les musées de la ville de Paris sont la Maison de Balzac (dédiée à l'écrivain) ; le musée Bourdelle (dédiée au sculpteur Antoine Bourdelle) ; le musée Carnavalet (musée de l'histoire de la ville de Paris) ; le musée Cernuschi (musée des arts asiatiques) ; le musée Galliera (musée de la mode) ; le musée d'art moderne ; le musée Leclerc-musée Jean Moulin (dédié au Maréchal Leclerc et à Jean Moulin) ; le Petit Palais (musée de beaux-arts) ; la

musées, pour ne parler pour le moment que d'eux, sont le musée d'art moderne, le musée Carnavalet qui retrace l'histoire de la ville de Paris, et le Petit Palais qui présente des collections de beaux-arts. Ces trois musées sont « grands » notamment par leur surface, par l'importance de leurs collections et par l'activité culturelle qu'ils développent, en termes d'expositions temporaires et d'activités culturelles. Le musée d'art moderne et le Petit Palais organisent respectivement six et quatre expositions temporaires par an, le musée Carnavalet, une ou deux. Or, le produit de ces expositions ne revient pas au musée qui les a conçues, mais permet d'assurer également la production d'une à deux expositions par an dans les petits musées (soit environ vingt-deux expositions par an en moyenne sur l'ensemble du réseau des musées de la ville de Paris), voire de financer le déficit de certaines grosses expositions.

On peut toujours plaider en faveur d'une telle mutualisation qui favorise, aux yeux du public, le rayonnement des musées de la ville de Paris. Mais elle pourrait bien être mal perçue (et elle l'est effectivement, parfois) par les directeurs des grands musées, qui souhaiteraient alors récupérer les recettes de billetterie de leurs expositions pour financer de nouvelles acquisitions, d'autres expositions ou des projets de médiation culturelle¹⁴³⁹.

Autre exemple, le musée Carnavalet s'est vu rattacher en 2001 les sites des catacombes de la ville de Paris et de la crypte archéologique du parvis de Notre-Dame. Si les collections permanentes du musée Carnavalet sont gratuites, ces deux derniers sites sont payants. Avec plus de 1,9 million d'euros de recettes de billetterie en 2012, le musée Carnavalet apparaît comme le musée le plus rentable des douze musées de la ville de Paris. Pour autant, ces recettes sont mutualisées, et soumises au principe de non-affectation.

626. « En outre, en vertu du même principe [de non-affectation des recettes], les subventions acquises auprès d'autres collectivités ou auprès de l'État servent bien souvent non pas à augmenter les moyens de l'institution qui devrait en être bénéficiaire mais à alléger la charge de la commune. Cette situation conduit souvent - entre autres causes - à dissuader certaines collectivités territoriales, notamment départements ou régions, de devenir des partenaires réguliers d'institutions gérées directement par les communes »¹⁴⁴⁰. Cette affirmation est moins vérifiable aujourd'hui, au moins pour deux raisons.

Maison de Victor Hugo (dédiée à l'écrivain) ; le musée de la Vie romantique (collections du peintre Ary Scheffer et « souvenirs » de Georges Sand) et le musée Zadkine (dédié au sculpteur Ossip Zadkine).

¹⁴³⁹ C'est d'ailleurs le rejet de cette mutualisation qui a conduit les grands musées nationaux à solliciter le statut d'établissement public (voir infra §809 et suivants).

¹⁴⁴⁰ CHIFFERT Annie, LECAT Robert, RELIQUET Philippe, *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, précité, p. 26.

D'une part, la présentation croisée du budget par nature et par fonction permet un suivi rigoureux des crédits (ce qui peut entraîner d'autant plus de frustrations d'ailleurs).

D'autre part, l'État, dans le souci d'alléger sa tutelle financière sur les collectivités territoriales, a créé, en 1982, le mécanisme d'un concours financier globalisé par le biais de la dotation globale d'équipement¹⁴⁴¹. Celle-ci n'est plus aujourd'hui attribuée qu'aux communes et à leurs groupements et aux départements. Elle prend la forme « *de subventions pour la réalisation d'une opération déterminée correspondant à une dépense réelle directe d'investissement* »¹⁴⁴² pour ce qui concerne les communes, et elle est utilisée, pour les départements, « *soit pour réaliser des travaux d'équipement rural et d'aménagement foncier, soit pour subventionner les différents maîtres d'ouvrage qui réalisent des travaux de même nature* »¹⁴⁴³. Les autres subventions de l'État aux collectivités territoriales, qui ne sont pas incluses dans la dotation globale d'équipement, sont régies par le décret 16 décembre 1999 *relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement*¹⁴⁴⁴. Celui-ci précise la nature des projets qui peuvent être subventionnés¹⁴⁴⁵ et rappelle surtout que « *l'autorité compétente exige le reversement total ou partiel de la subvention versée dans les cas suivants : si l'objet de la subvention ou l'affectation de l'investissement subventionné ont été modifiés sans autorisation (...)* »¹⁴⁴⁶.

Ces dispositions, associées aux multiples conditions d'octroi de subventions (notamment en matière de musée¹⁴⁴⁷), impliquent qu'une collectivité territoriale ne pourra raisonnablement pas se permettre d'utiliser un concours de l'État à d'autres fins que celles pour lesquelles il a été

¹⁴⁴¹ Article 103 de la loi 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, JORF du 3 mars 1982, p. 730.

¹⁴⁴² Article L. 2334-34 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴⁴³ Article L. 3334-11 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴⁴⁴ Décret 99-1060 du 16 décembre 1999 *relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement*, JORF du 18 décembre 1999, p.18875.

¹⁴⁴⁵ Article 2 du décret du 16 décembre 1999 *relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement*, précité : « *Les subventions relatives à des projets d'investissements peuvent être consacrées au financement des différentes phases d'une opération, telles que les études, les acquisitions immobilières, les travaux de construction ou d'aménagement, les grosses réparations, l'équipement en matériel à l'exclusion du simple renouvellement. La dépense subventionnable peut inclure des dépenses connexes qui concourent directement à la réalisation du projet* ».

¹⁴⁴⁶ Article 15 du décret du 16 décembre 1999 précité, codifié à l'article D.1424-32-10 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴⁴⁷ Article 10 du décret 2002-852 du 2 mai 2002 pris en application de la loi 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, JORF du 5 mai 2002 p. 8880 : « *L'octroi d'une subvention de l'État à un projet de construction, d'extension ou de réaménagement d'un musée de France est subordonné à l'approbation préalable par l'autorité administrative compétente pour accorder la subvention d'un projet scientifique et culturel, d'un programme de conservation et de présentation des collections ainsi que d'un programme architectural. L'autorité administrative est consultée avant l'engagement de chacune des phases de la réalisation du projet architectural et muséographique telles qu'elles sont définies par la loi du 12 juillet 1985 susvisée. Elle dispose d'un délai de deux mois à compter de la date de saisie par le propriétaire du musée pour faire connaître l'avis technique de l'État sur chacune de ces phases. Passé ce délai, l'accord de l'État est réputé acquis* ».

sollicité. Il en est d'ailleurs de même pour les concours financiers apportés par les autres collectivités territoriales.

627. Le principe d'universalité budgétaire, aussi avantageux qu'il puisse paraître, peut poser certaines difficultés et entraîner certaines déceptions. Le fait que le reversement des résultats soit dépendant de négociations budgétaires peut en effet empêcher la mise en place d'un véritable contrôle de gestion basé sur une recherche de performance.

c. La limite à la règle de non-affectation : l'affectation des recettes issues des libéralités

628. « *Prime à l'inertie administrative* »¹⁴⁴⁸, le principe d'universalité budgétaire ne peut être contourné, à moins bien sûr d'individualiser le budget d'un musée en lui accordant une autonomie au moins budgétaire. Cependant la dissociation du budget d'un service public de celui de la collectivité territoriale responsable n'est, en principe, possible qu'à la condition d'être autorisée par les textes législatifs et réglementaires : c'est en tout cas ce qu'a rappelé le Conseil d'État, dans une décision du 10 juillet 1987, *Région d'Île-de-France*¹⁴⁴⁹.

La seule limite au principe d'universalité est la possible affectation des dons et legs en fonction des stipulations expresses de l'acte de donation (ou du legs). En principe les dons et legs au profit d'une collectivité territoriale sont reversés directement dans son budget général. Mais lorsqu'ils impliquent des flux financiers et sont assortis de charges, il convient de les réaffecter. De la même façon que le don d'une œuvre peut être assorti de la condition de l'exposer dans tel ou tel musée, les dons et legs peuvent être financièrement réaffectés. Certains donateurs ont ainsi doté leurs libéralités d'une partie de leur patrimoine immobilier ou mobilier, à charge pour la collectivité territoriale bénéficiaire de réaffecter les revenus qui en découlent conformément à leur volonté : c'est le cas d'Esprit Calvet, fondateur de la Fondation Calvet à Avignon ou de Valentine Prax, veuve du sculpteur Ossip Zadkine. Elle a légué à la ville de Paris l'ensemble de son patrimoine mobilier et immobilier composé, entre autres, de portefeuilles d'actions et de biens immobiliers produisant des revenus locatifs. Par ailleurs, la

¹⁴⁴⁸ GILLES William, *Les principes budgétaires et comptables*, LGDJ, 2009, p. 43.

¹⁴⁴⁹ Conseil d'État, 10 juillet 1987, *Région d'Ile-de-France*, Rec., p. 263 : « (...) considérant, enfin, qu'aucune des dispositions financières et comptables en vigueur pour les départements ni aucune de celles des articles 2 à 62 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, rendues applicables à la région d'Ile-de-France par les articles 1er et 2 du décret précité du 31 décembre 1976 modifié, ne prévoit la possibilité pour l'assemblée régionale de déroger aux règles budgétaires susanalysées, qui font obstacle, sauf dispositions contraires, à la création de budgets annexes (...) ».

ville de Paris dispose des droits de reproduction et de vente des œuvres de Zadkine, et les produits de ces ventes doivent être réaffectés aux musées, conformément à la volonté du testateur.

Ce principe présente un intérêt non négligeable pour les musées, car les libéralités sont de plus en plus fréquentes en la matière, notamment sous la forme d'opérations de mécénat, permettant ainsi l'acquisition d'une œuvre ou l'organisation d'une exposition.

La réaffectation nécessite une opération d'ordres au sein du budget local, pour inscrire des crédits nouvellement perçus en recettes disponibles pour le ou les musées concernés. Par exemple, toute cession de biens est rattachée à la gestion du legs par des opérations comptables complexes qui traduisent, d'une part, la disparition du bien du patrimoine de la collectivité territoriale, et d'autre part, l'affectation des produits de la cession au legs en cause. Ces opérations nécessitent un suivi rigoureux de manière à éviter, justement qu'une réaffectation ne soit pas opérée.

629. On notera également que la gestion des produits des libéralités constitue l'une des rares exceptions à l'obligation des collectivités territoriales de déposer leurs fonds auprès de l'État. Ce principe d'origine napoléonienne¹⁴⁵⁰ était rappelé dans l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 *relative aux lois de finances*. Il a été repris par l'article 26-3° de la loi organique du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*¹⁴⁵¹, aux termes duquel « *sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État* ». Ainsi les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent déposer leurs disponibilités au Trésor. Par disponibilités, on entend les fonds « *qui résultent de la non-exécution ou d'un différé d'exécution de dépenses prévues au budget* »¹⁴⁵². Il est cependant prévu que des exceptions à ce principe puissent être envisagées par le législateur. Auparavant, sous le régime de l'ordonnance du 2 janvier 1959, ces dérogations étaient accordées par le ministre de l'économie et des finances. Aujourd'hui, seuls les établissements publics nationaux peuvent déroger au principe de l'unité de trésorerie sur dérogation expresse de celui-ci : ils ne sont pas visés par les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*. Ils restent soumis, en la matière, au régime antérieur et plus particulièrement à l'article 43 du décret 29 décembre 1962 *portant règlement*

¹⁴⁵⁰ Décret impérial du 27 février 1811 *relatif à la comptabilité des receveurs municipaux*. Voir CABANNES Xavier, *Le principe de l'unité de trésorerie en droit public financier*, L.G.D.J., 2000, pp 14-28.

¹⁴⁵¹ Loi organique 2001-692 du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*, *JORF* du 2 août 2001, p. 12480.

¹⁴⁵² SAÏDJ Luc, « La trésorerie locale », précité, §76 (Voir la décision du Conseil d'État du 9 janvier 1995, *Préfet de la Région Rhône-Alpes*, *Rec.*, p. 17) ; voir également CABANNES Xavier, *Le principe de l'unité de trésorerie en droit public*, précité, pp.42-65.

général sur la comptabilité publique qui dispose que « *les fonds des organismes publics autres que l'État sont déposés au Trésor, sauf dérogations autorisées par le ministre des finances* »¹⁴⁵³. Quant aux collectivités territoriales, les conditions de dérogations de dépôt des fonds au Trésor relèvent des lois de finances¹⁴⁵⁴.

Ainsi, l'article L. 1618-2 permet aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de déroger à l'obligation de dépôt auprès de l'État pour les fonds qui proviennent de quatre catégories de recettes différentes : libéralités, recettes issues de l'aliénation d'un élément de leur patrimoine, emprunts dont l'emploi est différé pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité et enfin des recettes exceptionnelles dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État¹⁴⁵⁵. Les produits et revenus des dons et legs peuvent donc faire l'objet de placements financiers : ils ne sont pas, en fait, des fonds publics, mais des fonds privés affectés à une activité d'intérêt général grâce à la générosité d'un donateur. À ce titre, leur placement et leur réaffectation correspond en principe à la volonté de celui-ci, lorsqu'il l'a exprimée.

630. Les placements doivent figurer au budget de la collectivité territoriale concernée. Ils sont approuvés par l'assemblée délibérante, qui peut éventuellement déléguer cette compétence à son président. Par ailleurs, ils ne peuvent se faire « *qu'en titres émis ou garantis par les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ou en parts ou actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières gérant exclusivement des titres émis ou garantis par les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, libellés en euros* ». La loi du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 a supprimé la soumission préalable des placements à une autorisation du trésorier-payeur général (devenu

¹⁴⁵³ Article 43 du décret 62-1587 du 29 décembre 1962 *portant règlement général sur la comptabilité publique*, JORF du 30 décembre 1962, p. 12828. Les débats qui ont précédé l'adoption de la LOLF ont démontré la volonté des parlementaires de laisser au pouvoir réglementaire la possibilité de définir le régime du dépôt des disponibilités des établissements publics nationaux : voir SAÏDJ Luc, « La trésorerie locale », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2011, fasc. n° 7230, §54 ; LAMBERT Alain, *Rapport sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux lois de finances*, Doc. Sénat, session ordinaire de 2000-2001, n° 342, p. 167.

¹⁴⁵⁴ Article 116 de la loi 2003-311 du 30 décembre 2003 *portant loi de finances pour 2004*, JORF du 31 décembre 2004, p. 22522 ; décret 2004-628 du 28 juin 2004 *portant application de l'article 116 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) et relatif aux conditions de dérogation à l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, JORF du 1^{er} juillet 2004, p. 11950.

¹⁴⁵⁵ Article 1^{er} du décret 2004-628 du 28 juin 2004 *portant application de l'article 116 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) et relatif aux conditions de dérogation à l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, JORF du 1^{er} juillet 2004, p. 11950, et codifié à l'article R. 1618-1 du code général des collectivités territoriales.

administrateur des finances publiques en 2009)¹⁴⁵⁶. Dès lors, ils sont autorisés par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale concernée, et soumis au contrôle du représentant de l'État¹⁴⁵⁷. Néanmoins, l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut décider de déléguer cette compétence à son président : le maire¹⁴⁵⁸, le président du conseil général¹⁴⁵⁹ ou du conseil régional¹⁴⁶⁰.

631. Les évolutions des règles de la fonction publique et de la comptabilité publique sont telles qu'il est difficile aujourd'hui de critiquer la gestion publique des musées, et à plus forte raison leur gestion en régie directe. Il semble donc que la régie directe ne mérite plus la méfiance dont elle a pu faire l'objet, d'un point de vue extérieur en tous cas. Car l'autre critique faite à la régie directe est interne. En effet, l'intégration totale de la gestion d'un musée au fonctionnement général de la collectivité territoriale responsable entraîne parfois de lourdes contraintes de gestion.

Section 2. L'inadaptation de la régie directe à la gestion des musées : les contraintes internes

632. La gestion d'un musée en régie directe implique en effet une forte centralisation qui peut, en se heurtant au formalisme des procédures et aux aspects organisationnels de la collectivité territoriale, constituer un frein à son développement : « *Tout se passe comme si le musée était*

¹⁴⁵⁶ Article 116 de la loi 2003-311 du 30 décembre 2003 portant loi de finances pour 2004, précité. Cette obligation relevait de la circulaire interministérielle n° 5215 du 5 mars 1926, actualisée en 1974 (instruction n° 74 MO du 12 décembre 1974, *BOCP* n° spécial 2737 TM, 12 décembre 1974, p 2).

Le corps de trésorier-payeur général, créé en 1865, a été supprimé par le décret 2009-208 du 20 février 2009 relatif au statut particulier des administrateurs des finances publiques (*JORF* du 21 février 2009, texte 32) qui crée le corps des administrateurs des finances publiques, ceux-ci étant les anciens trésoriers payeurs généraux et les anciens directeurs des services fiscaux.

¹⁴⁵⁷ Article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales pour les communes, et articles L. 3131-1 et L. 4142-1 pour les régions. La circulaire interministérielle NOR/ECO/R/04/60116/C du 22 septembre 2004 relative aux conditions de dérogation à l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics précise les modalités de mise en œuvre des placements des collectivités territoriales, diffusée dans l'instruction 04-058-M0 relative aux conditions de dérogation à l'obligation de dépôt auprès de l'état des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, *BOCP* du 8 novembre 2004.

¹⁴⁵⁸ Article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴⁵⁹ Article L. 3211-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴⁶⁰ Article L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales.

*une organisation statique où la moindre démarche, la moindre initiative doit être planifiée longtemps à l'avance. Or la réalité de la vie artistique se situe à l'opposé de cette vision »*¹⁴⁶¹.

633. La centralisation de la gestion de services publics locaux en régie directe présente bien sûr des aspects positifs pour la collectivité territoriale responsable de ceux-ci, car elle dispose d'une maîtrise totale de leur fonctionnement. Par conséquent, les décisions relatives à l'administration et à la gestion de ces services sont prises au niveau central de la collectivité territoriale concernée. En vertu des dispositions du code général des collectivités territoriales, il revient à l'assemblée délibérante de régler les affaires de la collectivité¹⁴⁶², et donc de prendre toute décision relative au fonctionnement des services publics. L'assemblée délibérante autorise ainsi, par exemple, les acquisitions d'œuvres destinées à compléter les collections d'un musée, les achats liés à l'organisation d'expositions ou les travaux. Les décisions de l'assemblée délibérante sont exécutées par son président, qui est également l'ordonnateur des dépenses et des recettes de la collectivité territoriale¹⁴⁶³.

634. La centralisation permet également d'envisager une gestion globale, voire transversale, des diverses fonctions administratives concernées. La collectivité territoriale responsable peut ainsi prendre des mesures organisationnelles qui lui permettront de mutualiser ses ressources matérielles, humaines, ou financières, pour une gestion commune et moins coûteuse de ses différents services publics. Cette possibilité de globalisation permet d'avancer que la gestion en régie directe d'un service public est plus aisée dans les grandes collectivités territoriales qui sont mieux organisées et mieux parées aux différentes difficultés de gestion qui peuvent naître. Il faut en effet mesurer *« le travail, voire le tracas que représente pour les petites communes qui n'ont ni les moyens financiers, ni les moyens en personnel suffisant, le fonctionnement d'une régie : le maire et ses adjoints sont souvent mobilisés sinon pour assurer le fonctionnement quotidien, tout au moins pour résoudre les moindres incidents de fonctionnement et ; à cet égard, la régie directe semble mieux adaptées aux grandes villes disposant de services structurés, de moyens financiers et en personnel importants »*¹⁴⁶⁴.

¹⁴⁶¹ CHATELAIN Stéphanie, *Le contrôle de gestion dans les musées. Émergence et développement du contrôle de gestion dans des organisations non lucratives soumises à des faisceaux de contraintes environnementales et organisationnelles*, précité, p. 302.

¹⁴⁶² Article L. 2121- 21 du code général des collectivités territoriales pour les communes, et articles L. 3211-1 et L. 4221-1 pour les départements et les régions.

¹⁴⁶³ Article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales pour les communes, et articles L. 3221-1 et L. 3221-2 et L. 4231-1 et L. 4231-2 pour les départements et les régions.

¹⁴⁶⁴ LACHAUME Jean-François, BOITEAU Claudie, PAULIAT Hélène, *Droit des services publics*, précité, p. 178.

Les musées de la ville de Paris illustrent cette idée d'intégration au sein d'une structure de gestion globale et centralisée et, à ce titre, ils constituent un terrain d'étude et d'expertise pertinent. La ville de Paris est une collectivité territoriale à statut particulier qui recouvre deux collectivités, la commune et le département de Paris¹⁴⁶⁵. Ces deux entités disposent d'une organisation administrative et des moyens propres selon que l'activité en cause dépende de l'une ou de l'autre : les affaires sont réglées par les délibérations du Conseil de Paris, qui siège aussi bien en qualité de conseil municipal que de conseil général¹⁴⁶⁶. La commune de Paris est donc responsable de douze musées (répartis sur quatorze sites) dans un cadre de gestion transversal et centralisé. Ses services sont composés de vingt-trois directions coordonnées et animées par le secrétariat général, qui lui-même est chargé de veiller à la mise en œuvre opérationnelle des orientations politiques définies par la municipalité. Chaque direction assure, sous la responsabilité d'un directeur, la gestion des multiples services publics dont est responsable la ville de Paris et qui relèvent de sa compétence. Parmi ces vingt-trois directions, on trouve la direction de l'urbanisme, la direction des espaces verts et de l'eau, la direction de l'action sociale enfance et santé, la direction des affaires culturelles ; ainsi que des directions dites « support » chargées des finances, des affaires juridiques, des ressources humaines, etc. Les musées de la ville de Paris relèvent de la direction des affaires culturelles qui a pour mission d'assurer la politique culturelle de la ville. Ils sont dirigés par des conservateurs, mais le suivi de leur fonctionnement quotidien est assuré par un service spécifique à la direction des affaires culturelles, le bureau des musées. De fait, le bureau des musées n'est chargé que des affaires propres aux musées. Les services de la ville de Paris fonctionnent en effet selon une organisation globale, voire transversale, et qui passe par une interaction des services, chacun intervenant pour le compte des autres dans son domaine de spécialité. Ainsi les travaux

¹⁴⁶⁵ Article L. 2512-1 du code général des collectivités territoriales : « Outre la commune de Paris, le territoire de la ville de Paris recouvre une seconde collectivité territoriale : le département de Paris. Les affaires de ces deux collectivités sont réglées par les délibérations d'une même assemblée, dénommée « conseil de Paris », présidée par le maire de Paris ».

Le régime actuel de la ville de Paris remonte à la loi du 10 juillet 1964 *portant réorganisation de la région parisienne* (JORF du 12 juillet 1964 p. 6204) dont l'article 2 disposait que « la ville de Paris est une collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et régionale ». Les lois de 1975 (loi 75-1331 du 31 décembre 1975 *portant réforme du régime administratif de la ville de Paris*, JORF du 3 janvier 1976, p. 143) ; de 1982 (loi 82-1169 du 31 décembre 1982 *relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon* et loi 82-1170 du 31 décembre 1982 *relative à l'élection des membres du conseil de Paris et des conseillers municipaux de Lyon et de Marseille*) ; de 1986 (loi 86-1308 du 29 décembre 1986 *portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris*, JORF du 1^{er} janvier 1987, p. 15773) ; de 2002 (loi 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*, JORF du 28 février 2002, p. 3808) ; et de 2004 (2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales*, JORF du 17 août 2004, p. 14545) ont aligné le fonctionnement de la ville de Paris et, par extension, des communes de Lyon et Marseille sur le droit commun des collectivités territoriales, tout en tenant compte de leurs spécificités.

¹⁴⁶⁶ Article L. 2512-2 du code général des collectivités territoriales : « Lorsque le conseil de Paris siège en qualité de conseil municipal, les dispositions relatives aux conseils municipaux lui sont applicables ».

importants lancés par la ville sont assurés par la direction du patrimoine et de l'architecture ; et depuis 2009, la ville de Paris a mis en place une nouvelle direction, la direction des achats, chargée de coordonner et de gérer l'ensemble des achats de la collectivité.

635. Un tel système de gestion nécessite une organisation rigoureuse et complexe, notamment en termes budgétaires. Il présente néanmoins des avantages à plusieurs égards : mutualisation et économie de moyens, possibilité de disposer de personnel doté de compétences spécifiques, *etc.* Mais pour un musée pris dans un tel système (et pour n'importe quel autre service public d'ailleurs), on peut pointer certains écueils ou certaines difficultés, d'ordre technique et juridique (§1), ou organisationnel (§2).

§1. Les contraintes techniques et juridiques

636. Une gestion globale et centralisée de services publics peut complexifier l'application de dispositions législatives et réglementaires déjà jugées inappropriées dans le cadre d'une gestion publique. Les contraintes liées à la commande publique (**A**), de même que celles liées à la gestion des libéralités (**B**) auraient pu être traitées comme des facteurs d'inadaptation de la régie directe aux musées territoriaux : il s'agit en effet de réglementations spécifiques, liées au caractère public de la gestion en régie. Toutefois, ces contraintes « externes » voient leurs effets amplifiés dans une gestion trop globale et centralisée des services publics, et donc des musées.

A. Les contraintes liées aux règles de la commande publique

637. Les collectivités territoriales et leurs groupements sont, comme les autres personnes publiques, soumises aux règles de la commande publique et aux dispositions du code des marchés publics, afin « *d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne gestion des deniers publics* »¹⁴⁶⁷. Aussi passent-elles, pour la gestion de leurs services publics, des marchés publics, c'est-à-dire des « *contrats conclus à titre onéreux [avec] des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de*

¹⁴⁶⁷ Article 1^{er} du code des marchés publics.

services »¹⁴⁶⁸. Ces contrats doivent respecter les principes généraux de la commande publique ainsi que la réglementation relative aux marchés publics ; et les musées territoriaux n'ont pas d'autre choix que de s'y conformer (1). Mais les dispositions relatives aux marchés publics impliquent une contrainte technique non négligeable dans le cadre d'une gestion d'un musée en régie directe, liée à la règle de computation des seuils (2).

1. La réglementation relative aux marchés publics appliquée aux musées gérés en régie directe

638. L'article 26 du code des marchés publics prévoit que les marchés publics soient passés selon une procédure dite formalisée et définie par le code lui-même, dès lors que le montant estimé des besoins de la personne publique, dite également « pouvoir adjudicateur »¹⁴⁶⁹, dépasse un certain seuil¹⁴⁷⁰.

À l'inverse, si le montant des besoins estimés est inférieur aux seuils déterminés par l'article 26, le recours à une procédure dite « adaptée » est possible, à condition que les principes fondamentaux de la commande publique soient respectés. À ce titre, le code des marchés publics prévoit une procédure de publicité spécifique aux marchés publics dont le montant est inférieur aux seuils précisés dans l'article 26 (ainsi, seuls les marchés publics inférieurs à 4 000 euros hors taxe peuvent ne pas faire l'objet d'une procédure de publicité)¹⁴⁷¹.

639. Dans l'ensemble, les règles relatives à la commande publique sont mal perçues des conservateurs de musées, d'autant qu'elles font l'objet d'un certain durcissement ces dernières années, notamment pour se conformer aux dispositions du droit communautaire. La nécessité de se plier à la réglementation passe pour une interdiction, pour le musée, de choisir librement

¹⁴⁶⁸ Article 1^{er} du code des marchés publics.

¹⁴⁶⁹ Article 2 du code des marchés publics.

¹⁴⁷⁰ Article 26 du code des marchés publics : « I. Les pouvoirs adjudicateurs passent leurs marchés et accords-cadres selon les procédures formalisées suivantes : 1° Appel d'offres ouvert ou restreint ; 2° Procédures négociées, dans les cas prévus par l'article 35 ; 3° Dialogue compétitif, dans les cas prévus par l'article 36 ; 4° Concours, défini par l'article 38 ; 5° Système d'acquisition dynamique, défini par l'article 78.

II. Les marchés et accords-cadres peuvent aussi être passés selon une procédure adaptée, dans les conditions définies par l'article 28, lorsque le montant estimé du besoin est inférieur aux seuils suivants : (...) 2° 200 000 € hors taxes pour les marchés de fournitures et de services des collectivités territoriales, des établissements publics de santé et des établissements du service de santé des armées ; (...) 5° 5 000 000 € hors taxes pour les marchés de travaux ».

¹⁴⁷¹ Article 40 du code des marchés publics.

son ou ses fournisseurs. Il est vrai qu'il n'existe pratiquement pas de dérogation au respect des procédures imposées par le code.

Les exceptions sont rares, bien que prévues par les articles 30 et 35 du code des marchés publics. L'article 30 prévoit que les marchés publics et les accords-cadres dont les prestations ne figurent pas sur la liste posée par l'article 29 puissent être passés, quel que soit leur montant, selon une procédure adaptée. Or, l'article 29 balaie l'ensemble des prestations qui peuvent être utiles à un musée (prestations d'entretien et de réparation, de transports, d'études de marchés, de publications ou de publicité). L'article 35 prévoit d'autres exceptions qui permettent alors de négocier certains marchés publics sans publicité préalable ni mise en concurrence¹⁴⁷². Parmi ces exceptions on retiendra celle de l'article 35, II, 8°, qui peut concerner les musées : ainsi les opérations qui ne peuvent « être confiées qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité », et qui peuvent concerner l'achat et surtout la commande d'œuvres d'art à des artistes¹⁴⁷³.

640. L'application du code des marchés publics peut être problématique dès lors que les partenaires d'un musée souhaitent faire appel à leurs propres prestataires. C'est le cas par exemple dans le cadre de prêts d'œuvres, pour des expositions temporaires. Il arrive très souvent que le prêteur conditionne son prêt au fait que l'emprunteur ait recours à son transporteur et à son assureur.

641. Par ailleurs, les marchés publics se posent également comme un handicap pour le musée ou le groupe de musées qui dispose d'une programmation dynamique (les musées de la ville de Paris organisent par exemple vingt-deux expositions temporaires par an en moyenne). L'importance du nombre de commandes à passer pour assurer le fonctionnement du musée, la programmation de ses expositions et de ses publications, peut s'avérer très lourde, en termes de procédures, mais aussi de gestion des délais imposés par les textes législatifs et réglementaires, pour la mise en concurrence et la publicité par exemple.

Bien sûr, comme pour ce qui concerne les règles de la comptabilité publique, les musées n'ont pas d'autres choix que de s'adapter aux dispositions du code des marchés publics. Ce qui est considéré comme un handicap peut néanmoins être « contourné » par le recours aux propres services de la collectivité territoriale responsable du musée¹⁴⁷⁴ : c'est notamment le

¹⁴⁷² Article 35 II du code des marchés publics.

¹⁴⁷³ Voir supra, §271 et suivants.

¹⁴⁷⁴ Conseil d'État, 26 juin 1936, *Bourrageas*, et Conseil d'État, 29 avril 1970, *Société Unipain*, précités.

fonctionnement mis en place par la ville de Lyon, qui ne recourt aux marchés publics que dans le cadre de prestations que la collectivité territoriale ne peut elle-même effectuer. La ville de Paris dispose également d'un atelier des musées, chargé notamment des opérations liées au montage et au démontage des expositions temporaires.

642. Toutefois, dans le cadre d'une commande publique, le choix du cocontractant de la personne publique se fait par rapport à l'offre économiquement la plus avantageuse. Ce critère a été posé pour la première fois par le Conseil d'État en 1984¹⁴⁷⁵, puis régulièrement repris par les textes. Jusqu'en 2001, l'attribution des marchés publics constituait en une adjudication, fondée sur le critère du prix, et donc du choix du candidat le « moins disant ». On peut comprendre alors les réticences des conservateurs de musées à recourir aux marchés publics. Mais le code des marchés publics, dans sa version de 2001, a tenté de faire valoir la théorie du « mieux disant », qui n'est pas forcément le « moins disant » : dans son ancien article 53, il rappelait ainsi que la détermination de l'offre économiquement la plus avantageuse est fondée *« sur des critères variables selon l'objet du marché, notamment le coût d'utilisation, la valeur technique, le délai d'exécution, les qualités esthétiques et fonctionnelles, la rentabilité, le service après-vente et l'assistance technique, la date et le délai de livraison, le prix des prestations »*. Le problème était cependant qu'aucun des critères posés par le code des marchés publics dans sa version de 2001 n'était obligatoire, et qu'il n'en proposait qu'une liste incitative. Dès lors, le critère du prix pouvait continuer à être déterminant.

Des rectifications ont été faites en 2003, et, dans sa version de 2006, le code des marchés publics rappelle que *« pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur se fonde : 1° Soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notamment la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les performances en matière de protection de l'environnement, les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté, le coût global d'utilisation, la rentabilité, le caractère innovant, le service après-vente et l'assistance technique, la date de livraison, le délai de livraison ou d'exécution. D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché ; 2° Soit, compte tenu de l'objet du marché, sur un seul critère, qui est celui du prix »*¹⁴⁷⁶. Dès lors que le seul critère retenu est celui du prix, ce choix doit être justifié. Inversement, *« le prix n'est pas un critère obligatoire lorsque la personne publique adopte plusieurs critères d'attribution du*

¹⁴⁷⁵ Conseil d'État, 27 juin 1984, *Société Biro*, req. n° 44919.

¹⁴⁷⁶ Article 53 du code des marchés publics (version 2006).

*marché dans la mesure où les critères retenus, eu égard à l'objet du marché, permettent de déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse »*¹⁴⁷⁷. Aussi le juge admet-il l'esthétique comme un critère de choix¹⁴⁷⁸. De même, le ministère des Finances accepte que l'on retienne comme critère les compétences particulières des personnes chargées de l'exécution des prestations¹⁴⁷⁹. Ces modalités d'attribution des marchés publics ne peuvent donc que satisfaire le personnel des musées. Toutefois, cela nécessite en amont une exacte définition des besoins de la personne publique acheteuse¹⁴⁸⁰, ce qui implique une professionnalisation croissante de la gestion des commandes et des achats publics.

643. Dans une telle hypothèse, la gestion en régie directe d'un musée, intégrée dans une gestion globale des services publics de la collectivité territoriale responsable, ne peut que présenter des avantages, d'autant que le code des marchés publics permet ce genre d'organisation. L'article 7 de ce code précise en effet que, *« au sein d'un pouvoir adjudicateur, les services qui disposent d'un budget propre peuvent coordonner la passation de leurs*

¹⁴⁷⁷ Conseil d'État, 28 avril 2006, *Commune de Toulouse*, req. n° 280197.

¹⁴⁷⁸ Conseil d'État, 28 avril 2006, *Commune de Toulouse*, précité : dans cette espèce, la ville de Toulouse souhaitait passer un marché public de mise à disposition, pose, entretien et exploitation de mobilier urbain. Un candidat évincé a saisi le juge des référés précontractuels pour manquement à l'obligation d'égalité de traitement entre les candidats. La commune de Toulouse a formé un pourvoi en cassation contre l'ordonnance du juge. Le candidat évincé reprochait à la commune de ne pas avoir tenu compte du prix des prestations dans les critères de choix de son cocontractant, ce à quoi le Conseil d'État a répondu que le marché public, tel qu'il était prévu, ne se *« traduisait ainsi par aucune dépense effective pour la collectivité publique (...) »* et que par conséquent, *« la commune de Toulouse pouvait ne pas retenir le prix des prestations comme critère d'attribution du marché ; qu'ainsi, en se fondant, pour annuler la procédure de passation du marché en litige, sur ce que la commune ne pouvait, sans méconnaître les dispositions de l'article 53 du code des marchés publics, retenir trois critères d'attribution du marché dont aucun ne correspondait à un prix, le juge du référé précontractuel du tribunal administratif de Toulouse a commis une erreur de droit »*. Le Conseil d'État a également reconnu que la commune de Toulouse pouvait reconnaître les qualités esthétiques des produits proposés par les candidats comme l'un de ses critères de sélection. Toutefois, la commune de Toulouse, en ne fournissant pas de renseignements suffisants sur ses attentes en la matière, *« n'a pas, par suite, organisé un examen des offres garantissant l'égalité de traitement des candidats et la transparence de la procédure ; que la commune a donc manqué aux obligations de mise en concurrence qui lui incombait »*.

¹⁴⁷⁹ Question ministérielle n° 12698 du 11 déc. 2007, et sa réponse publiée au JOAN du 13 mai 2008, p. 4022 : *« Lorsque les compétences particulières des personnes chargées de l'exécution des prestations prévues par le marché présentent un intérêt essentiel pour la qualité de son exécution, le pouvoir adjudicateur peut exiger des candidats qu'ils fournissent des renseignements précis concernant les compétences professionnelles ou l'expérience des agents qu'ils prévoient d'affecter à l'exécution du marché. Ces renseignements peuvent constituer un des éléments de l'offre et le pouvoir adjudicateur peut faire de la compétence professionnelle de ces agents, soit un critère de sélection des offres, soit une condition particulière d'exécution des prestations. De tels renseignements doivent être en rapport avec l'objet du marché et nécessaires, soit à l'appréciation de la conformité de l'offre s'il s'agit d'une condition d'exécution du marché, soit à la comparaison des offres s'il s'agit d'un critère de sélection des offres »*. On notera tout de même que pour les juridictions communautaires comme pour le Conseil d'État, la qualification professionnelle ne peut être qu'un critère de recevabilité des candidatures aux marchés publics (Cour de justice des Communautés Européenne, 19 juin 2003, GAT (Aff. C-315/01, Rec., p. I-06351) ; et Conseil d'État, 29 décembre 2006, *Société Bertele Snc*, Rec., p. 948).

¹⁴⁸⁰ Article 5- I du code des marchés publics : *« La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence en prenant en compte des objectifs de développement durable. Le ou les marchés ou accords-cadres conclus par le pouvoir adjudicateur ont pour objet exclusif de répondre à ces besoins »*.

marchés ou accords-cadres, quel que soit leur montant, selon des modalités qu'ils déterminent librement. (...) Les services qui coordonnent la passation de leurs marchés ou accords-cadres peuvent décider que l'un d'entre eux sera chargé : - de signer et de notifier le marché ou l'accord-cadre, chaque service, pour ce qui le concerne, s'assurant de sa bonne exécution, ou - de signer le marché ou l'accord-cadre, de le notifier et de l'exécuter au nom de l'ensemble des services ». La globalisation, ou la gestion transversale, permet alors de confier la gestion des commandes et des achats publics à des services spécialisés de la collectivité territoriale responsable. C'est l'organisation qu'a choisi la ville de Paris, avec la mise en place, depuis 2009, d'une direction des achats. Auparavant chaque direction de la ville passait et gérât des contrats et des marchés publics pour le compte des autres directions, en fonction de sa spécialité et de sa compétence. Le bureau des musées avait ainsi vocation à gérer lui-même les achats et les marchés publics spécifiques, et propres au fonctionnement des musées, tels que les marchés de transport ou de nettoyage d'œuvres ou l'acquisition de fournitures spécifiques (armoires de rangement, vitrines, mannequins). En raison de l'évolution de la gestion des musées de la ville, et de leur intégration dans une régie personnalisée à compter du 1^{er} janvier 2013, le service des marchés publics du bureau des musées n'a pas été transféré à la nouvelle direction des achats de la ville¹⁴⁸¹. Celle-ci gère l'ensemble des achats des services de la ville, les directions et services concernés disposant alors de droits de tirage sur ses marchés publics.

2. Les contraintes liées à la règle de computation des seuils

644. L'article 27 du code des marchés publics rappelle que *« le pouvoir adjudicateur ne peut pas se soustraire à l'application du présent code en scindant ses achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée des marchés ou accords-cadres autres que celles prévues par le présent article »*. Cette disposition implique que les besoins d'une collectivité territoriale sont déterminés globalement, et non service par service, dans les conditions posées par l'article 27 du code¹⁴⁸². Elle conduit donc à un cumul des montants des besoins estimés

¹⁴⁸¹ Voir infra, §803, 903, 909 et 930.

¹⁴⁸² Article 27 du code des marchés publics : « II- Le montant estimé du besoin est déterminé dans les conditions suivantes, quel que soit le nombre d'opérateurs économiques auxquels il est fait appel et quel que soit le nombre de marchés à passer : 1° En ce qui concerne les travaux, sont prises en compte la valeur globale des travaux se rapportant à une opération portant sur un ou plusieurs ouvrages ainsi que la valeur des fournitures nécessaires à leur réalisation que le pouvoir adjudicateur met à disposition des opérateurs. (...). 2° En ce qui concerne les fournitures et les services, il est procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui

d'une collectivité territoriale « par catégorie homogène » ou lorsqu'ils représentent une « unité fonctionnelle » quand ils concernent notamment des achats de fournitures. Aussi les seuils au-delà desquels le recours à une procédure formalisée devient obligatoire sont vite atteints. Les musées gérés en régie directe deviennent alors tributaires de ce système, et surtout de la lourdeur des procédures qu'il implique.

645. S'il revient ainsi au maire d'exécuter les décisions du conseil municipal et en particulier de souscrire, sous le contrôle de celui-ci, les marchés et les contrats publics¹⁴⁸³, il faut tenir compte de la durée de la publicité imposée par le code des marchés publics pour certains marchés (jusqu'à cinquante-quatre jours pour les marchés publics de fournitures et de services dont les montants dépassent le seuil de 200 000 euros hors taxes) et des délais liés à l'inscription de la délibération relative à un marché public à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante.

De plus, pour tous les marchés publics dont les montants dépassent les seuils de 193 000 euros hors taxes pour ce qui concerne les fournitures et les services, et 5 000 000 euros hors taxes pour les travaux, le passage en commission d'appel d'offres est obligatoire¹⁴⁸⁴. La commission d'appel d'offres est une instance délibérative qui a vocation à examiner les offres et les candidatures, rejeter celles qui ne sont pas conformes à l'objet du marché, décider ou non de l'engagement d'une procédure négociée, et surtout déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, donc l'attributaire du marché. Elle est composée, en règle générale, du président de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, et des membres de cette assemblée. Elle peut « *faire appel au concours d'agents du pouvoir adjudicateur compétents dans la matière qui fait l'objet de la consultation ou en matière de marchés publics* »¹⁴⁸⁵.

Le recours à une commission d'appel d'offres, obligatoire, allonge encore les délais de passation des marchés publics et complique les procédures. Il faut également inscrire le marché public à l'ordre du jour de la commission, sachant que le passage en commission d'appel

peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle.

III. - Lorsqu'un achat peut être réalisé par lots séparés, est prise en compte la valeur globale estimée de la totalité de ces lots. (...) ».

¹⁴⁸³ Article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales. Par ailleurs, « le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) 4° de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget (...) » (article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales).

¹⁴⁸⁴ Article 22 du code des marchés publics. L'obligation imposée à l'État, à ses établissements publics et à ses établissements publics de santé a été supprimée par l'article 15 du décret 2008-1355 du 19 décembre 2008 de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics, (JORF du 20 décembre 2008, p. 19544).

¹⁴⁸⁵ *Ibidem*.

d'offres ne dispense pas, évidemment, d'une délibération de l'assemblée délibérante autorisant son président à signer le marché. Il faut donc arriver à faire coïncider la commission d'appel d'offres avec la réunion de l'assemblée délibérante. On notera également que si la commission d'appel d'offres est la seule instance « obligatoire » en matière d'attribution des marchés publics, rien n'empêche les collectivités territoriales de créer d'autres organes de contrôle pour s'assurer du bon respect des procédures. La ville de Paris a ainsi institué, au sein de chacune de ses directions, une commission interne des marchés de la ville et du département de Paris, chargée de procéder à l'analyse des offres et des candidatures relatives aux marchés publics de fournitures et de services dont le montant dépasse 90 000 euros hors taxes ; ainsi qu'à leur classement¹⁴⁸⁶. Si ces instances de contrôle ont un rôle essentiel, elles n'en ralentissent pas moins les procédures de mise en place des marchés publics.

646. La gestion globale et centralisée de musées territoriaux présente donc des avantages certains, dès lors que les collectivités territoriales disposent de services dont la spécialité est de se charger des contraintes que peuvent poser les règles de la commande publique. On peut cependant convenir qu'elle peut constituer, parfois, un handicap. Ainsi en est-il des marchés publics, avec les contraintes techniques qui les accompagnent (notamment la question de la computation des seuils). D'autres difficultés se posent, par exemple dans le cadre des procédures liées à la gestion des libéralités.

B. La gestion des libéralités : les contraintes imposées par les dispositions législatives et réglementaires

647. Les dons et legs sont budgétairement et comptablement affectés et ne suscitent pas trop de difficultés concernant leur retour aux musées auxquels ils sont dédiés dans le cadre d'une régie directe. Mais l'acceptation d'une libéralité par une collectivité territoriale, surtout si elle est assortie de conditions ou de charges, l'oblige à engager sa responsabilité **(1)**. Aussi, le conservateur qui parvient à obtenir une libéralité se trouve confronté à une procédure stricte d'acceptation, posée par le code général des collectivités territoriales **(2)**.

¹⁴⁸⁶ Arrêté du 18 mars 2009, *relatif à la création, à la composition et au fonctionnement des commissions internes des marchés de la Ville et du Département de Paris*, Bulletin officiel municipal de la ville de Paris du 27 mars 2009, p. 838.

1. La responsabilité des collectivités territoriales pour non-respect des clauses des libéralités

648. L'acceptation de libéralités par une collectivité territoriale a pour effet de modifier son patrimoine. Si ces libéralités sont assorties de charges et de conditions spéciales, cette acceptation implique un engagement juridique, voire financier de la part de la collectivité territoriale.

D'un point de vue juridique, la condition fait référence à un événement futur et incertain¹⁴⁸⁷ dont dépendra la résolution ou la naissance d'un droit. La charge est une obligation qui doit se réaliser au profit du donateur, d'un tiers, ou du bénéficiaire lui-même. Le non-respect des conditions ou charges d'une libéralité par une collectivité territoriale (liées, par exemple, à l'obligation d'ouvrir un musée en échange du don ou du legs d'une collection) peut donc entraîner sa responsabilité. Les juridictions administratives et judiciaires ont déjà eu l'occasion de se prononcer sur cette question. Le régime est cependant différent selon que la libéralité prend la forme d'un legs (a) ou d'une donation entre vifs (b).

a. Le non-respect des conditions des legs

649. Le legs consiste en une disposition à titre gratuit de tout ou partie d'un patrimoine.

Le non-respect des charges assortissant un legs peut conduire les héritiers du testateur à agir en exécution de la charge ou en révocation du legs. En 2006 par exemple, la Cour de cassation a été amenée à se prononcer sur l'appel d'un jugement condamnant la ville de Bordeaux à restituer aux héritiers du frère du peintre Jean-Paul Domergue les cent soixante-dix-sept toiles du XIX^{ème} et du début du XX^{ème} siècle que celui-ci lui avait légué en 1977. La ville, en acceptant le legs, se soumettait délibérément à l'obligation posée par le donateur de créer une fondation. Elle a été condamnée pour non-respect de son engagement, et les héritiers ont obtenu la révocation du legs¹⁴⁸⁸.

¹⁴⁸⁷ Article 1168 du code civil : « L'obligation est conditionnelle lorsqu'on la fait dépendre d'un événement futur et incertain, soit en la suspendant jusqu'à ce que l'événement arrive, soit en la résiliant, selon que l'événement arrivera ou n'arrivera pas ».

¹⁴⁸⁸ Cour de Cassation, Civ. 2^{ème}, 14 septembre 2006, pourvoi n° 04-20398 (voir ESPIEU Laure, « La collection Domergue restituée », *Libération*, 2 novembre 2006). Voir également Cour d'appel de Paris, 29 avril 1983, *Wyrouboff c/ Ministre de la Culture*, reproduit in CHATELAIN Jean, *Droit et administration des musées*, précité, p. 413, à propos du legs d'œuvres de Benjamin Cuyp au musée du Louvre et au musée de Reims, à condition pour ces deux musées d'exposer les œuvres ainsi léguées. Le neveu de la donatrice a assigné les deux musées pour non-

650. À l'inverse toutefois, le juge et, aujourd'hui, le législateur admettent que les charges qui assortissent les libéralités (et, en fait, les legs puissent être difficiles à honorer.

Ainsi en 1886, un collectionneur légua à une société savante d'intérêt régional sa maison située à Poitiers et l'ensemble de sa collection d'objets d'art et de biens mobiliers, à charge pour la société de faire de cette maison un musée. La société avait l'obligation de laisser la maison et les collections qui s'y trouvaient en l'état. Pour permettre l'entretien de ce musée, le testateur légua également à la société une rente annuelle et perpétuelle de 5 000 francs payable en un seul terme chaque année. Soixante ans plus tard, cette rente de 5 000 francs n'avait plus qu'une valeur symbolique et la société savante, se trouvant dans l'impossibilité d'honorer ses engagements, céda la jouissance de la collection à la ville de Poitiers. Celle-ci avait cependant pour obligation « *d'entretenir et d'assurer le gardiennage des collections dans le cadre de réorganisation des musées* ». Les héritiers du testateur ont effectué un recours en révocation contre la société savante, qui a demandé à la ville de Poitiers de se porter garante. Le tribunal de grande instance a considéré que les griefs à l'encontre de la société étaient insuffisants, mais a tout de même enjoint la ville à remettre les collections dans l'état dans lequel elles se trouvaient au moment de la mort du testateur (la ville de Poitiers avait en effet déménagé une partie des collections, dans un souci de conservation de celles-ci). La cour d'appel de Poitiers a eu à connaître de cette affaire. Dans une décision du 24 mars 1976, elle a notamment considéré que, étant donné l'évolution de l'institution muséale et des pratiques en termes de muséologie, « *ce n'est pas méconnaître la volonté du testateur que de réaliser cette volonté sous une forme différente, imposée par la conjoncture dès lors que cette forme n'est pas en contradiction avec l'intention profonde et déterminante du fondateur* »¹⁴⁸⁹. Par conséquent, aucune faute n'était à reprocher à la société savante qui ne pouvait plus entretenir le musée, ni à la ville de Poitiers dont l'objectif de réorganisation des collections municipales n'apparaissait pas en contradiction avec les intentions du testateur.

651. Cette jurisprudence est intervenue avant la loi du 4 juillet 1984 *permettant la révision des conditions et charges apposées à certaines libéralités* et qui a créé les articles 900-2 et suivants

exécution du testament. La cour d'appel n'a rien reproché à la ville de Reims. Toutefois elle a relevé à propos du musée du Louvre qu'il y avait bien un défaut d'exposition de l'œuvre concernée, qui « *ne peut provenir d'une simple réorganisation des salles, mais apparaît plutôt comme procédant d'un choix délibéré du responsable du musée (...) qui constitue néanmoins une inexécution caractérisée de la condition insérée dans le testament* ». Elle a ainsi révoqué le legs en faveur du musée du Louvre et ordonné la restitution de l'œuvre au niveau de la donatrice. Voir également Tribunal de grande instance de Paris, 23 mars 1994, *Lelièvre c/ Ville de Paris*, Dalloz, 1995, p. 49.

¹⁴⁸⁹ Cour d'appel de Poitiers, ch. civ. 1^{ère} sect., 24 mars 1976, *Ville de Poitiers c/ Société des antiquaires de l'Ouest et autres*, Rec., p. 30.

du code civil permettant aux bénéficiaires d'un legs assorti de charges (personne publiques et personnes privées, physiques et morales) d'obtenir la révision de celles-ci. Ce dispositif, déjà prévu par l'ancien article 900-1 du code civil, était cependant réservé aux seules personnes physiques. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 900-2 du code civil, « *tout gratifié peut demander que soient révisées en justice les conditions et charges grevant les donations ou legs qu'il a reçus, lorsque, par suite d'un changement de circonstances, l'exécution en est devenue pour lui soit extrêmement difficile, soit sérieusement dommageable* ». En effet, « *le débiteur de la charge ne peut se faire justice à lui-même ; il demeure obligé d'exécuter la charge dans les termes de la libéralité qui l'instituait, aussi longtemps que le juge n'est pas intervenu* »¹⁴⁹⁰. La révision des charges des libéralités est possible si celles-ci remplissent la condition de changement de circonstances posée par l'article 900-2 du code civil, mais la jurisprudence admet également le cas où l'exécution de la charge est devenue impossible, ainsi que les conditions d'ordre public¹⁴⁹¹.

Ainsi, par exemple, en 1987, la ville de Paris a accepté le legs universel d'Antoinette Sasse, à charge pour elle « *d'installer, dans les locaux [qu'elle occupait au moment de la rédaction de son testament] un musée, à la mémoire de Jean Moulin* »¹⁴⁹². Ancienne compagne de Jean Moulin, Antoinette Sasse cédait de cette façon à la ville de Paris un ensemble de biens immobiliers, sa correspondance ainsi qu'un ensemble de papier et de journaux. Dans son testament, elle précisait que « *dans le cas où [ses] locaux auraient été vendus, par [elle] exclusivement, le musée devra être installé dans des locaux équivalents* », et que l'immeuble devait rester « *tel quel dans son aspect extérieur* ». Entre la rédaction de son testament et la date de son décès, Antoinette Sasse a vendu deux de ses appartements situés dans les locaux concernés par le legs, réduisant ainsi la superficie du futur musée. Par ailleurs, la ville de Paris s'est retrouvée face à certaines contraintes d'urbanisme qui rendait difficile l'exécution du testament dans les conditions posées par la donatrice. En effet, l'immeuble concerné était touché par une servitude de prospect, interdisant tous travaux de confortation ou de restructuration sur certaines de ses surfaces. Or, le changement de destination et d'affectation du bâtiment et sa transformation en établissement recevant du public exigeait le dépôt d'un permis de construire impossible à obtenir compte tenu de l'existence de cette servitude. La ville de Paris était également confrontée au mauvais état de l'édifice, rendant difficile et coûteuse sa transformation en établissement recevant du public, cette transformation étant conditionnée par

¹⁴⁹⁰ NAJJAR Ibrahim, « Libéralités, conditions et charges », *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2011, §128.

¹⁴⁹¹ *Ibidem*, §140.

¹⁴⁹² Extrait du testament olographe d'Antoinette Sasse, rédigé le 30 mars 1986. La ville de Paris a accepté ce legs par une délibération des 14 et 15 décembre 1987 (délibération D. 2128, BMO du 25 mai 1988, p. 1201).

la servitude de prospect et l'obligation testamentaire de laisser le bâtiment en l'état. Enfin, la transformation du bâtiment impliquait l'obtention de l'accord du syndicat de propriété.

Au vu de ces difficultés, et sachant que Jean Moulin ne s'est jamais rendu dans l'immeuble faisant l'objet du legs (ainsi il n'était doté d'aucune valeur symbolique), la ville de Paris a souhaité installer son musée Jean Moulin dans des « *locaux équivalents* ». Elle a donc fait assigner les héritiers d'Antoinette Sasse devant le tribunal de grande instance de Paris, pour obtenir, par interprétation du testament, l'autorisation de vendre l'immeuble légué. Le produit de cette vente devait permettre de financer le projet de construction d'un musée dédié à Jean Moulin et au Général Leclerc dans le quartier de Montparnasse (en effet, en 1994, la ville de Paris a reçu en donation la collection historique de la Fondation du Maréchal Leclerc de Hauteclocque, comprenant notamment un fonds de dix-neuf mille photographies et de vingt mille archives). Le tribunal de grande instance de Paris s'est prononcé en application des articles 900-2 et suivants du code civil. Dans un jugement du 25 mars 1994, le juge s'est prononcé en faveur de la ville de Paris¹⁴⁹³. Il a jugé notamment que la création du musée revêtait pour Antoinette Sasse une importance plus grande que sa localisation et que la vente d'une partie de l'immeuble légué consistait en une acceptation implicite pour la défunte de faire installer le musée ailleurs que chez elle. L'une des héritières d'Antoinette Sasse a néanmoins interjeté appel contre ce jugement. Dans ses conclusions, elle estimait que l'interprétation du testament ne respectait pas les conditions posées par sa parente. Selon elle, la vente d'une partie de l'immeuble ne rendait pas impossible la réalisation du musée, d'autant que le testament exprimait clairement la volonté d'Antoinette Sasse de créer un musée dans son ancien logement. Or, celui-ci n'avait pas été vendu. Par ailleurs, elle a considéré que, sept ans après l'acceptation du legs par la ville de Paris, celle-ci n'avait toujours pas honoré son engagement de créer un musée Jean Moulin (la ville avait en effet interrompu les travaux de construction du musée sur le site de Montparnasse). Elle a donc déposé une requête conjointe, visant la restitution du legs, pour non-exécution. Le juge d'appel l'a déboutée¹⁴⁹⁴.

Le Mémorial du Général Leclerc de Hauteclocque et de la Libération de Paris et le musée Jean Moulin ont été inaugurés les 24 août et 3 septembre 1994 dans le quartier de Montparnasse, à proximité de la gare où le Maréchal Leclerc avait installé son poste de commandement à son

¹⁴⁹³ Tribunal de grande instance de Paris, 25 mars 1994, *Ville de Paris c/ Monsieur Jean-Claude Kohn et Madame Suzanne Groussard Kohn*, jugement n° 94-421.

¹⁴⁹⁴ Cour d'appel de Paris, 20 novembre 1995, *Madame Suzanne Groussard Kohn c/ Ville de Paris*, arrêt n° 95.5178.

arrivée dans la capitale le 25 août 1944. En 2011, ces deux musées sont devenus le musée du Maréchal Leclerc de Hauteclocque et de la Libération de Paris-musée Jean Moulin¹⁴⁹⁵.

b. Le non-respect d'une clause de donation

652. La donation est « *un acte par lequel le donateur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée, en faveur du donataire qui l'accepte* »¹⁴⁹⁶. Elle se distingue du testament car elle a vocation à être mise en œuvre « entre vifs », et non à cause de mort.

Le non-respect d'une clause de donation devrait, en principe, entraîner la responsabilité contractuelle de la collectivité territoriale bénéficiaire, dès lors qu'elle est assortie de conditions ou de charges. Elle prend alors la forme d'un acte synallagmatique et, à moins de relever une illégalité dans la conclusion de l'acte, ou de l'acte lui-même, ou encore un comportement fautif (intention de nuire et mauvaise foi, par exemple, lors des négociations), on ne peut se placer sur le terrain de la responsabilité extracontractuelle. La question a cependant été soulevée devant la cour administrative d'appel de Marseille, à propos du non-respect, par le département des Alpes-Maritimes, de son engagement à accepter une donation¹⁴⁹⁷.

En l'espèce, un artiste avait proposé à la commune de Nice, puis au département des Alpes-Maritimes, de leur donner sa collection d'art japonais ainsi que ses propres œuvres, à charge pour elles de créer un musée au nom de l'artiste. Après lui avoir adressé une lettre d'intention dans laquelle il posait un accord de principe sur cette donation, le maire de Nice s'était rétracté face à l'importance de ses exigences en contrepartie de son don. Dans une délibération du 27 juin 1991, le conseil général des Alpes-Maritimes a accepté la donation et autorisé son président à passer tous les actes y afférents. Toutefois, un an plus tard, le département, agissant comme s'il n'avait jamais accepté la donation, faisait une contre-proposition à l'artiste. Après de multiples tractations infructueuses, celui-ci a demandé réparation à la commune et au département pour le non-respect de leurs engagements et a formé un recours devant le tribunal administratif de Nice. Celui-ci a condamné la commune et le département à verser une indemnité à l'artiste¹⁴⁹⁸. La commune a fait appel de cette décision, et la cour administrative

¹⁴⁹⁵ Délibération du Conseil de Paris du 25 juillet 2011, *modification de la dénomination du Mémorial du Maréchal Leclerc de Hauteclocque et de la Libération de Paris-musée Jean Moulin*.

¹⁴⁹⁶ Article 1894 du code civil.

¹⁴⁹⁷ Cour administrative d'appel de Marseille, 28 juin 2004, *Ville de Nice et Trémois*, req. n° 02MA00231, Inédit au *Recueil Lebon (RFDA 2005, p. 393)*.

¹⁴⁹⁸ Tribunal administratif de Nice, 23 novembre 2001, req. n° 95753-95754.

d'appel de Marseille l'a exonérée des indemnités imposées par le tribunal administratif au motif qu'« *il ne résulte pas de l'instruction qu'elle aurait pris des engagements à l'égard de M. Y ou fait des promesses qu'elle n'aurait pas tenues, ou encore qu'elle aurait été à l'origine de l'échec du projet* ». Le commissaire du Gouvernement avait souhaité requalifier la donation en offre de concours, c'est-à-dire en une « *contribution volontaire, en nature ou en argent, apportée par une personne physique ou morale qui y a intérêt, à la réalisation d'une opération de travaux publics* »¹⁴⁹⁹. Cette théorie impliquait alors pour la cour administrative d'appel de se placer sur le terrain de la responsabilité contractuelle (ce que n'avait pas fait le donateur), et surtout, elle aurait permis au département de se décharger de sa responsabilité : « *Lorsque la personne publique, qui est libre de le faire à tout moment, décide de renoncer à l'offre ou à la résiliation d'une condition, la convention est atteinte de caducité ou, si l'on préfère, elle se résout de plein droit* »¹⁵⁰⁰. La cour administrative d'appel n'a pas suivi ce raisonnement, et a confirmé la responsabilité du département, tout en le condamnant à verser à l'artiste une indemnité supplémentaire.

653. Il importe donc, au vu de cette jurisprudence, que l'acceptation d'un don ou d'un legs fasse l'objet d'un choix éclairé de la part de la collectivité territoriale concernée.

2. Les procédures liées à l'acceptation des libéralités

654. Les libéralités constituent une pratique courante dans la création et le fonctionnement quotidien des musées territoriaux. Les dons et legs ont permis l'accroissement de certaines collections, et parfois même ils ont formé le noyau constitutif de musées. Au moins six des douze musées de la ville de Paris ont ainsi été créés grâce à des libéralités¹⁵⁰¹ : le musée Cernuschi¹⁵⁰², la maison de Victor Hugo¹⁵⁰³, le musée Cognacq-Jay¹⁵⁰⁴, les musées Bourdelle et

¹⁴⁹⁹ LOUIS Jean-Jacques, « Offre de concours ou donation : à propos de la création d'un musée d'art japonais », Conclusions sur Cour administrative d'appel de Marseille, 28 juin 2004, *Ville de Nice et Trémois*, RFDA 2005, p. 397.

¹⁵⁰⁰ *Ibidem*, p. 398.

¹⁵⁰¹ On peut également citer le musée Fabre de Montpellier (avec notamment les donations Fabre et Bruyas), le musée d'art moderne de Belfort (legs Maurice Jarnot en 2002), le musée d'art régional Dupuy-Mestreau à Saintes (legs de la collection d'Abel Mestreau en 1939).

¹⁵⁰² Legs des collections d'art asiatique d'Henri Cernuschi (né en 1821) à la ville de Paris en 1896.

¹⁵⁰³ Inaugurée en 1903, la Maison de Victor Hugo présente une collection constituée d'un important fonds de dessins, livres, d'éditions originales de manuscrits, de meubles et autres objets donnés à la ville de Paris par Paul Meurice, ami de Victor Hugo, en 1902. En 1927, la ville de Paris a accepté la donation, par les héritiers de Victor Hugo, de sa maison d'exil à Guernesey, dans les îles anglo-normandes.

Zadkine¹⁵⁰⁵, et le musée du général Leclerc de Hauteclocque et de la Libération de Paris - musée Jean Moulin¹⁵⁰⁶.

L'acceptation d'une libéralité par une collectivité territoriale fait l'objet d'une délibération de son assemblée délibérante¹⁵⁰⁷, qui peut ainsi débattre sur son intérêt et sur les possibilités de réalisation des conditions afférentes à celle-ci. Il revient ensuite à son président de passer les actes relatifs à leur acceptation¹⁵⁰⁸.

655. Il est cependant facile d'imaginer les difficultés que cela peut susciter, en termes de délais et de procédures : les négociations relatives aux libéralités, leur inscriptions à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante, puis leur validation par celle-ci (qui, pourrait-on imaginer, peut nécessiter plusieurs réunions) peuvent démotiver les donateurs potentiels.

Le code général des collectivités territoriales permet au président de la collectivité territoriale d'accepter, à titre conservatoire, les dons et legs et de former, avant l'autorisation, toute demande en délivrance¹⁵⁰⁹. Par ailleurs, l'assemblée délibérante peut toujours déléguer à son président, pour la durée de son mandat, le pouvoir d'accepter les dons et legs qui ne sont ni grevés de conditions ni de charges spéciales¹⁵¹⁰.

Ces dispositions, aussi intéressantes soient-elles, ne résolvent pas forcément les questions liées aux procédures et aux délais qui en découlent. Pour la première, en effet, la décision finale appartient toujours à l'assemblée délibérante, et bien que sa décision soit considérée comme datant du jour de l'acceptation de la libéralité par son président, on n'est pas à l'abri d'un désaccord entre le président et son assemblée, ou même avec le donateur. La seconde disposition présente un intérêt dès lors qu'il n'y a pas de contreparties ni de charges imposées par le donateur.

Or, les contreparties deviennent un enjeu essentiel pour les musées, notamment dans le cadre de l'émergence du mécénat d'entreprise. Institutionnalisé par la loi du 23 juillet 1987 *sur le*

¹⁵⁰⁴ Donation d'Ernest Cognacq et de son épouse Marie-Louise Jay d'un fonds d'objet d'art du XVIII^{ème} siècle à la ville de Paris en 1928.

¹⁵⁰⁵ Le musée Bourdelle est constitué des donations, puis du legs du fonds d'atelier du sculpteur Antoine Bourdelle (1861-1929) à la Ville de Paris par sa femme et sa fille en 1949, 1992, 1995 et 2002.

¹⁵⁰⁶ Le musée, ouvert en 1994, est constitué du fonds historique de la Fondation du Maréchal Leclerc et d'Antoinette Sasse, amie de Jean Moulin.

¹⁵⁰⁷ Article L. 2541-12 du code général des collectivités territoriales pour les communes, et articles L. 3213-6 et L. 4221-6 pour les départements et les régions.

¹⁵⁰⁸ Article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales pour les communes, et L. 3221-1 et L. 4231-1 pour les départements et les régions.

¹⁵⁰⁹ Article L. 2242-4 du code général des collectivités territoriales pour les communes, et articles L. 3221-10 et L. 4231-7 pour les départements et les régions.

¹⁵¹⁰ Article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales pour les communes, et articles L. 3211-2 et L. 4221-5 pour les départements et les régions.

développement du mécénat¹⁵¹¹, le mécénat a fait l'objet d'une réforme en 2003¹⁵¹² et est devenu, avec le développement des institutions et la « réduction » des financements publics, un enjeu croissant des musées. Il consiste en « *un soutien matériel apporté sans contreparties directes de la part du bénéficiaire à une œuvre ou à une personne, pour l'exercice d'activité présentant un intérêt général* »¹⁵¹³. Cette absence de contrepartie est compensée par la possibilité de déduire une partie du montant du don (que ce soit un versement ou un don en nature) du montant des impôts sur le revenu des particuliers, ou du montant des impôts sur les sociétés pour les entreprises¹⁵¹⁴.

656. Les entreprises soutiennent de plus en plus les musées, pour l'acquisition ou la restauration d'œuvres, par exemple, mais aussi pour l'organisation d'expositions temporaires ou pour tout autre projet muséal. Mais il est évident qu'elles attendent certaines contreparties en échange de ces dons, comme la possibilité d'organiser une soirée pour leurs clients dans le musée qui a fait l'objet du mécénat, ou une visite guidée de l'exposition soutenue. Aussi, l'administration fiscale admet la possibilité d'accorder certaines contreparties à un mécène, à condition que leur valeur soit disproportionnée par rapport à la valeur du don¹⁵¹⁵ : il est donc généralement admis que la valeur de ces contreparties ne doit pas dépasser 25% de la valeur du don. Il revient alors au musée de valoriser certaines prestations (telles que les locations d'espace), et de veiller à ce que ces prestations accordées à l'entreprise mécène en guise de contreparties ne soient pas excessives.

On notera toutefois qu'en principe, l'association du nom de l'entreprise mécène aux opérations réalisées par le musée bénéficiaire ne constitue qu'une contrepartie symbolique et n'a pas à être valorisée, dès lors que cette association ne poursuit pas un objectif publicitaire (dans une telle hypothèse on aurait affaire à une opération de parrainage et non plus de mécénat)¹⁵¹⁶. Si la distinction n'est pas aisée à faire, on peut avancer que l'apposition du nom du mécène sur le

¹⁵¹¹ Loi 87-571 du 23 juillet 1987 *sur le développement du mécénat*, JORF du 24 juillet 1987, p. 8255.

¹⁵¹² Loi 2003-709 du 1^{er} août 2003 *relative au mécénat, aux associations et aux fondations*, JORF du 2 août 2003, p. 13277.

¹⁵¹³ Annexe I de l'arrêté du 6 janvier 1989 *relatif à la terminologie économique et financière*, JORF du 31 janvier 1989, p. 1448.

¹⁵¹⁴ Voir notamment les articles 200, 238 bis, 238 bis-0 A et 238 bis-0 AB du code général des impôts : les particuliers bénéficient ainsi d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de la valeur de leur don dans la limite de 20 % du revenu imposable. Les entreprises bénéficient, lorsqu'il s'agit d'une simple opération de mécénat (qui n'a pas pour objet par exemple le soutien à l'acquisition d'un trésor national) d'une réduction de leur impôt sur les sociétés égale à 60% de la valeur du don, dans la limite de 5 pour mille de leur chiffre d'affaire.

¹⁵¹⁵ Instruction fiscale 5 B-17-99 du 4 octobre 1999 *relative aux réductions d'impôts accordées au titre des dons* (BOI n° 186 du 8 octobre 1999, §11 et 12). Voir également Cour administrative d'appel de Paris, 7 janvier 2005, *Société Emma productions*, req. n° 00PA03352, inédit au *Recueil Lebon*.

¹⁵¹⁶ Instruction fiscale 4 C-2-00 du 26 avril 2000 *relative aux versements effectués au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général*, B.O.I n° 86 du 5 mai 2000 (§1 et suivants).

cartel d'une œuvre qu'il a contribué à acquérir ou restaurer n'a pas vocation publicitaire. Aussi il ne s'agit pas d'une charge ou condition spéciale affectant une libéralité, et le président de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut toujours, s'il a obtenu une délégation de cette assemblée, statuer sur une opération de mécénat dont les contreparties se limitent à cette seule opération symbolique.

Cependant, sans parler des excès qui sont dénoncés par les juridictions financières¹⁵¹⁷, les entreprises, lorsqu'elles décident de se lancer dans une action de mécénat, sont de plus en plus exigeantes en matière de contreparties, ce qui peut nécessiter parfois d'âpres négociations. Ajoutées aux procédures d'acceptation des libéralités, celle-ci peuvent finir par décourager les conservateurs et autres professionnels des musées eux-mêmes, ou les mécènes potentiels : « *La tendance naturelle des entreprises susceptibles de jouer les mécènes n'est pas de donner un peu plus à l'un de leurs collecteurs d'impôts. Indépendamment de cet élément, le fait de ne pouvoir établir de lien avec le musée sans y impliquer la collectivité territoriale dans son ensemble peut constituer un obstacle non seulement psychologique – notamment pour des motifs politiques – mais techniques, compte tenu du régime de droit public qui est celui de la commune* »¹⁵¹⁸.

657. Les contraintes techniques, auxquelles on ne peut déroger, de la gestion de musées en régie directe peuvent prendre une ampleur croissante en fonction des aspects organisationnels de la collectivité territoriale responsable du ou des musées.

§2. Les contraintes organisationnelles de la gestion d'un musée en régie directe

658. Les aspects organisationnels des collectivités territoriales qui gèrent des musées en régie directe ont une place prépondérante. Par aspect organisationnel, on entend la répartition des tâches à l'intérieur d'une structure (donc les collectivités territoriales responsables de musées),

¹⁵¹⁷ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations*, précité, pp. 69 et s. Voir également HASQUENOPH Bernard, « Breguet à Versailles, mécénat ou opération publicitaire ? », *Louvre pour tous*, 18 janvier 2011 (accessible sur <http://www.louvrepour tous.fr/La-Cour-des-comptes-epingle-les,635.html>).

¹⁵¹⁸ GALEY Bertrand, *L'organisation administrative des musées classés et contrôlés*, précité, p. 26.

ainsi que leur coordination en vue de la réalisation d'objectifs stratégiques¹⁵¹⁹. Ces objectifs correspondent, dans le cas des musées, à la gestion des collections, à la mise en place d'expositions temporaires et à d'autres activités de médiation en vue d'accroître leur rayonnement et leur fréquentation.

Quant à l'organisation de leurs services, les collectivités territoriales disposent d'une complète liberté, dans le cadre évidemment des dispositions législatives et réglementaires (c'est ainsi que seule l'assemblée délibérante peut statuer sur l'acceptation de libéralités par exemple). Cette organisation varie forcément selon la taille de la collectivité, ainsi qu'en fonction de ses moyens, humains et financiers. Elle dépend aussi fortement des choix politiques de la collectivité territoriale.

Ce sont néanmoins ces aspects organisationnels, marqués par la transversalité et la centralisation des décisions, qui font l'objet de vives critiques et qui sont à l'origine du rejet de la régie directe (A). Face à ces critiques, il est néanmoins possible de recourir à des palliatifs (B).

A. Les contraintes organisationnelles liées à une gestion transversale et centralisée

659. La gestion d'un ou plusieurs musées en régie directe est, on l'a vu, marquée par la centralisation et la transversalité. C'est une pratique utilisée par une large majorité des collectivités territoriales, les petites, parce qu'elles ne disposent pas des moyens suffisants en personnel pour « cloisonner » le fonctionnement de leurs services publics ; les grandes, dans un souci d'optimisation et d'efficacité. La transversalité présente, évidemment, des adaptations diverses d'une collectivité territoriale à l'autre. Certaines missions peuvent être remplies à part entière par des services dits « supports » ou bien être assurées par différents services, en fonction de leurs thématiques. Ainsi les directions des ressources humaines ou des achats disposent-elles de missions relatives à l'ensemble des agents ou des achats d'une collectivité territoriale à Lyon, La Rochelle ou Lille. À Paris ou Bordeaux, certaines missions supports sont effectuées par chacun des services (ou directions) de la collectivité territoriale, dans un souci de proximité (il en est ainsi des ressources humaines, des questions juridiques et financières). Ils

¹⁵¹⁹ CHATELAIN Stéphanie, *Le contrôle de gestion dans les musées. Émergence et développement du contrôle de gestion dans des organisations non lucratives soumises à des faisceaux de contraintes environnementales et organisationnelles*, précitée, p. 116.

sont néanmoins supervisés et prennent directement leurs informations auprès de services ou directions dédiées, dont le rôle est la définition d'une politique globale et le conseil. Par exemple, si le service des ressources humaines de la ville de Lyon s'occupe du recrutement des agents des musées, cette mission est dévolue à Bordeaux (ou à Paris), à un service de la direction des affaires culturelles : la direction des ressources humaines *« définit le niveau d'effectif et les compétences nécessaires au bon fonctionnement des services. Elle veille au bon déroulement des carrières, procède à la paye et assure la formation des agents municipaux. Elle est chargée d'appliquer les textes régissant le statut de la fonction publique territoriale, d'établir et de faire respecter les règles et procédures qui, en matière de personnel, participent au bon fonctionnement interne des services. Elle apporte également son concours aux directions opérationnelles sous forme de conseils dans le domaine de l'organisation et du management des ressources humaines »*¹⁵²⁰.

660. Ce type d'organisation, aussi rigoureux et structuré soit-il, est remis en cause dans le cadre du recours au procédé de la régie directe. La transversalité (1) et la centralité (2) peuvent en effet emporter certaines conséquences sur la gestion des musées territoriaux en régie directe.

1. Les conséquences d'une gestion « transversale » des services publics en régie directe

661. La gestion transversale des services publics locaux présente des avantages manifestes d'un point de vue de la spécialisation des services de la collectivité territoriale propriétaire et de l'économie de moyens qu'elle peut engendrer. Toutefois, une telle imbrication des services peut poser des problèmes en termes organisationnels, voire des « conflits de compétences ». Un exemple assez révélateur était, pendant longtemps, l'absence de critères objectifs permettant d'attribuer la gestion du dossier d'une libéralité à tel ou tel service de la ville de Paris. L'acceptation d'un don ou d'un legs par l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale entraîne un enrichissement du patrimoine de cette collectivité. À ce titre il doit faire l'objet d'une inscription au budget de la collectivité et en comptabilité, ce qui permet ensuite d'en assurer la gestion, c'est-à-dire leur réaffectation, et surtout leur placement. À Paris, la direction des usagers, des citoyens et du territoire (ancienne direction de la décentralisation et des

¹⁵²⁰ Présentation de l'organisation de la ville de Bordeaux sur http://www.bordeaux.fr/ebx/portals/ebx.portal?_nfpb=true&_pageLabel=pgSpecifiqueService&classofcontent=organisme&id=223.

relations avec les associations, les territoires et les citoyens) est chargée d'étudier les offres de dons et de legs et de proposer leur acceptation ou leur refus, puis, s'ils sont acceptés par le Conseil de Paris, de procéder à leur inscription comptable et de les gérer. Cette mission peut toutefois être assurée par d'autres services de la ville, en fonction de la nature et de l'objectif de la libéralité. Ce flou dans le partage des compétences pourrait entraîner un désaccord ou une absence de concertation entre la direction des usagers, des citoyens et du territoire et une autre direction, qui se sent plus concernée par la gestion du legs, et donc des retards dans le traitement du dossier. L'inscription comptable du legs s'en trouverait alors retardée, empêchant le placement des produits du legs (placement qui, à Paris, est pris en charge par la direction des finances), et rendant ainsi la gestion de celui-ci peu conforme aux intentions du donateur.

662. Par ailleurs, sans aller plus avant dans la question de la répartition des compétences entre services spécialisés (ou directions) d'une collectivité territoriale et qui peut toucher n'importe quel autre domaine ou fonction, on peut se demander quels sont les avantages que peuvent retirer des musées gérés en régie directe dans un système aussi globalisé. L'interaction des services et des compétences d'une même collectivité territoriale implique que chaque service intervienne auprès des autres en fonction de leurs compétences et de leur spécialité : la gestion d'un ou de plusieurs musées peut donc être complètement prise en charge par des services communs de la collectivité territoriale.

Un tel fonctionnement peut s'avérer très pertinent pour ce ou ces musées, dès lors qu'il ne concerne que des fonctions qui pourraient ne pas les intéresser directement. Ainsi une direction chargée des télécommunications s'occupe de la gestion et de l'entretien du matériel téléphonique et informatique, une direction chargée de l'entretien des jardins intervient dans le ou les jardins du musée. Dans bien des cas, ce type d'organisation apparaît même comme un moyen de soulager le conservateur du musée, qui n'a pas à se préoccuper de ces questions de simple maintenance. Une telle forme d'organisation n'est pas unique, et dans bien des institutions publiques ou privées, quel que soit leur domaine d'activité, il y a une distinction entre la gestion opérationnelle et la gestion administrative.

Mais poussé à l'extrême, ce système risque d'empêcher le musée d'avoir un droit de regard sur des fonctions qui peuvent l'intéresser bien plus directement.

663. Dès lors que le rôle du musée ne se résume plus à ouvrir ses collections au public, mais bien à mettre en place une politique de gestion des collections et de développement des publics destinée à accroître son rayonnement, le directeur de musée voit son rôle s'élargir. De

conservateur, il devient véritable gestionnaire, « chef d'orchestre »¹⁵²¹. Le fonctionnement des musées tel qu'il existe aujourd'hui, avec le développement de « l'événement » (c'est-à-dire la multiplication des expositions temporaires) et la nécessaire recherche de nouvelles formes de financement et de partenariats, oblige le conservateur à développer, au-delà de ses compétences scientifiques, des compétences généralistes, et notamment administratives, comptables et managériales. Il entre alors dans une démarche de planification, financière et managériale, pour mettre en œuvre sa politique culturelle. Par ailleurs, en tant que chef de service, le conservateur est également responsable du bon fonctionnement quotidien de son établissement et doit assurer, par exemple, le suivi des opérations de maintenance et l'approvisionnement du musée en termes de fournitures diverses. Ces nouvelles fonctions et missions du directeur de musée impliquent qu'il dispose d'une certaine visibilité sur les moyens qui lui sont accordés, même dans le cadre d'une gestion centralisée et globalisée. Et s'il est vrai que l'intervention d'autres services de la collectivité territoriale de tutelle peut soulager le musée, cela implique néanmoins que de multiples aspects de sa propre gestion peuvent lui échapper. Ainsi il peut ne pas avoir de visibilité et donc de marge de manœuvre sur les dépenses indirectes que génère son établissement, que ce soit sur des sujets « basiques » comme l'entretien du jardin ou sur des questions plus pertinentes pour le musée comme la gestion des ressources humaines, les dépenses d'entretien ou de travaux.

664. L'exemple des musées de la ville de Paris est encore une fois révélateur : les crédits qui leur sont attribués chaque année font l'objet d'une triple distribution. Ces crédits sont soit gérés par le bureau des musées, soit gérés par d'autres directions ; il arrive également qu'ils soient délégués à d'autres directions.

Les frais de télécommunication ou de rémunération du personnel font partie des crédits gérés par d'autres directions ou services de la ville, tels que la direction des systèmes et technologies de l'information ou le bureau des ressources humaines de la direction des affaires culturelles. À ce titre ils n'apparaissent pas au budget des musées. Rentrent également dans cette catégorie des crédits gérés par d'autres directions les crédits nécessaires à l'exécution de prestations ou de services qui peuvent concerner toutes les directions de la ville, et sur lesquels celles-ci disposent d'un droit de tirage, en fonction de leur spécialité. Les crédits délégués sont des crédits que les services de la ville peuvent mandater sur le budget des musées pour la gestion et

¹⁵²¹ TOBELEM Jean-Michel, *Le nouvel âge des musées. Les institutions culturelles au défi de la gestion*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 126. Frédéric POULARD souligne également « le décalage entre les attentes initiales des conservateurs et la réalité du métier » : POULARD Frédéric, *Conservateurs de musées et politiques culturelles : l'impulsion territoriale*, précité, p. 123.

l'exécution de certaines prestations, comme l'entretien des voies et réseaux, la réalisation de gros travaux au sein des musées (sachant que les crédits relatifs aux travaux font l'objet d'un transfert à la direction du patrimoine et de l'architecture en début d'exercice). S'ils apparaissent au budget des musées, ces crédits ne peuvent donc pas directement être utilisés par eux. Le bureau des musées qui est chargé du suivi et de l'administration quotidienne des musées municipaux assure la gestion de certaines dépenses propres à ceux-ci : quelques petits travaux, la gestion des crédits d'acquisition ou de restauration, les dépenses d'énergie. En 2007, sur le budget de fonctionnement des musées de la ville de Paris, les crédits gérés par le bureau des musées ne représentaient que 10% de leur budget total (7% du budget de fonctionnement étaient délégués, et 83% étaient directement gérés par d'autres services). Sur ces 10%, environ 2% étaient déconcentrés, c'est-à-dire gérés directement au niveau des musées. Ces 2% ne concernent que des crédits d'achats de documentation, ou de petit matériel non déterminant pour entrer dans une démarche de planification ou de contrôle de gestion¹⁵²².

665. La gestion transversale de services publics, et donc de musées, dans le cadre d'une régie directe pose donc une première difficulté en termes d'organisation : la question de la répartition des compétences. Il y a alors un risque que cette répartition soit telle que le musée n'ait plus de compétence à exercer en propre, et qu'il ne dispose plus, alors, de visibilité sur son fonctionnement administratif quotidien.

2. Les conséquences d'une gestion centralisée des services publics en régie directe

666. À la question de la transversalité peut également s'ajouter celle de la « centralité », et d'une gestion fragmentée et échelonnée du musée. On sait que dans le cadre du procédé de la régie directe, c'est le niveau central de la collectivité territoriale (assemblée délibérante et autorité exécutive) qui constitue le pôle de décision. Une telle organisation reste « légitime », même et surtout, vis-à-vis d'un musée. Comme elle engage le patrimoine de la collectivité, il

¹⁵²² En 1990, le mémoire réalisée par le groupe de travail de l'ENA mettait déjà en évidence le fait que les coûts réels de fonctionnement des musées étaient mal connus de leurs conservateurs. Il estimait que 43% de ceux-ci ignoraient l'origine des ressources de leurs musées : « *Ainsi, à Grenoble, la ville estime à 10 millions de francs les dépenses de fonctionnement du musée des beaux-arts, alors que le conservateur évalue ces coûts à 2 millions de francs. De plus, les travaux sont généralement pris en charge par les services techniques de la ville* » : CHOUGNET Jean-François (dir.), *Grands musées et décentralisation culturelle : complémentarité ou concurrence ?*, précité, p.14.

est normal que l'assemblée délibérante valide toute décision relative aux travaux dans un musée ou à l'acquisition d'une œuvre. Le musée, vis-à-vis de sa collectivité territoriale de rattachement, se trouve alors dans une position que l'on pourrait presque qualifier de diplomatique et de politique : il doit faire accepter ses choix et ses ambitions relatifs à sa politique culturelle par le pouvoir central, et aussi obtenir les moyens nécessaires à leur réalisation.

667. Si la transversalité peut compliquer un peu les choses, la centralité accroît ces difficultés. La place qu'occupe le musée dans l'organisation interne de la collectivité de rattachement peut en effet rendre plus difficile sa gestion et son administration quotidienne. Dans de nombreuses collectivités territoriales, les musées gérés en régie directe sont intégrés dans une structure dédiée. La ville de Marseille a ainsi été la première à mettre en place, dans les années 1980, une « direction » des musées. On retrouve la même structure à Paris (le bureau des musées), et à Strasbourg par exemple¹⁵²³. À Bordeaux, les huit musées municipaux sont gérés par un service de la ville chargé d'assurer la gestion de tous les établissements culturels (musées, conservatoire, archives par exemple). Ces directions ou services dédiés aux musées ont pour mission, en général, d'assurer l'administration et la gestion quotidienne des musées, et ainsi de mutualiser certains services, comme la communication ou la médiation culturelle (le service des publics des musées). Elles permettent ainsi d'individualiser la gestion des musées au sein de la collectivité territoriale responsable. Mais leur « bon fonctionnement » dépend également de leur positionnement dans l'organisation interne et hiérarchique de la collectivité territoriale de rattachement. Dans une collectivité territoriale comme la ville de La Rochelle, par exemple, les trois musées dirigés par un seul conservateur sont intégrés dans un service dédié, qui lui-même est directement rattaché au secrétariat général de la ville et à l'adjoint du maire à la culture.

668. Il existe de multiples autres exemples qui traduisent une superposition des services et un emboîtement des fonctions, l'idée étant d'ailleurs que plus la collectivité territoriale est importante en taille, plus les procédures en place sont longues et complexes. Ainsi, plus il y a d'intermédiaires entre le musée et le secrétariat général de la collectivité territoriale de tutelle, celui-ci étant directement en lien avec les élus et les adjoints à la culture notamment, plus le fonctionnement de ce musée est lourd à gérer. Les services dédiés aux musées sont

¹⁵²³ Les villes de Marseille et de Strasbourg sont responsables chacune de la gestion de douze musées.

généralement rattachés à une direction des affaires culturelles ou à un autre service qui ne constitue qu'un échelon intermédiaire entre le musée et les services centraux de la collectivité territoriale. Ce sont ces derniers qui prennent les décisions les plus importantes. Pour reprendre l'exemple de la ville de Paris, ses musées sont rattachés au bureau des musées qui assure leur gestion administrative et qui est lui-même rattaché à la sous-direction du patrimoine et de l'histoire ; elle-même est reliée à la direction des affaires culturelles qui dépend directement du secrétariat général de la ville de Paris. La sous-direction du patrimoine et de l'histoire a vocation à superviser et diriger l'ensemble des services dédiés au patrimoine de la ville de Paris. Il en est ainsi du bureau des musées, mais également du bureau des édifices culturels et historiques, de la conservation des œuvres d'art religieuses et civiles, du bureau de l'histoire et de la mémoire, et du département de l'histoire de l'architecture et de l'archéologie de Paris. Il y a donc quatre échelons d'administration différents entre les musées municipaux (chacun étant géré par un directeur) et l'administration centrale, représentée par le secrétariat général de la ville de Paris, qui coordonne la politique générale de la collectivité.

669. Comme beaucoup d'autres services, les musées sont donc tributaires du processus de bureaucratisation et de fragmentation de l'administration, qui conduit à un cloisonnement et à un échelonnement des décisions. Une telle organisation ralentit forcément le fonctionnement du service des musées, surtout si les structures intermédiaires disposent d'un pouvoir de contrôle et d'autorisation. Dans sa thèse sur *Les musées de collectivités, les conservateurs et la mise en œuvre des politiques culturelles*, Monsieur Frédéric Poulard mentionne l'absence de formalisation des rapports entre les élus et les cadres administratifs, et parfois entre cadres administratifs eux-mêmes¹⁵²⁴.

Ce schéma peut conduire à une certaine interpénétration des fonctions, entre les élus et les professionnels des musées (qui peut conduire alors à une forme d'immixtion des élus dans la gestion scientifique du musée¹⁵²⁵) ou avec d'autres cadres administratifs. Il est donc mal vu des musées qui peuvent estimer que les échelons administratifs intermédiaires remplissent des missions superflues qui ralentissent leur fonctionnement. Monsieur Frédéric Poulard cite par exemple une collectivité territoriale et son musée, dont le conservateur ne peut directement présenter ses projets d'acquisitions aux élus : c'est le directeur des affaires culturelles qui intervient pour lui.

¹⁵²⁴ POULARD Frédéric, *Les musées de collectivités territoriales, les conservateurs et la politique culturelle*, précité, pp. 123-127.

¹⁵²⁵ *Ibidem*, p. 146.

670. Au-delà de ce genre de question de gestion scientifique, c'est tout le fonctionnement administratif quotidien du musée qui peut se retrouver complexifié par la transversalité et la centralité. Les interventions des différents échelons administratifs prennent aussi bien la forme de simples « visas » du supérieur hiérarchique que de véritables autorisations, pour faire effectuer une réparation ou engager une dépense par exemple. Une telle organisation ralentit alors le fonctionnement du musée en cause. La multiplication des contrôles et des actes d'autorisation entraîne un ralentissement des prises de décisions, parfois des interférences, voire une dénaturation des demandes.

671. En règle générale, le directeur de musée est assisté, dans les musées territoriaux, d'une cellule ou structure administrative. Cette structure, qui peut être commune à plusieurs musées lorsque ceux-ci sont de petite taille, est constituée au moins d'un agent administratif exerçant les fonctions de secrétaire général. Elle a vocation à assurer le suivi des fonctions centrales sous la responsabilité du directeur du musée. Or, dans le cadre d'une gestion centralisée, c'est la position du directeur de musée (et par extension, de cette structure administrative) qui se retrouve alors discutée. Bénéficie-t-il d'un rôle prépondérant dans la gestion de son musée, un rôle de gestionnaire, chargé d'exécuter les démarches de l'administration courante de son musée (gestion du budget, engagement et suivi des opérations de maintenance par exemple) ? Ou bien est-il le simple exécutant d'un système dont il ne peut pas avoir la maîtrise, du fait de la multiplication des échelons intermédiaires entre son musée et l'administration centrale ? Il entre alors dans un processus de négociations. Au-delà de son rôle « politique », il lui revient de veiller à ce que tel service intervienne pour lui dans le cadre d'une opération de maintenance dans son musée par exemple. Il lui revient également de demander au service chargé de gérer son budget d'engager certaines dépenses pour lui commander des fournitures ou la mise en œuvre de menus travaux, ou bien de solliciter une autorisation d'acquisition ou la mise en œuvre d'un marché public de restauration.

Les interlocuteurs et les niveaux d'autorisation se multiplient et on se retrouve alors dans un système lent et complexe qui présente un risque de sclérose dès lors que le musée n'apparaît pas comme une priorité de la collectivité territoriale qui en est responsable par rapport à d'autres services publics tels que les écoles, les crèches ou la voirie¹⁵²⁶. Ce système dessert alors le procédé de gestion en régie directe. Toutefois, ces questions n'étant pas nouvelles, des

¹⁵²⁶ GALEY Bertrand, *L'organisation administrative des musées classés et contrôlés*, DMF, 1990, p. 22.

solutions ont été trouvées pour pallier ces contraintes organisationnelles posées par un système trop transversal

B. La recherche de palliatifs

672. Bien que fortement déprécié, le procédé de gestion des musées territoriaux en régie directe reste largement utilisé. Aussi, « *pour éviter l'enfermement dans un système trop rigide, les musées recourent, classiquement, à des tactiques de contournement* »¹⁵²⁷. Ces « palliatifs » sont d'abord le fruit du travail des conservateurs, dont les compétences relationnelles lui permettent de développer des « réseaux » qu'ils peuvent mettre à profit pour servir leurs musées (1). Par ailleurs, au sein de la collectivité territoriale de rattachement elle-même, des solutions organisationnelles peuvent être trouvées, notamment par le biais de la délégation de signature (2).

1. Le conservateur, un personnage aux ressources multiples

673. Les travaux de Monsieur Frédéric Poulard démontrent que le conservateur de musée ne se positionne pas comme un « *fonctionnaire classique, [c'est-à-dire comme un agent de la fonction publique] uniquement censé appliquer les directives des supérieurs hiérarchiques* »¹⁵²⁸, et qu'il revendique une part de créativité et d'initiative dans son métier. Cette revendication fait de lui notamment un homme de terrain qui multiplie les contacts et les relations pour développer sa politique culturelle et le rayonnement de son ou de ses musées. Ces réseaux ont une fonction importante dans la réalisation de son travail scientifique. Le recours à l'avis de personnalités qualifiées, conservateurs ou universitaires, l'appel à des étudiants ou à des bénévoles, le développement de relations avec des artistes ou le rapprochement avec des réseaux de professionnels, tels que l'Association générale des conservateurs des collections publiques de France et ses sections fédérées, sont susceptibles, d'une manière ou d'une autre de contribuer au rayonnement du musée. Il peut s'agir d'apporter une aide en matière de gestion et d'étude sur les collections du musée, mais aussi pour la

¹⁵²⁷ GALEY Bertrand, *L'organisation administrative des musées classés et contrôlés*, précité, p. 34.

¹⁵²⁸ Frédéric Poulard, *Les musées de collectivités territoriales, les conservateurs et la politique culturelle*, précité, p. 139.

préparation d'une exposition, la rédaction d'un catalogue ou l'acquisition d'une œuvre. L'Association générale des conservateurs, créée en 1922, a vocation à « *établir et développer des liens réguliers et durables entre tous les responsables scientifiques des biens constitutifs du patrimoine national, soit rassemblés dans les collections publiques, soit placés sous la tutelle de l'État et jouissant de l'inaliénabilité* »¹⁵²⁹. Depuis 1976, elle a mis en place des « sections fédérées » (une dans chaque région) qui relaient ses ambitions au niveau local. Institutions de proximité, elles animent également, en fonction de leurs ressources (et notamment des subventions que leur apportent les collectivités territoriales), des projets impliquant une mise en réseau d'institutions. Dans ce cadre elles peuvent participer à la mise en œuvre des contrats de projets État-régions : elles jouent par exemple un rôle essentiel dans l'informatisation et la mise en réseau des collections publiques¹⁵³⁰.

674. Outre que ces réseaux de partenaires contribuent à la mise en œuvre de projets scientifiques et culturels, ils permettent parfois aux conservateurs de contourner les difficultés posées par la lourdeur administrative d'une gestion en régie directe, et de bénéficier de soutiens forts sur leurs projets. On s'intéressera ici particulièrement à trois manifestations ou formes de soutien que peuvent rechercher les conservateurs : le recours aux élus locaux (**a**), aux services de l'État (**b**), ou aux sociétés d'amis (**c**).

a. Le recours aux élus locaux

675. Pour éviter les désagréments d'une procédure hiérarchique trop lourde, les conservateurs peuvent parfois, quand les relations qu'ils entretiennent avec leurs élus le leur permettent, recourir directement à ces derniers¹⁵³¹.

¹⁵²⁹ Article 1^{er} des statuts de l'AGCCPF, qui dispose qu'elle a également pour mission de « 2°) de contribuer : à la conservation et à la transmission de ces collections ; à leur étude dans le sens d'une intégration des disciplines muséologiques ; à l'harmonisation des initiatives et des activités d'ordre culturel qui en découlent ; à la défense des intérêts publics dont ses membres ont la charge, l'Association pouvant ainsi être amenée à fournir aux pouvoirs publics les informations utiles à leurs actes d'administration et de législation, à leur soumettre les propositions qu'elle estime nécessaires à l'accomplissement de ses buts ; à la promotion de la profession et des fonctions exercées par ses membres et à la formation continue de ceux-ci ; 3°) de représenter la profession et les fonctions exercées par ses membres auprès des autorités et organismes français, étrangers et internationaux » (statuts de l'Association accessibles sur http://www.agccpf.com/pdf/statuts_agccpf.pdf).

¹⁵³⁰ Les régions Nord-Pas-de-Calais et Poitou-Charentes coordonnent et impulsent par exemple les plans régionaux d'informatisation et de numérisation des collections.

¹⁵³¹ Voir également POULARD Frédéric, *Les musées de collectivités territoriales, les conservateurs et la politique culturelle*, précité, et POULARD Frédéric, *Conservateurs de musées et politiques culturelles : l'impulsion territoriale*, précité.

Cela implique de déterminer le bon moment d'intervention, de trouver les bons arguments et d'« éduquer » les élus, c'est-à-dire de leur démontrer l'intérêt d'une restauration, d'une exposition temporaire, d'un changement d'accrochage ou de la mise en œuvre d'une politique de conservation préventive. Le conservateur exerce là de véritables fonctions politiques et diplomatiques qui nécessitent parfois de faire quelques concessions, comme organiser une exposition qui, d'un point de vue scientifique, n'apporte rien au musée. Il n'est pas non plus à l'abri, du fait de son intervention, d'une forme d'immixtion des élus dans la gestion de ses collections. Les élus sollicités peuvent en effet se sentir légitimes à intervenir dans des domaines qui relèvent des fonctions du conservateur (programmation culturelle, acquisitions, etc.). Par ailleurs, solliciter l'intervention d'un élu pour obtenir des crédits d'acquisitions, de restaurations ou d'exposition, ou même la réhabilitation d'un musée est une chose. Mais il n'est pas certain que cet élu prêterait une oreille aussi attentive à de « banales » questions de gestion courante.

b. Le recours aux services de l'État

676. La deuxième forme de sollicitation et de recherche de soutien des conservateurs est, bien entendu, le recours à l'État¹⁵³². Garant de la qualité scientifique et de la gestion des collections des « musées de France », il constitue un allié incontournable pour les conservateurs territoriaux, qui se reconnaissent d'ailleurs une proximité professionnelle avec leurs interlocuteurs du ministère de la Culture et de la Communication ou des directions régionales des affaires culturelles.

L'État apporte conseil, expertise et soutien financier qui ne peut qu'inciter les collectivités territoriales à poursuivre les projets subventionnés. Il préconise, et contraint parfois les collectivités territoriales à mettre en œuvre certaines dispositions législatives (obligation d'inventaire et de récolement, par exemple, voire la mise en place d'un service des publics). On a déjà eu l'occasion de souligner que les procédures relatives aux acquisitions et aux restaurations imposées par la loi *relative aux musées de France* sont sévèrement critiquées par les collectivités territoriales et les professionnels des musées¹⁵³³. On considère en effet qu'elles ne respectent pas le principe de libre administration des collectivités territoriales d'une part, et

¹⁵³² Voir également POULARD Frédéric, *Les musées de collectivités territoriales, les conservateurs et la politique culturelle*, précité, pp. 224-234.

¹⁵³³ Voir supra, §275 et suivants.

d'autre part qu'elles constituent une forme de remise en cause des compétences scientifiques des conservateurs territoriaux. Mais d'un autre côté, elles constituent un formidable atout pour les conservateurs qui peuvent ainsi mettre en avant l'avis favorable de la commission d'acquisition ou de restauration pour exercer une certaine pression sur la collectivité territoriale responsable du musée, et obtenir ainsi les crédits nécessaires à ses projets. L'État se pose donc comme « *une réserve stratégique d'autorité à la fois scientifique et financière souvent indispensable pour débloquer les processus décisionnels municipaux* »¹⁵³⁴. Les interventions de l'État en faveur des musées territoriaux restent toutefois ponctuelles et, de la même manière que la sollicitation des élus locaux, elles ne visent pas à résoudre des problèmes de gestion courante. En outre, l'État ne peut, en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales, intervenir sur l'opportunité de leurs décisions. Aussi, une « ingérence » de l'État dans la gestion des collectivités territoriales en matière de musées n'est légalement possible que dans un cas bien particulier, lié à la gestion scientifique des collections : « *Lorsque la conservation ou la sécurité d'un bien faisant partie d'une collection d'un musée de France est mise en péril et que le propriétaire de cette collection ne veut ou ne peut prendre immédiatement les mesures jugées nécessaires par l'État, l'autorité administrative peut, par décision motivée, prise après avis du Haut Conseil des musées de France, mettre en demeure le propriétaire de prendre toutes dispositions pour remédier à cette situation. Si le propriétaire s'abstient de donner suite à cette mise en demeure, l'autorité administrative peut, dans les mêmes conditions, ordonner les mesures conservatoires utiles et notamment le transfert provisoire du bien dans un lieu offrant les garanties voulues. En cas d'urgence, la mise en demeure et les mesures conservatoires peuvent être décidées sans l'avis du Haut Conseil des musées de France. Celui-ci est informé sans délai des décisions prises* »¹⁵³⁵.

c. Le recours aux sociétés d'amis

677. Enfin, la troisième forme de soutien des conservateurs consiste en l'intervention, largement répandue, des sociétés d'amis de musées¹⁵³⁶. La société d'amis se définit comme un groupe d'amateurs et de connaisseurs disposant du régime d'association loi 1901, et qui a vocation à promouvoir par ses actions le rayonnement du musée qu'elle « parraine ». Outre

¹⁵³⁴ GALEY Bertrand, *L'organisation administrative des musées classés et contrôlés*, précité, p. 34.

¹⁵³⁵ Article L. 452-2 du code du patrimoine.

¹⁵³⁶ Voir également POULARD Frédéric, *Les musées de collectivités territoriales, les conservateurs et la politique culturelle*, précité, pp. 218-224.

l'organisation de conférences, de voyages pour leurs membres, les sociétés d'amis peuvent s'investir dans l'édition d'ouvrages, l'aide à l'étude des collections, la gestion des boutiques, l'édition de produits dérivés et la collecte de fonds en vue d'acquisitions ou de restaurations. Leurs contributions sont précieuses car elles peuvent pallier le manque d'intérêt ou de moyens des collectivités territoriales pour leurs musées, notamment en matière d'acquisitions (car l'absence de crédits d'acquisition peut également illustrer un manque chronique de moyens), dû par exemple au fort budget de fonctionnement nécessaire à la gestion du musée.

Les sociétés d'amis peuvent également intervenir dans la gestion courante du musée, en lui épargnant la lourdeur et la complexité des procédures administratives liées à une gestion en régie directe. Aussi peuvent-elles, par exemple, effectuer de petits achats ponctuels pour les musées, qui se dispensent alors des obligations liées à la commande publique. Elles peuvent être envoyées « en éclaireur » dans les salles de vente (et ainsi acquérir des œuvres sur l'avis du directeur de musée, celle-ci étant ensuite validées en commission d'acquisition des « musées de France ») ou rendre de menus services aux conservateurs, comme l'avance de frais de missions avant qu'il ne se fasse rembourser par la collectivité territoriale responsable du musée. Le recours aux sociétés d'amis, aussi souhaitable voire secourable soit-il pour les musées gérés en régie directe n'en est pas moins « délicat » d'un point de vue légal.

678. Il peut en effet arriver qu'une société d'amis soit constituée, et éventuellement présidée, par le conservateur du musée qu'elle a vocation à soutenir. De même, les sociétés d'amis sont subventionnées par la collectivité territoriale de rattachement du musée, qui leur offre ainsi une reconnaissance culturelle et politique.

Dans de telles hypothèses, et alors même que l'objectif initial n'est pas de contourner la réglementation, les sociétés d'amis peuvent être qualifiées par le juge d'associations para-administratives. On entend par là qu'elles exercent à la place de l'administration des missions qui incomberaient normalement à celle-ci¹⁵³⁷. Cette technique n'est pas remise en cause dès lors que rien n'interdit, dans les dispositions de la loi de 1901 *relative au contrat d'association*, la constitution d'une association par des personnes morales de droit public. De ce fait, la technique de l'association est couramment utilisée par les personnes publiques, pour « *donner à un fonds, à un service ou à une instance de coordination une existence juridique autonome, de façon à en faire le réceptacle pour ainsi dire naturel de subventions en provenance de*

¹⁵³⁷ Conseil d'État, *Rapport public, 2000, jurisprudence et avis de 1999 : les associations et la loi de 1901, cent ans après*, La Documentation française, 2000, p. 310.

plusieurs sources »¹⁵³⁸, pour permettre le regroupement de personnes morales de droit public et de droit privé travaillant ensemble à la réalisation d'une mission d'intérêt général, ou pour créer une structure destinée à prendre en charge un service public qu'elles n'avaient pas pour mission d'assurer. Cependant, il existe des motifs « moins avouables » à la création d'une association para-administrative, tels que la volonté de contourner certaines dispositions et obligations propres au fonctionnement de l'administration, lorsque celles-ci sont trop contraignantes par rapport à la mission et aux objectifs poursuivis. Or, l'existence d'associations para-administratives peut être source d'insécurité juridique pour les administrés dans leurs relations avec ces structures.

Sans véritable intervention de la part du législateur et du Gouvernement, il est revenu aux juridictions administratives et financières de sanctionner les usages abusifs de la technique de l'association para-administrative¹⁵³⁹, et de montrer « *que le recours à l'association administrative troublait l'ordre des compétences, puisque, composées de personnes publiques, les associations administratives n'en relèvent pas moins, en principe, du droit privé, et donc de la compétence du juge judiciaire* »¹⁵⁴⁰. Aussi le Conseil d'État a-t-il progressivement dégagé la notion d'association transparente, l'idée étant de révéler, derrière une institution de nature juridique incertaine, l'existence d'une personne morale de droit public. De ce fait, ces associations sont considérées comme des structures de droit public et sont traitées comme telles. La théorie de la transparence trouve à s'appliquer en matière de contrats et marchés publics, en matière de responsabilité extracontractuelle et lorsqu'il s'agit de déterminer la nature juridique de certains actes d'institutions rattachées à des personnes publiques¹⁵⁴¹.

Le juge administratif utilise la technique du faisceau d'indices pour déterminer le caractère transparent ou non d'une association, en recherchant quatre critères : la création publique, le financement public, l'organisation publique et l'existence d'une mission de service public¹⁵⁴². Il a rappelé cette technique dans un arrêt du 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, relatif à l'exploitation d'une piscine et d'une patinoire par une association, et dans lequel il a expressément utilisé le terme de « personne transparente ». Il a jugé que « *lorsqu'une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le*

¹⁵³⁸ Conseil d'État, *Rapport public, 2000, jurisprudence et avis de 1999 : les associations et la loi de 1901, cent ans après*, précité, p. 311.

¹⁵³⁹ *Ibidem*, p. 312.

¹⁵⁴⁰ *Ibidem*, p. 313.

¹⁵⁴¹ *Ibidem*, pp. 314-315.

¹⁵⁴² Voir par exemple Conseil d'État, 20 juillet 1990, *Ville de Melun et Association Melun-Culture-Loisirs c/ Vivien et autres*, précitée, à propos d'une association chargée diverses activités culturelles par la ville de Melun, dont le maire a été le président et dont la quasi-totalité des dépenses de la ville dans le domaine culturel et socio-éducatif lui était versée à titre de subvention.

fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée doit être regardée comme transparente »¹⁵⁴³. La société d'amis d'un musée pourrait, par son activité, être qualifiée de transparente. Mais outre qu'elle sera elle-même traitée comme une personne publique, cette transparence pourrait avoir un impact sur la personnalité même de son dirigeant, dans le cadre d'une gestion de fait.

679. La gestion de fait est liée à une ingérence d'une société d'amis d'un musée, par exemple, dans la gestion de ce musée. Elle se traduit par le maniement illégal des deniers public par une personne autre que le comptable public, et donc par le non-respect du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables¹⁵⁴⁴. Les comptables de fait sont alors susceptibles de répondre de leurs actes et d'être jugés par les juridictions financières, de la même manière que s'ils étaient légitimes à intervenir sur les comptes de la collectivité¹⁵⁴⁵.

Sur cette question, il convient de souligner les dernières évolutions jurisprudentielles en la matière, car une décision du Conseil d'État du 6 novembre 2009, *Société Prest'action*, aurait pu remettre en cause cette analyse sur la gestion de fait¹⁵⁴⁶. En l'espèce il s'agissait d'un contrat conclu par la commune de Rouen avec une société de communication. La société avait pour mission de rechercher les annonceurs publicitaires intéressés par la publication de leurs offres dans les supports de communication et d'information de la commune. Dans ce cadre, elle devait s'occuper de l'insertion de ces publicités dans les publications municipales. Elle facturait elle-même ces prestations dont elle devait reverser le produit à la ville de Rouen, tout en en conservant une partie au titre de sa rémunération. Cependant, quels que soient les revenus de la société, le contrat était fondé sur le versement d'une somme minimale annuelle à la commune. À l'issue de la première année de la convention, les résultats d'exploitation n'ont pas été satisfaisants pour la société. La commune lui a cependant réclamé le versement de redevance minimale prévue par la convention. La société Prest'action a exercé un recours contre cette réclamation devant le juge administratif, au motif que cette convention, qui avait pour objet de lui permettre de percevoir des recettes publiques, ne respectait pas le principe selon lequel seul le comptable public est habilité à percevoir des recettes publiques. Par conséquent, elle présentait un caractère illégal et devait être annulée, au même titre que la réclamation par la ville de Rouen du versement de la redevance minimale.

¹⁵⁴³ Conseil d'État, 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, *Rec.*, p. 130.

¹⁵⁴⁴ Article 60-XI de la loi 63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963, *JORF* du 24 février 1963, p. 1818.

¹⁵⁴⁵ Article L. 231-3 du code des juridictions financières.

¹⁵⁴⁶ Conseil d'État, 6 novembre 2009, *Société Prest'action*, *Rec.*, p. 445.

La requête de la société Prest'action a été rejetée par les juges du fond qui ont estimé qu'il y avait bien perception de recettes publiques par une personne privée, mais que cette perception était organisée dans le cadre de la convention, qui constituait en elle-même un titre légal permettant d'encaisser les recettes publiques en tant que mandataire de la commune. Le Conseil d'État a souligné qu'en l'espèce il n'y avait pas d'habilitation de la société à percevoir des recettes publiques. Selon lui, les recettes perçues par la société, « *constitutives des recettes commerciales (...) ne pouvaient être qualifiées de recettes publiques au sens des dispositions (...) du décret du 29 décembre 1962, seules revêtant une telle nature les sommes ensuite versées à la commune en vertu du contrat, (...)* ». Par ailleurs, eu égard à l'objet même du contrat, le juge a considéré que la commune de Rouen conservait « *l'entière maîtrise de l'organisation et de la gestion de son bulletin municipal* », et que de ce fait ce contrat n'avait pas pour objet de confier à la société l'exécution même d'un service public. En l'espèce, c'est l'existence du contrat qui modifie la nature de la recette. « *C'est parce que cette activité de prospection est confiée par contrat à une personne privée que la recette est de nature privée et peut donc, sans mandat financier, être perçue par elle* »¹⁵⁴⁷. Les recettes en question sont « *le résultat de l'activité de l'opérateur économique* »¹⁵⁴⁸. Le contrat en cause avait pour objet « *de faire naître une recette par l'action du cocontractant et non de faire exécuter une recette* » c'est-à-dire de « *percevoir le produit d'une créance existante. Dès lors, tant que le cocontractant n'est pas intervenu, il n'y a pas de créance ; les créances qui naîtront de l'activité de la société seront alors de nature privée et la société peut dès lors les percevoir elle-même* »¹⁵⁴⁹. Cette décision pose donc une distinction entre la création d'une recette et l'encaissement d'une recette préexistante.

Reste à savoir alors comment les distinguer : il semble que ce qui caractérise la création de la recette soit le fait que celle-ci découle de la valorisation d'un service¹⁵⁵⁰. Dès lors, il a pu sembler que cette décision du Conseil d'État remettait totalement en cause la théorie de la gestion de fait fondée sur la perception de recettes publiques par une personne non habilitée : « *Et l'on peut ainsi puiser dans la liste traditionnelle des gestions de fait pour trouver des activités qui ne préexistent pas mais qui « valorisent » l'activité normale du service. Si ces activités de valorisation sont confiées par contrat à un « développeur de projet », la recette*

¹⁵⁴⁷ LASCOMBE Michel et VANDENDRIESSCHE Xavier, « Chronique de droit public financier », *RFDA* 2010, p. 805.

¹⁵⁴⁸ *Ibidem*, p. 804.

¹⁵⁴⁹ *Ibidem*, p. 804.

¹⁵⁵⁰ LASCOMBE Michel et VANDENDRIESSCHE Xavier, « La notion de recettes publiques, la gestion de fait et les contrats contenant un mandat financier », note sous Conseil d'État, 6 novembre 2009, *Société Prest'action*, *AJDA* 2009, p. 2405.

perçue par lui est privée si l'on va jusqu'au bout du raisonnement du juge; il n'y a plus de gestion de fait »¹⁵⁵¹.

680. Il ressort de cette analyse que la perception, par une personne privée (association ou autre) des recettes issues de la location d'espace au sein d'un musée, par exemple¹⁵⁵², pourrait ne pas relever de la gestion de fait. Or, ce genre de situation est assez récurrent dans les relations des musées avec leurs sociétés d'amis, la Cour des comptes ayant soulevé dans son rapport sur *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, l'existence, au début des années 1990, de plusieurs situations de ce type dans les musées nationaux. Étaient ainsi mises en avant notamment la perception, par les sociétés d'amis, des produits et revenus issus de la location d'espaces dans les musées et l'immixtion croissante d'une société d'amis dans l'organisation des activités culturelles et des expositions du musée, avec la récupération, à son bénéfice, d'une surtaxe sur les recettes de billetterie perçues¹⁵⁵³.

Les craintes suscitées par l'arrêt *Prest'action* ne semblent cependant pas toutes justifiées, car en 2010, la Cour des comptes a soulevé l'existence d'une gestion de fait dans une espèce analogue à celle de 2009. Elle a sanctionné l'opération par laquelle le directeur du musée national du Sport avait confié à une société la mission d'encaisser les produits de location d'expositions et des recettes de mécénat, ces produits devant être réservés à l'achat de matériel nécessaire à la production d'expositions et à la rémunération du personnel supplémentaire recruté pour cette occasion. Le délégataire devait se rémunérer sur la différence entre les produits perçus et les sommes dépensées dans le cadre de la convention¹⁵⁵⁴.

681. La gestion de fait reste donc à l'ordre du jour, et les collectivités territoriales doivent rester vigilantes dans leurs relations avec les sociétés d'amis de leurs musées. Au-delà de la perception des recettes des droits d'entrée ou des locations d'espace, se pose la question de la perception de sommes d'argent au titre de libéralités au profit du musée parrainé. La recherche et la collecte de fonds constituent en effet les activités majeures de certaines sociétés d'amis, surtout à une époque où les musées comptent de plus en plus sur des fonds privés.

En principe il reviendrait à la collectivité territoriale responsable du musée de récupérer les sommes versées par un mécène, par exemple, au profit de son musée. La société d'amis ne

¹⁵⁵¹ LASCOMBE Michel et VANDENDRIESSCHE Xavier, « Chronique de droit public financier », précité, p. 805.

¹⁵⁵² Cour des comptes, 3^{ème} chambre, 13 février 1995 et 25 février 1996, *Société des amis du musée d'Orsay*, exercices 1987 à 1993.

¹⁵⁵³ Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, précité, pp. 46-47.

¹⁵⁵⁴ Cour des comptes, 26 mai 2011, *Gestion de fait au musée national du sport*. Voir aussi Cours des comptes, *Rapport public annuel*, 2011, pp. 681-696 ; et MICHAUT Christian et SITBON Patrick, « Gestion de fait au musée », *AJDA* 2011, p. 2462-2471.

devrait intervenir qu'en tant qu'intermédiaire et ne devrait pas recevoir de fonds pour le compte d'une collectivité territoriale. Mais soit par négligence, soit parce que le donateur a négocié directement avec la société d'amis, il peut arriver qu'il lui remette directement les fonds réservés au musée. Une telle manœuvre est sanctionnée par les juridictions financières, notamment lorsque l'association en cause en profite pour effectuer quelques opérations financières avec les fonds encaissés (placements financiers par exemple)¹⁵⁵⁵. Face à ce genre d'hypothèse, il est donc préférable que la société d'amis récupère des fonds issus de libéralités pour son propre compte, afin, par exemple, d'acheter une œuvre dont elle fera ensuite don au musée.

Mais, outre le fait que cette société d'amis doit être éligible au mécénat (et donc être habilitée à délivrer des reçus fiscaux¹⁵⁵⁶), elle est parfois amenée à gérer également des contreparties. Si ces dernières concernent trop directement le musée bénéficiaire d'un mécénat, elles sont susceptibles d'être également requalifiées en gestion de fait (par exemple, l'organisation d'une soirée dans le musée concerné). Les contreparties, en effet, n'ont pas vocation à donner lieu à une facturation auprès du mécène auquel elles sont attribuées¹⁵⁵⁷. De ce fait, la société d'amis qui les octroie directement engage la collectivité territoriale responsable du musée bénéficiaire de l'opération¹⁵⁵⁸. Aussi est-il plus prudent de laisser la gestion des contreparties aux collectivités territoriales concernées par les opérations de mécénat, à moins de mettre en place un système contractuel complexe, à l'image, par exemple, de la ville de Paris. Celle-ci a signé des avec les sociétés d'amis de ses musées. Il leur est ainsi demandé d'affecter l'excédent de

¹⁵⁵⁵ Cour des comptes, 23 avril 1998, *Musée Rodin*, (Cour des comptes, chambres régionales des comptes, Cour de discipline budgétaire et financière, *Arrêts, jugement et communications des Juridictions Financières*, Les éditions des Journaux Officiels, 2000, p. 64-67), relative à l'encaissement et au placement, par la société des amis du musée Rodin, de recettes destinées au musée : « *La gestion de fait se retrouve aggravée (...) par le fait que les produits financiers font partie intégrante des sommes originelles du point de vue de la Cour des comptes, dans le deuxième cas par la contraction irrégulière de dépenses et de recettes publiques* » (GIANNESINI Emmanuel, « La gestion des fonds de mécénat culturel par les associations d'amis : prévenir les situations à risque », *AJDA* 2007, pp. 122-126).

¹⁵⁵⁶ Les organismes éligibles au mécénat sont les organismes mentionnés aux articles 202 et 238 du code général des impôts, et notamment les « *organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises (...)* ». Le code général des impôts précise d'ailleurs que « *la délivrance irrégulière de documents, tels que certificats, reçus, états, factures ou attestations, permettant à un contribuable d'obtenir une déduction du revenu ou du bénéfice imposables, un crédit d'impôt ou une réduction d'impôt, entraîne l'application d'une amende égale à 25 % des sommes indûment mentionnées sur ces documents ou, à défaut d'une telle mention, d'une amende égale au montant de la déduction, du crédit ou de la réduction d'impôt indûment obtenu* » (article 1740 A). On notera que les associations reconnues d'utilité publique font partie des rares institutions dont l'éligibilité au mécénat ne fait l'objet d'aucune suspicion. Pour les autres organismes, le code général des impôts prévoit une procédure particulière de demande d'autorisation de délivrer les reçus fiscaux, dite rescrit (articles L. 80 C et R. 80 C-1 et suivants du livre des procédures fiscales).

¹⁵⁵⁷ Cour administrative d'appel de Bordeaux, 14 octobre 1997, *Ministre de l'économie et des finances c/ Association des amis du festival de Rodez*, req. n° 95BX01577.

¹⁵⁵⁸ Cour des comptes, 21 mars 1996, *Musée Rodin*, Décision n° JF00049193.

leurs dépenses de fonctionnement, ainsi que l'intégralité des sommes perçues au titre d'opérations de mécénat, à l'acquisition d'œuvres pour le musée parrainé. En échange, chaque société d'amis se voit accorder la possibilité d'utiliser les locaux des musées aux fins d'organiser toutes les manifestations qu'elles jugent utiles, et qui concourent au rayonnement du musée. L'utilisation de ces locaux s'apparente alors à une subvention en nature de la société d'amis par la ville de Paris, et elle est limitée en nombre. C'est avec ces autorisations que les sociétés d'amis peuvent organiser des soirées pour remercier un mécène, qui doit alors obtenir la carte d'adhérent de la société. La soirée est donc organisée pour les adhérents de la société d'amis, et non directement pour le mécène. Et bien entendu, ce montage déjà complexe n'empêche pas de faire accepter l'opération de mécénat concernée par le maire de Paris, autorisé par le Conseil de Paris à accepter les dons et legs non grevés de charges ou de conditions spéciales. Mais s'il s'agit d'un don d'argent visant, par exemple, à la réalisation d'une opération de travaux ou de restauration d'une œuvre, le passage en Conseil de Paris pour réaffecter le don est obligatoire.

682. Le recours aux élus, à l'État et aux sociétés d'amis sont trois possibilités qui permettent au conservateur d'affirmer son rôle diplomatique et politique pour assurer et promouvoir le rayonnement de son musée. Si les sociétés d'amis peuvent, par de menus services, pallier les difficultés posées par la lenteur administrative d'une gestion en régie directe, on s'aperçoit tout de même que ces recours n'apportent pas de véritables solutions aux difficultés liées à la gestion courante d'un musée. L'acquisition ou la rénovation d'une œuvre, le lancement de travaux, pour l'agrandissement ou la réhabilitation de bâtiments, sont certes des événements importants et fondamentaux dans la vie des musées, et il est heureux qu'ils bénéficient dans ce cadre du soutien de personnalités ou d'institutions extérieures. Mais les questions de maintenance, de nettoyage, de gestion du personnel, de commandes publiques, sont d'autres activités qui participent au fonctionnement des musées. Il revient alors aux collectivités territoriales responsables de ces musées de trouver les solutions pour permettre d'assurer de manière efficace la gestion courante des institutions.

2. Les aménagements possibles des collectivités territoriales pour pallier les inconvénients de la régie directe

683. La lourdeur administrative induite par la centralité et la transversalité du procédé de gestion en régie directe peut être contournée par une amélioration de l'organisation interne de la collectivité territoriale. Si la question de la lenteur administrative se résume au pouvoir de décision accordé aux directeurs de musées, il convient de voir quels sont les outils dont peuvent disposer les collectivités territoriales pour leur accorder une plus grande visibilité et une plus grande marge de manœuvre sur la gestion de leurs institutions. L'intérêt est de savoir dans quelles conditions un musée peut bénéficier d'une certaine autonomie vis-à-vis du pouvoir central de la collectivité territoriale et de son organisation transversale, de manière à lui éviter d'être dépendant d'un système qu'il ne maîtrise pas.

Le premier outil à disposition des collectivités territoriales serait la mise en place possible, au profit de leurs musées, d'une régie d'avances **(a)**. Le second consisterait à recourir aux procédés de délégation de signature ou de compétences **(b)**.

a. Le recours à la régie d'avances

684. La régie d'avances vise à permettre à une personne, le régisseur, d'effectuer des décaissements à partir d'avances de trésorerie accordées par le comptable assignataire de la collectivité territoriale. De la même manière que pour la régie de recettes, il revient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, voire à son président, d'instituer la régie d'avances et de nommer le régisseur. Celui-ci se voit mettre à disposition, par le comptable, une avance de trésorerie¹⁵⁵⁹. Il doit tenir une comptabilité précise des dépenses qu'il engage, et fournir régulièrement à l'ordonnateur, dans les conditions prévues par l'acte institutif de la régie, toutes les pièces justificatives des dépenses payées¹⁵⁶⁰. Il appartient ensuite à

¹⁵⁵⁹ Article R. 1617-12 du code général des collectivités territoriales : « Il est mis à la disposition de chaque régisseur une avance dont le montant, fixé par l'acte constitutif de la régie d'avances et, le cas échéant, révisé dans les mêmes formes, est au maximum égal au quart du montant prévisible des dépenses annuelles à payer par le régisseur. L'acte constitutif fixe également les conditions dans lesquelles, à titre exceptionnel et sur avis conforme du comptable public assignataire, l'avance peut dépasser ce maximum. L'avance est versée par le comptable public assignataire sur demande du régisseur, visée par l'ordonnateur ».

¹⁵⁶⁰ Voir l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local, précitée, p. 80 : « Le régisseur paye les dépenses énumérées dans l'acte constitutif de la régie au vu des mêmes

l'ordonnateur de vérifier la validité de ces dépenses et d'émettre un mandat de régularisation des dépenses, de manière à les inscrire définitivement dans le budget de la collectivité territoriale.

685. La régie d'avances constitue en fait une forme de paiement avant mandatement¹⁵⁶¹, qui ne peut concerner que des dépenses ayant donné lieu à un service fait au cours d'une année déterminée. Elle ne peut être utilisée que dans le cadre de dépenses précises, au risque pour le régisseur d'être reconnu comptable de fait.

La nature de ces dépenses est déterminée dans l'acte institutif de la régie, et « *sauf dérogation accordée par le ministre chargé du budget* », ces dépenses ne peuvent concerner que : « *Les dépenses de matériel et de fonctionnement non comprises dans un marché public passé selon une procédure formalisée et dans la limite d'un montant fixé par arrêté du ministre chargé du budget ; les rémunérations des personnels payés sur une base horaire ou à la vacation ainsi que les charges sociales y afférentes ; 3° Au titre du mois au cours duquel les agents entrent au service des collectivités locales, de leurs établissements publics ou le quittent, les rémunérations desdits agents ; 4° Les secours ; 5° Les avances sur frais de mission et de stage ou les frais de mission et de stage lorsqu'il n'a pas été consenti d'avance ; 6° Les remboursements de recettes préalablement encaissées par régie ; 7° Les acquisitions de spectacles dans la limite d'un montant fixé par arrêté du ministre chargé du budget* »¹⁵⁶².

L'instruction codificatrice du 21 avril 2006 pose une liste des différents types de dépenses de fonctionnement pouvant être effectuées dans le cadre d'une régie d'avances. Il s'agit notamment des dépenses relatives « *à l'acquisition de toutes fournitures ; à l'achat de denrées alimentaires périssables ; à l'exécution de menus travaux, réparations ; aux frais de carburant, entretien courant des véhicules appartenant à la collectivité territoriale ou à l'établissement public local ; aux frais postaux ; aux abonnements de publication ; aux frais de réception et de représentation ; aux vignettes et timbres fiscaux (...)* »¹⁵⁶³. Cette liste est indicative et non limitative. D'autres types de dépenses de fonctionnement peuvent donc être susceptibles d'être effectués dans le cadre d'une régie d'avances. Il convient néanmoins que l'acte instituant la régie soit suffisamment précis quant aux dépenses autorisées par ce système, au vu de

pièces justificatives que celles qui sont exigées par les comptables assignataires pour les paiements assignés directement sur leur caisse ».

¹⁵⁶¹ SAÏDJ Luc, « Les agents d'exécution du budget communal », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, n° 7110, 2004, §207.

¹⁵⁶² Article R. 1617-11 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵⁶³ Instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 *relative aux régies du secteur public local*, précitée, p. 14.

l'assimilation difficile, parfois, d'une dépense à la section de fonctionnement ou la section d'investissement. Cela peut être le cas notamment lorsqu'un établissement public culturel comme un musée achète de la documentation grâce à une régie d'avances : ce genre d'achat peut s'avérer, en définitive, être une dépense d'investissement. Excepté cette « difficulté », la régie d'avances peut constituer un outil de gestion pertinent pour un musée géré en régie directe.

686. Confier au directeur de ce musée ou à son secrétaire général la qualité de régisseur pourrait permettre de contourner certaines lourdeurs de la régie directe, aussi bien pour certaines dépenses de fonctionnement que pour ce qui concerne le recrutement de personnel. Les musées sont en effet souvent confrontés au manque de personnel d'accueil, de conférenciers, de médiateurs culturels ou d'animateurs dans le cadre d'événements ponctuels ou d'expositions temporaires. La possibilité de gérer directement une enveloppe de crédits destinés à compenser ces manques est une demande assez récurrente des directeurs de musées. On relèvera également que la régie d'avances peut constituer un bon moyen d'éviter le recours à des procédures moins transparentes telles que, par exemple, les aides et soutiens apportés par les sociétés d'amis pour pallier la lenteur des procédures d'autorisations pour de petits achats. Elle nécessite cependant des connaissances en matière de comptabilité et de gestion publique, le régisseur étant personnellement et pécuniairement responsable de sa gestion, au même titre qu'un comptable public¹⁵⁶⁴.

687. Par ailleurs, la régie d'avances ne permet pas d'échapper à la réglementation relative à la commande publique, puisque les dépenses de fonctionnement qu'elle autorise ne doivent pas

¹⁵⁶⁴ L'étendue de cette responsabilité est fixée par le décret 66-850 du 15 novembre 1966 *relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs* (JORF du 19 novembre 1966 p. 10079). Article 1^{er} : « Les régisseurs chargés pour le compte de comptables publics d'opérations d'encaissement (régisseurs de recettes) ou de paiement (régisseurs d'avances) sont personnellement et pécuniairement responsables de la garde et de la conservation des fonds et valeurs qu'ils recueillent ou qui leur sont avancés par les comptables publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives ainsi que de la tenue de la comptabilité des opérations. La responsabilité pécuniaire des régisseurs s'étend à toutes les opérations de la régie depuis la date de leur installation jusqu'à la date de cessation des fonctions ». L'article 3 du même décret précise également que « les régisseurs d'avances sont personnellement et pécuniairement responsables du paiement des dépenses dont ils sont chargés. Toutefois, leur responsabilité, quant aux oppositions et autres significations, est limitée à l'exécution des mesures prescrites par les comptables assignataires des dépenses, sauf pour les régisseurs à vérifier auprès des comptables l'existence des oppositions qui ne leur sont pas obligatoirement notifiées. Ils sont également responsables, dans les mêmes conditions que les comptables publics, des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer en matière de dépenses. Toutefois, le contrôle des régisseurs d'avances ne porte pas sur la disponibilité des crédits ». Dans de telles conditions, le régisseur est tenu de constituer un cautionnement, à moins que « le montant des sommes maniées n'excède pas les seuils fixés par arrêté du ministre chargé du budget » (article R. 1617-4 du code général des collectivités territoriales).

s'inscrire dans le cadre de marchés publics formalisés, et que leur montant ne peut dépasser 2000 euros¹⁵⁶⁵.

Cela implique que la régie d'avances ne peut fonctionner que pour de petits achats ponctuels, et que le musée devra, pour chacun, vérifier qu'il n'existe pas, au niveau de la collectivité territoriale responsable, de marchés publics transversaux : la régie d'avances ne permet pas en effet de contourner les dispositions de l'article 27 du code des marchés publics, qui pose le principe d'une détermination globale des besoins de la collectivité territoriale et l'interdiction de scinder ses achats.

b. Le recours aux procédés de délégation de signature et de compétences

688. Le président de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale, qu'elle soit commune, département ou région, « *est seul chargé de l'administration* ». Le juge administratif lui a en effet expressément reconnu la qualité de chef de services¹⁵⁶⁶ et, à ce titre, il dispose d'une compétence exclusive pour tout ce qui concerne leur organisation.

Or, il est bien souvent dans l'impossibilité personnelle de signer ces actes qui concernent l'administration quotidienne de la collectivité territoriale, et donc tous ses services. Aussi recourt-il en général au procédé de la délégation, qui consiste à faire intervenir une personne ou une autorité (le délégataire) au nom et pour le compte d'une autre personne (le délégant). Il peut ainsi déléguer ses fonctions ou sa signature aux adjoints, élus, directeurs et autres responsables des services, et dispose pour cela d'une complète liberté de choix, qui relève, pratiquement, d'une question d'opportunité¹⁵⁶⁷. Cette liberté est accentuée par le fait qu'il est seul à pouvoir mettre en place une délégation et que, par principe, la subdélégation, c'est-à-dire la délégation par le délégataire de la signature ou de compétences qui lui ont été déléguées, est

¹⁵⁶⁵ Arrêté du 19 décembre 2005 *relatif au montant par opération des dépenses de matériel et de fonctionnement et d'acquisition de spectacles payables par l'intermédiaire d'un régisseur d'avances*, JORF du 11 mars 2006, texte 22.

¹⁵⁶⁶ Conseil d'État, 7 février 1936, *Jamart, Rec.*, p. 172 ; Conseil d'État, 9 juillet 1965, *Pouzens, Rec.*, p. 421.

¹⁵⁶⁷ La liberté est en effet la règle en dehors du fait qu'aucune délégation ne peut être attribuée aux élus ressortissants de la communauté européenne (en application de l'article L. O. 2122-461 du code général des collectivités territoriales). Ainsi le maire est libre de ne pas accorder de délégation à certains adjoints (Conseil d'État, 5 décembre 1962, *Pallard, Rec.*, p. 657), et aucun agent ou élu de la collectivité territoriale n'a droit à se voir déléguer certaines attributions. Le pouvoir du maire est tel qu'il n'a pas à prendre l'avis du conseil municipal pour attribuer ou retirer une délégation (Conseil d'État, 4 juin 1997, *Leduc, req. n° 170749*), et celui-ci ne peut envisager de confier lui-même l'exercice de certaines attributions à un ou plusieurs adjoints, ou limiter le pouvoir du maire en matière de délégation (Conseil d'État, 19 mai 2000, *Commune de Cendre, Rec.*, p. 856).

impossible¹⁵⁶⁸ (α). Ce procédé, mis en œuvre dans le cadre de la gestion de musées territoriaux, peut constituer un outil important pour lutter contre les désagréments de la gestion en régie directe (β).

α . Les procédés de délégation de compétences et de signature : présentation

689. La délégation est un procédé d'organisation des services de l'administration, qui permet de pallier le fait que certaines autorités ne sont pas en mesure de remplir elles-mêmes, de façon personnelle, certaines de leurs attributions¹⁵⁶⁹. Par ailleurs, elle s'inscrit dans la recherche d'une proximité entre le pouvoir de décision et le destinataire de ce pouvoir.

Le code général des collectivités territoriales prévoit deux types de dispositions relatives aux délégations dans le cadre de l'organisation interne des collectivités territoriales. Ainsi, le maire peut, « *sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation à des membres du conseil municipal* »¹⁵⁷⁰. Il peut également « *donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature : 1° au directeur général des services et au directeur adjoint des services de la mairie ; 2° au directeur général et au directeur des services techniques ; 3° aux responsables des services communaux* »¹⁵⁷¹.

690. Traditionnellement on distingue la délégation de pouvoir de la délégation de signature. « *La délégation de pouvoir modifie la répartition des compétences : elle réalise un transfert juridique de compétence. Au contraire, la délégation de signature ne fait que décharger matériellement le délégant de l'exercice de certaines de ses attributions, dont il reste le titulaire* »¹⁵⁷². Il s'ensuit que la délégation de pouvoir « *est donnée abstraitement, à une autorité désignée par sa fonction et non pas à la personne qui occupe cette fonction* »¹⁵⁷³.

Ainsi le maire d'une collectivité territoriale reçoit-il au début de son mandat, et en général pour la durée de celui-ci, une délégation de pouvoir de la part du conseil municipal. Au titre des

¹⁵⁶⁸ BÉNOIT Francis-Paul, « Le fonctionnement de la municipalité », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2010, fasc. n° 482, §287.

¹⁵⁶⁹ CHAPUS René, *Droit administratif général*, Tome 1, Paris, Montchrétien, 15^{ème} éd., 2001, p. 1100.

¹⁵⁷⁰ Article L. 2122-18 pour les communes, et articles L. 3221-3 et L. 4231-3 pour les départements et les régions.

¹⁵⁷¹ Article L. 2122-19 pour les communes, et articles L. 3221-3 et L. 4231-3 pour les départements et les régions.

¹⁵⁷² CHAPUS René, *Droit administratif général*, précité, p. 1103.

¹⁵⁷³ BÉNOIT Francis-Paul, « Le fonctionnement de la municipalité », précité, §111.

dispositions de l'article L. 2221, il peut être chargé « *d'arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux* », ce qui peut le conduire à changer, par exemple, l'organisation des collections municipales et des musées. L'assemblée délibérante peut également permettre au maire de « *procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts (...); (...) de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget (...); de passer les contrats d'assurance et d'accepter les indemnités de sinistre y afférentes ; de créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux* ». Le maire peut aussi être chargé « *d'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges* » et « *d'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal* »¹⁵⁷⁴.

La délégation de signature, elle, est donnée de manière *intuitu personae*.

691. La distinction entre délégation de pouvoir et délégation de signature implique donc deux régimes juridiques différents. Cette distinction est cependant altérée par la notion de « délégation de fonctions » telle qu'elle apparaît dans le code général des collectivités territoriales à l'égard des adjoints et ou des élus locaux. La question de la nature de cette délégation n'est, à ce jour pas, tranchée.

Bien qu'elle soit nominative et que, à ce titre, elle se rapproche de la délégation de signature, la terminologie utilisée par les textes législatifs et réglementaires empêchent de la considérer complètement comme telle : on peut se poser la question de savoir si elle ne constitue pas plus qu'une délégation de signature¹⁵⁷⁵, et si elle ne peut pas emporter également une délégation de

¹⁵⁷⁴ Voir, pour les départements et les régions, les articles L. 3221-10 et suivants et L. 4231-4 et suivants du code général des collectivités territoriales.

¹⁵⁷⁵ C'est, semble-t-il, le raisonnement adopté par le ministère de l'intérieur qui considère que la délégation de fonctions doit être assimilée à la délégation de signature, mais qu'elle constitue néanmoins un intermédiaire avec la délégation de pouvoir et que, dans ce sens, elle peut couvrir, « *au-delà de la simple signature, le suivi de dossiers dans des matières déléguées* » (Rép. Min. n° 10284, JO Sénat 4 mai 1995, p. 1046). La jurisprudence n'a pas non plus tranché sur cette question, bien que le juge vérifie, notamment dans le domaine des autorisations d'urbanisme, si la délégation de fonctions octroyait également à l'adjoint du maire une délégation de signature des autorisations, alors même qu'il aurait une délégation plus générale en matière d'urbanisme (Cour administrative d'appel de Douai, 24 mai 2007, *Monsieur Mohammed Mili*, req. n° 06DA01415, inédit au *Recueil Lebon* : « *Considérant qu'aux termes de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, « le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints (...)* » ; *Considérant qu'en application de ces dispositions, le maire de Roubaix a, par arrêté du 9 avril 2005, donné délégation à M. Y, huitième adjoint, à l'effet de*

pouvoir. En l'absence d'opinion clairement posée sur la question, il semble alors que la délégation de fonctions constitue un intermédiaire entre délégation de signature et délégation de pouvoir. Le maire ou le président de l'assemblée délibérante peut ainsi librement moduler la portée de la délégation de ses missions. Cette spécificité serait due à la particularité de la position des adjoints et des élus, qui se trouvent dans une situation intermédiaire entre agents subordonnés au maire (ce qui impliquerait le recours à une délégation de signature), et représentants élus de la population (donc une autorité administrative qui pourrait se voir confier une délégation de pouvoir)¹⁵⁷⁶.

Il en résulte que le maire peut confier, par voie d'arrêté de délégation¹⁵⁷⁷ (cet arrêté devant faire l'objet de mesure de publicité) délégation de fonctions à ses adjoints, qui prendront, selon sa volonté, diverses formes possibles : délégation de signature, délégation de pouvoir, délégation de fonctions sans signature. La modulation de ces délégations peut être telle que le maire peut se dessaisir complètement de certaines de ces attributions. Le maire peut ainsi déléguer ses « fonctions », mais aussi sa signature à certains agents de la collectivité territoriale, conformément aux dispositions de l'article L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales.

692. La délégation de signature se fait « *sous la surveillance et la responsabilité* » du président de l'assemblée délibérante, ce qui implique que les délégataires restent sous son autorité hiérarchique et qu'ils agissent dans le cadre des instructions qui leur ont été données. La délégation de signature ne dessaisit pas le président de l'assemblée délibérante de ses compétences. Elle concerne la signature d'actes juridiques, ou budgétaires, et peut porter sur toutes les missions qu'exerce le président de l'assemblée. Elle est attribuée comme la délégation de fonctions, par arrêté du président de l'assemblée délibérante. Cet arrêté peut fixer une durée à cette délégation. Dans le cas contraire elle prend fin à l'issue du mandat du président de l'assemblée délibérante, à moins qu'elle ne soit « rapportée »¹⁵⁷⁸, c'est-à-dire abrogée, également par arrêté du président de l'assemblée délibérante. Les délégations de fonctions et de signature doivent « *être explicites, de façon à ce qu'il n'y ait pas de doute ni sur*

« *prendre toute décision et signer tous actes* » en matière d'urbanisme et d'aménagement et, plus particulièrement, en vue de la « *signature des permis de construire et des permis de démolir de la Ville* » ; que cet arrêté a été affiché en mairie du 20 avril 2005 au 20 juin 2005, ainsi qu'en atteste le certificat d'affichage produit devant la Cour par la ville de Roubaix ; qu'ainsi, le signataire de la décision attaquée bénéficiait d'une délégation du maire à cet effet (...) »).

¹⁵⁷⁶ BENOIT Francis-Paul, « Le fonctionnement de la municipalité », précité, §128.

¹⁵⁷⁷ Article L. 2122-18 pour les communes, et articles L. 3221-3 et L. 4231-3 pour les départements et les régions.

¹⁵⁷⁸ Article L. 2122-20 du code général des collectivités territoriales pour les communes, articles L. 3221-3 et L. 42313 pour les départements et les communes.

[leur] existence, ni sur l'identité du délégataire, et elles doivent de plus être faites avec une « précision suffisante » quant à l'étendue des compétences déléguées »¹⁵⁷⁹.

β. Le recours à la délégation de signature ou de compétences dans le cadre de la gestion de musées en régie directe

693. Les délégations de fonctions et les délégations de signature ne constituent pas, en soi, une nouveauté dans le fonctionnement interne d'une collectivité territoriale. C'est justement ce qui lui permet de mettre en place une organisation transversale et centralisée de ses services.

694. La délégation de fonctions permet notamment de mettre à la disposition de chaque service de la collectivité territoriale un interlocuteur propre, plutôt que le président de la collectivité territoriale lui-même. Ainsi les musées territoriaux disposent, en règle générale, d'un interlocuteur spécifique dans la personne de l'adjoint à la culture ou au patrimoine, à qui le président de la collectivité territoriale a confié, dans une certaine mesure, le pilotage politique et culturel de celle-ci. Le maire reconnaît, par là, la compétence culturelle de telle ou telle personne qui peut, selon son choix, le représenter dans le cadre d'une procédure contentieuse mettant en cause le musée (notamment lorsqu'il s'agit de protéger les droits liés à une œuvre, ou à un artiste), ou justement régler toutes les questions liées à la gestion des collections (signature des actes liés aux acquisitions, dépôts, prêts, démarches de restaurations, etc.).

695. La délégation des fonctions coexiste avec les dispositions relatives aux délégations possibles de signatures aux agents de la collectivité territoriale. Cela implique pour le président de l'assemblée délibérante d'harmoniser ses délégations dès lors que la délégation de fonctions sous-entend l'existence d'une délégation de signature, et de définir un ordre de priorité d'action aux délégataires concernés. La délégation de signature permet ainsi au président de l'assemblée

¹⁵⁷⁹ CHAPUS René, *Droit administratif général*, précité, p. 1101. Pour un exemple d'une interprétation stricte des arrêtés de délégation par le juge, voir notamment Conseil d'État 16 novembre 2005, *Commune de Nogent sur Marne*, Rec., p. 508 (insuffisance de précision pour l'arrêté qui charge un adjoint de « suppléer le maire en tant que de besoin et d'assumer une délégation générale, notamment en ce qui concerne la coordination de l'action des adjoints et des commissions permanentes ») ; et Conseil d'État 19 mai 2000, *Commune de Cendre*, Rec., Tables, p. 856 (est jugé suffisamment précis l'arrêté qui habilite un adjoint déterminé « à signer tous actes, arrêtés et décisions en matière de finances et de budget »).

délibérante de confier le soin de signer certains actes (et notamment de passer certains marchés publics) aux directeurs de services (tel le directeur des finances, ou le directeur des affaires culturelles).

La nouveauté réside cependant dans le fait que la délégation de signature du maire vise également « *les responsables des services municipaux* ». Cette disposition existait déjà pour les villes de Paris, Lyon et Marseille¹⁵⁸⁰, ainsi que pour les départements et les régions¹⁵⁸¹. Elle a été étendue aux communes en deux temps. Dans un premier temps elle ne visait « que » les directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des services, et directeurs généraux et directeurs des services techniques¹⁵⁸². Dans un deuxième temps, la loi du 12 mai 2009 *de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures* a permis au maire de déléguer sa signature aux « responsables des services »¹⁵⁸³.

Ce même texte a également étendu la délégation de signature du président d'un établissement public de coopération intercommunale aux chefs de services. L'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales dispose, dans sa rédaction issue de la loi du 12 mai 2009 *de réforme de l'intercommunalité*, que le président « *peut également donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de service* »¹⁵⁸⁴. Cependant, le législateur est allé plus loin dans le cadre du fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale, qu'au niveau communal. En effet, le code général des collectivités territoriales précise désormais que « *la délégation de signature donnée au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de service*

¹⁵⁸⁰ Article 37 de la loi 82-1169 du 31 décembre 1982 *relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, JORF du 1^{er} janvier 1983, p. 3, repris à l'article L. 2511-27 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵⁸¹ Articles L. 3221-3 et L. 4231-3 du code général des collectivités territoriales issus de l'article 25 de la loi 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, JORF du 3 mars 1982, p. 730 ; et rendu applicable aux régions par l'article 11, modifié, de la loi 72-619 du 5 juillet 1972, JORF du 9 juillet 1972, p. 7176.

¹⁵⁸² L'article 23 de la loi 90-1067 du 28 novembre 1990 *relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes* (JORF du 2 décembre 1990, p. 14845) visait d'abord le directeur général des services techniques et le directeur des services techniques des communes ainsi que le secrétaire général et le secrétaire général adjoint de mairie dans les communes. La loi 2000-321 du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations* (Article 31 de la loi, JORF du 13 avril 2000, p. 5646) a remplacé « le secrétaire général et le secrétaire général adjoint » par le « directeur général, directeurs général adjoint des services ».

¹⁵⁸³ Article 86 de la loi 2009-526 du 12 mai 2009 *de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures*, JORF du 13 mai 2009, p.7920.

¹⁵⁸⁴ Article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales issu de la rédaction de l'article 86 de la loi 2009-526 du 12 mai 2009 *de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures*, précitée.

*peut être étendue aux attributions confiées par l'organe délibérant au président (...), sauf si cet organe en a décidé autrement dans la délibération délégrant ces attributions au président. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées »*¹⁵⁸⁵.

696. Dans une décision de 1995, *Ville de Paris*, le Conseil d'État reconnaît la qualité de chef de service des responsables du service de la publicité et de la voirie de la ville de Paris¹⁵⁸⁶, aussi peut-on imaginer que le musée constitue un service local, dont le directeur serait le chef. C'est le parti-pris des collectivités territoriales, qui utilisent en plus en plus couramment le procédé de la délégation de signature aux directeurs de leurs musées.

La délégation vise d'abord la gestion des collections : le maire de Paris délègue ainsi sa signature aux directeurs des musées de la ville pour la signature des conventions de dépôts des œuvres d'art, la signature des formulaires et des contrats de prêts des œuvres des musées de la ville de Paris à des organismes culturels, la signature des actes et décisions relatifs à la tenue de l'inventaire des collections et à la réalisation de leur récolement¹⁵⁸⁷. De telles attributions et délégations sont légitimes vis-à-vis des conservateurs, qui « *exercent des responsabilités scientifiques et techniques* » et qui « *ont vocation à occuper les emplois de direction de ces établissements et services* »¹⁵⁸⁸. Il est également possible d'élargir ces délégations. Ainsi les directeurs de musées pourraient traiter, au-delà des aspects purement scientifiques de leurs musées, les questions liées à l'administration et au fonctionnement quotidien de ceux-ci. Un tel système reviendrait, en fait, à supprimer les échelons hiérarchiques superflus pour améliorer les processus de décision et d'autorisation. La délégation de signature offre alors de multiples possibilités et sans supprimer les contrôles, par exemple, des directeurs généraux des services ou des directeurs adjoints, on pourrait imaginer que le musée procède lui-même à l'acquisition d'œuvres. Il pourrait également procéder lui-même à la passation de certains marchés publics ou bien disposer de droits de tirage sur certains marchés globalisés de la collectivité territoriale. Le code des marchés publics a en effet prévu des dispositifs qui, combinés avec une délégation de signature, pourrait constituer un moyen pour les collectivités territoriales de s'adapter à l'exigence de passation de marchés publics globaux et au principe de computation des seuils posé par l'article 27 du code des marchés publics

¹⁵⁸⁵ Article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 33 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, précitée.

¹⁵⁸⁶ Conseil d'État, 17 novembre 1995, *Ville de Paris*, req. n° 118952, inédit au *Recueil Lebon*.

¹⁵⁸⁷ Arrêté du 31 mai 2011, *BMO* de la ville de Paris du 7 juin 2011, p. 1325.

¹⁵⁸⁸ Article 2 du décret 91-839 du 2 septembre 1991 *portant statut particulier du cadre d'emplois des conservateurs territoriaux du patrimoine*, précité.

697. Il est en effet difficile, pour une collectivité territoriale, de déterminer à l'avance les quantités nécessaires de fournitures (stylos, papier ou autres) et de services (tels que les besoins liés à la réparation d'un ascenseur, par exemple). Mais dans ces conditions, elle peut recourir à des marchés « fractionnés » : quand le pouvoir adjudicateur est dans l'impossibilité technique de définir toutes les modalités de ses besoins, il peut distinguer une phase de sélection, voire de présélection des fournisseurs et une phase d'attribution des marchés ou des commandes. Ces procédures sont prévues par les articles 72, 76 et 77 du code des marchés publics, et concernent respectivement les marchés à tranches conditionnelles¹⁵⁸⁹, les accords-cadres¹⁵⁹⁰ et les marchés à bons de commande.

L'accord-cadre consiste en fait en une présélection de prestataires qui disposeront, au moment de la réalisation des besoins du pouvoir adjudicateur, d'une forme d'exclusivité partagée. Seuls les prestataires sélectionnés seront remis en concurrence par le pouvoir adjudicateur. Les marchés publics à bons de commande sont une forme d'accords-cadres : il s'agit de marchés publics à exécution successive, conclus sur quatre ans maximum avec un ou plusieurs opérateurs économiques, permettant d'effectuer des achats successifs avec une seule mise en concurrence et une seule procédure complète (au lancement du marché). Les bons de commande sont ensuite émis au fur et à mesure de l'apparition des besoins.

698. Ainsi il y a un contrat « cadre » qui détermine les conditions générales d'exécution de la commande publique, et qui est passé, selon son montant, en respectant les règles et procédures formalisées posées par le code des marchés publics. Ce contrat est signé pour une durée déterminée qui ne peut excéder quatre ans avec un ou plusieurs prestataires. Au moment de la réalisation du besoin, la personne responsable du marché demande au prestataire d'intervenir (à moins qu'elle ne doive remettre en concurrence les différents prestataires d'un accord-cadre). Une collectivité territoriale passe, par exemple, un marché général de maintenance sur les ascenseurs présents dans ses services : si une école ou un musée relève une panne de l'une de ses installations, la collectivité territoriale fait appel au prestataire titulaire du marché public, dans les conditions prévues par l'accord (qui détermine, en règle générale, un nombre

¹⁵⁸⁹ Le marché à tranche comporte des prestations dont la réalisation est certaine (tranche ferme) et d'autres qui peuvent ne pas se réaliser (tranche conditionnelles). « Dans un marché à tranches conditionnelles, l'acheteur public n'est engagé que sur la tranche ferme ; par contre, le fournisseur l'est sur l'ensemble des tranches du marché » (Circulaire du 29 décembre 2009 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics, JORF du 31 décembre 2009, p. 23171, article 7.2.4).

¹⁵⁹⁰ Article 1^{er} du code des marchés publics : « Les accords-cadres sont les contrats conclus entre un des pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 et des opérateurs économiques publics ou privés, ayant pour objet d'établir les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées ».

minimum et un nombre maximum d'interventions). Elle dispose ainsi d'un « carnet d'adresses » et, au moment où il est question de déplacer une œuvre, elle vérifie lequel présente l'offre économiquement la plus avantageuse pour une prestation précise (un envoi à l'étranger par exemple).

De cette façon, au lieu de recourir à l'autorisation d'une autorité hiérarchique supérieure (ce qui est le cas actuellement pour les musées de la ville de Paris qui passent par le bureau des musées, la sous-direction du patrimoine et de l'histoire, voire la direction des affaires culturelles selon l'importance de leurs demandes), le directeur d'un musée géré en régie directe pourrait lui-même passer certains ordres de services dans le cas de marchés publics à bons de commande par exemple.

On pourrait imaginer également qu'un accord-cadre relatif au transport d'œuvre soit passé par les services centraux de la collectivité territoriale, et que le musée s'occupe ensuite lui-même de remettre en concurrence les titulaire du marché en fonction de ses besoins. Pourraient également être traitées de la sorte les opérations de maintenance, de nettoyage et de petits travaux, ainsi que certaines opérations de restauration d'œuvres. Une telle organisation implique que le musée dispose, à des degrés variables selon la nature des délégations qui lui sont accordées, d'une certaine visibilité sur les dépenses directes et indirectes qu'il peut engendrer. Cela reviendrait à lui confier la gestion de certaines enveloppes de crédits alloués annuellement.

699. La ville de Lyon recourt au procédé de la délégation de signature pour assurer la gestion de ses six musées : rattachés à la direction générale à la culture, ils disposent d'un budget voté annuellement par le conseil municipal, et en assurent eux-mêmes une partie de son exécution, dans le respect des enveloppes budgétaires qui leur ont été allouées. Les directeurs ou directrices des musées de Lyon disposent d'une délégation de signature du maire leur permettant d'engager les dépenses liées aux activités de leur musée respectif (montant limite à 20 000 euros). Au-delà de cette somme, c'est le délégué général à la culture, voire l'adjoint à la culture qui signe les bons de commande. Ces modalités de gestion leur permettent d'organiser de manière autonome (dans le respect des procédures comptables et celles du code des marchés publics) les activités d'expositions¹⁵⁹¹ et de médiation culturelle (visites, animations exceptionnelles type nuit des musées, journées du patrimoine). Cette organisation fonctionne grâce à une forte implication du personnel des musées, qui travaille en collaboration étroite

¹⁵⁹¹ Les musées de la ville de Lyon organisent une vingtaine d'expositions par an.

avec les services centraux de la ville, notamment pour la passation des marchés publics. On entre, alors, dans un véritable processus de gestion, qui implique une parfaite définition des besoins des musées au moment de l'élaboration du budget primitif, car il est très rare qu'une rallonge financière leur soit accordée en cours d'année dans le cadre d'une décision modificative.

La ville de Lyon ne constitue pas le seul modèle de mise en œuvre de la délégation de signature du maire vers les musées : on peut également citer la communauté d'agglomérations de Strasbourg, la communauté de Lille, la ville de La Rochelle. La délégation se présente à des degrés divers, selon la structure de la collectivité territoriale responsable du musée, en fonction de sa stratégie de gestion et également de la confiance qu'elle juge pouvoir accorder aux directeurs de musées.

Conclusion du Titre I.

701. L'approche théorique de la régie directe a permis de démontrer sa simplicité de création et de fonctionnement. Procédé de gestion « commode » et préexistant à tous les autres, il reste largement répandu en matière de musées et se pose comme un système traditionnel.

Des critiques relatives à la régie directe ont pourtant pointé l'inadaptation des règles de la fonction publique et de la comptabilité publique, mais aussi et surtout la lourdeur administrative que ce procédé de gestion peut entraîner. Cependant, les évolutions législatives et réglementaires ont permis d'apporter quelques solutions aux défaillances relevées, jusqu'à la réforme du procédé de la délégation de signature qui offre des possibilités diverses. La régie directe reste-t-elle pour autant un procédé de gestion défaillant et inadapté au fonctionnement des musées territoriaux ?

702. Il semble que le bon fonctionnement d'un musée en régie directe doive reposer sur la recherche d'un équilibre entre la collectivité territoriale et son musée. Cet équilibre repose sur la position de ce musée dans l'organisation hiérarchique de la collectivité territoriale, et sur les choix organisationnels de celle-ci. Dans ce cadre, les objectifs culturels définis par la collectivité pour son établissement doivent être pris en compte, de même que les outils qu'elle est prête à employer pour lui accorder un minimum d'autonomie. Cette autonomie s'apprécie sous deux angles. D'une part, il s'agit de permettre aux directeurs de musées d'exercer pleinement leurs responsabilités sur la gestion de leurs collections et, dans une certaine mesure, de leur permettre de répondre à leurs attentes professionnelles (notamment l'acquisition et la restauration des œuvres, l'organisation d'expositions et d'activités culturelles¹⁵⁹²). D'autre part, il convient de leur permettre d'effectuer un suivi, ou de participer à la gestion courante de leur musée.

Ces deux axes ou possibilités d'autonomie dépendent évidemment de la taille de la collectivité territoriale responsable du musée concerné, et des capacités de celui-ci à développer son activité (organiser des expositions temporaires, des activités pédagogiques et culturelles, bref à assurer leur rayonnement sur le territoire local ou national).

¹⁵⁹² POULARD Frédéric, *Les musées de collectivités, les conservateurs et la mise en œuvre des politiques culturelles*, précitée, p. 128-136 (aux attentes professionnelles déjà citées et qui correspondent au « déroulement normal » de la vie d'un musée, Monsieur Frédéric Poulard rajoute l'accompagnement à la création ou à la rénovation d'un musée, la participation à la mise en œuvre de la politique culturelle locale).

703. Par ailleurs, il faut noter également que le développement d'une forme d'autonomie d'un musée géré en régie directe dépendra des compétences et du degré de responsabilisation de son conservateur. Toute structure de gestion, quelle qu'elle soit, peut se révéler inapte dès lors que les agents qui y travaillent ne participent pas, par leurs compétences, à rendre cette structure plus efficace. On pourra toujours critiquer une régie directe si ses agents ne contribuent pas à son bon fonctionnement. Aussi faut-il que ces agents soient suffisamment formés techniquement et prêts à assumer les responsabilités qu'on leur offre, par le biais notamment de la régie d'avances ou, surtout, de la délégation de signature. Or, on pourra constater que l'absence de responsabilisation des directeurs de musées peut être partagée entre la collectivité territoriale de tutelle et ceux-ci, *« qui sont souvent plus heureux qu'ils ne le disent d'être déconnectés des questions budgétaires et de pouvoir, ainsi, se consacrer plus librement à leur travail scientifique et artistique »*.

*« En réalité, deux actions doivent être menées de pair. Les conservateurs, pour leur part, ne verront aboutir leurs légitimes revendications d'autonomie et de responsabilité que s'ils adoptent franchement une démarche plus managériale et prennent complètement en compte la gestion de leurs établissements. Mais à cette conversion volontariste devra répondre, de la part de leur tutelle, la mise en place d'une formation bien adaptée qui permette aux gestionnaires d'acquérir les connaissances et la pratique nécessaires à l'exercice de tâches diversifiées dont ils n'avaient guère l'occasion de se préoccuper jusque-là »*¹⁵⁹³.

704. Reste que la responsabilisation et l'autonomisation de musées locaux gérés en régie directe ne permettent pas de résoudre totalement les difficultés d'ordre technique, telles que la gestion des marchés publics et la question de la computation des seuils, la gestion des libéralités et la difficile adaptation de la gestion publique au développement des activités commerciales. La régie directe se pose donc comme un procédé de gestion persistant, qui s'est perfectionné, mais qui reste perfectible.

Au-delà de la régie directe, d'autres outils juridiques de gestion des services publics locaux pourraient donc peut-être permettre d'assurer la gestion de musées territoriaux.

¹⁵⁹³ CHATELAIN Stéphanie, *Le contrôle de gestion dans les musées. Émergence et développement du contrôle de gestion dans des organisations non lucratives soumises à des faisceaux de contraintes environnementales et organisationnelles*, précité, p. 306.

Titre II. Quelles perspectives au-delà de la régie directe ?

705. La régie directe reste le procédé le plus courant en matière de gestion des musées territoriaux, mais la question d'une évolution de ce procédé vers une autre forme de gestion est toujours récurrente. Elle a été soulevée dès la fin des années 1970, au moment du vote de la loi de programme pour les musées. Mais c'est surtout dans les années 1990 que les observateurs, les professionnels et les politiques ont été nombreux à faire des propositions dans ce domaine. On retiendra notamment l'étude d'un groupe de travail de l'École nationale d'administration en 1990¹⁵⁹⁴ et, la même année, le rapport de Monsieur Bertrand Galey sur l'administration des musées classés et contrôlés, qui proposait « une esquisse d'un projet de loi sur les musées »¹⁵⁹⁵. Par ailleurs, en 1993, le projet de loi *relatif aux musées, aux établissements publics territoriaux à vocation culturelle et aux conservateurs*¹⁵⁹⁶ visait à « donner aux musées les principes généraux, cohérents et modernes de leur organisation, dans le contexte de développement qui est le leur ». Il envisageait également la création d'un établissement public local à vocation culturelle, destiné à la gestion de tout service public culturel. Cette structure incluait le service public des musées, sans donner toutefois de véritables précisions sur les modalités de leur gestion au sein d'une structure de ce type. Mais imposer une structure de gestion aux musées territoriaux reviendrait à aller à l'encontre de la liberté accordée par le code du patrimoine aux collectivités territoriales et donc au principe de libre administration des collectivités territoriales.

706. On doit aussi convenir que « la complexité du tissu muséal nous amène à penser qu'un texte unique ne peut envisager la totalité des cas »¹⁵⁹⁷. Monsieur Bertrand Galey avait mis en évidence cette difficulté et avait justement proposé le recours à divers modes de gestion, au choix des collectivités territoriales elles-mêmes. L'article 6 de son esquisse d'un projet de loi sur les musées dispose en effet que « les musées de collectivités territoriales sont organisés (...) en services, régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou de la

¹⁵⁹⁴ CHOUGNET Jean-François (dir.), *Grands musées et décentralisation culturelle : complémentarité ou concurrence ?* ENA, Rapport de la promotion Victor Hugo, 1990.

¹⁵⁹⁵ GALEY Bertrand, *L'organisation administrative des musées classés et contrôlés*, DMF, 1990, pp. 91-93.

¹⁵⁹⁶ LANG Jack, *Projet de loi relatif aux musées, aux établissements publics territoriaux à vocation culturelle et aux conservateurs*, précité.

¹⁵⁹⁷ CHATELAIN Stéphanie, *Le contrôle de gestion dans les musées, émergence et développement du contrôle de gestion dans des organisations non lucratives soumises à des faisceaux de contraintes environnementales et organisationnelles*, précité, p. 82.

seule autonomie financière, ou sous tout autre régime de droit public »¹⁵⁹⁸. Il convient d'ailleurs de souligner que, encore aujourd'hui, les études sur la gestion des services publics culturels territoriaux, voire des musées, ne font qu'analyser les différents procédés et modes de gestion existants, sans apporter de véritable proposition et sans s'intéresser à l'organisation même de ces structures. Est-il possible pourtant de faire un tri parmi les modes de gestion qui s'offrent aux collectivités territoriales, et de dégager une solution qui pourrait s'avérer plus pertinente que les autres en la matière ?

707. Dans son rapport précité, Monsieur Bertrand Galey envisageait plusieurs hypothèses pour améliorer et faire évoluer la gestion des musées territoriaux. Il a ainsi posé l'idée du dédoublement des fonctions du musée, c'est-à-dire la dissociation entre les fonctions dites de conservation et les fonctions commerciales. Cependant, ces fonctions pouvaient également, selon lui, être réunies au sein d'une structure de gestion souple. Il suggérait aussi de recourir à la mise en réseau des musées. Ces propositions sont réalisables par les collectivités territoriales, mais elles ont rarement été mises en œuvre, malgré le nombre important (et croissant) d'outils à leur disposition. Elles ont toutefois été expérimentées par l'État : celui-ci a eu recours, pendant longtemps, au procédé de la régie directe pour assurer la gestion de ses musées. Il a cependant élaboré et mis en place diverses solutions pour pallier les inconvénients de ce régime.

Il paraît donc pertinent de mettre en perspective les procédés et les modes de gestion des musées nationaux et ceux des musées territoriaux, et de voir si les collectivités territoriales ne pourraient pas s'inspirer des pratiques nationales dans ce domaine. Cela implique de s'interroger sur les outils juridiques à la disposition des collectivités territoriales pour assurer la gestion de leurs musées, ainsi que sur les conséquences de leurs choix en termes d'organisation du service. On verra que si la constitution d'une structure de gestion autonome peut se révéler une solution satisfaisante, celle-ci pourrait être envisagée dans le cadre d'une mise en réseau des musées. Cette solution encouragerait alors le recours à des structures de groupements de collectivités territoriales, telles que l'établissement public de coopération culturelle.

708. Le régime général des musées nationaux a longtemps été fixé par l'ordonnance du 13 juillet 1945 *portant organisation provisoire des musées de beaux-arts* et son décret

¹⁵⁹⁸ GALEY Bertrand, *L'organisation administrative des musées classés et contrôlés*, précité, p. 92.

d'application du 31 août 1945¹⁵⁹⁹. Cependant, il convient de ne pas omettre que le ministère de la Culture n'est pas la seule autorité de tutelle des musées nationaux. Certains sont rattachés au ministère de la Défense (musée de l'Armée notamment), d'autres au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Muséum national d'histoire naturelle). On s'attachera cependant à ne présenter que les choix du ministère de la Culture en matière de gestion des musées nationaux, même si ces choix ont été similaires dans d'autres ministères. Il n'est pas question non plus de faire ici une étude complète des moyens et des modalités de la gestion des musées nationaux, mais de soulever les points qui peuvent paraître intéressants du point de vue de l'administration et de la gestion des musées territoriaux.

709. La régie directe est restée prédominante au niveau national jusqu'au début des années 2000. Mais l'État avait déjà envisagé plusieurs solutions pour améliorer l'administration de ses musées en régie (**Chapitre I**). La mise en œuvre de la loi organique *relative aux lois de finances* et le lancement de la révision générale des politiques publiques, ont conduit le ministère de la culture à engager une profonde réforme de ses institutions muséales, généralisant ainsi la formule de l'établissement public, qui ne concernait à la base qu'un nombre limité de ces structures (**Chapitre II**).

¹⁵⁹⁹ Ordonnance 45-1546 du 13 juillet 1945 *portant organisation provisoire des musées des beaux-arts*, précitée, et décret n° 45-2075 du 31 août 1945 *portant application de l'ordonnance relative à l'organisation provisoire des musées des beaux-arts*, *JORF* du 12 septembre 1945, p. 5698.

Chapitre I. Les solutions développées par l'État pour améliorer le fonctionnement de ses musées en régie directe

710. Sans être véritablement directifs sur leurs modalités d'organisation et d'administration, les dispositions de 1945 rattachaient les musées nationaux à un service dépendant du ministère de l'Éducation Nationale, la Direction des musées de France. Celle-ci avait la charge de l'administration des musées et du contrôle de structures qui ne relevaient pas de l'État (les musées classés et les musées contrôlés)¹⁶⁰⁰. La constitution de ce service, rattachée à partir de 1959 au tout nouveau ministère de la Culture¹⁶⁰¹, officialisait une pratique de gestion et de contrôle existant depuis longtemps.

711. La forme et l'organisation de la Direction des musées de France ne sont pas restées figées depuis l'ordonnance du 13 juillet 1945 et on peut mentionner au moins deux réformes importantes du service, l'une en 1979¹⁶⁰² et l'autre en 1991¹⁶⁰³. La Direction des musées de France était structurée en différents services, placés sous l'autorité d'un directeur et de son adjoint. À partir de 1991 ces services étaient chargés notamment des collections, de la muséographie, des professions et des professionnels, des publics, de l'action éducative et de la diffusion culturelle ou encore des affaires administratives, financières et juridiques.

Cette organisation impliquait une centralisation de la gestion des musées au niveau de la Direction des musées de France, ceux-ci étant, selon l'expression retenue par Jean Chatelain dans son ouvrage relatif au droit et à l'administration des musées, « *dépourvus de personnalité*

¹⁶⁰⁰ Article 1^{er} de l'arrêté du 5 août 1991 *relatif à l'organisation de la Direction des musées de France*, JORF du 6 août 1991, p. 10451 : « La DMF propose et met en œuvre la politique de l'État en matière de patrimoine muséographique; elle organise la coopération des diverses autorités publiques dans ce domaine. Elle veille à la conservation, la protection, la restauration, l'enrichissement et l'étude des collections ainsi qu'au développement de la recherche en matière de patrimoine muséographique. Elle s'attache à la présentation des collections au public et au développement de la fonction culturelle et éducative des musées par le déploiement équilibré des collections sur le territoire national et le soutien aux actions de diffusion et d'animation, notamment écrites et audiovisuelles. (...) Elle définit le cadre général et les objectifs de l'administration et de la modernisation des musées nationaux et en évalue les résultats; elle exerce la tutelle de l'État sur ceux d'entre eux qui ont le statut d'établissement public ».

¹⁶⁰¹ Décret n° 59-212 du 3 février 1959 *relatif aux attributions d'un ministre d'État (ministre de la culture)*, JORF du 4 février 1959, p. 1556.

¹⁶⁰² Arrêté du 23 octobre 1979 *relatif à l'organisation du ministère de la culture et de la communication (services de la culture): Direction des musées de France*, JORF du 18 novembre 1979, p. 9375.

¹⁶⁰³ Arrêté du 5 août 1991 *relatif à l'organisation de la Direction des musées de France*, précité.

civile »¹⁶⁰⁴ : « Depuis l'origine, et presque jusqu'à la fin des années 1960, cette absence de personnalité est la conséquence directe d'une gestion extrêmement centralisée exercée directement par la Direction des musées de France, spécialement dans les domaines administratifs et financiers ».

Les conservateurs et les responsables des musées disposaient en principe d'une responsabilité scientifique et d'une certaine liberté concernant la gestion des collections des musées. Les autres questions liées à la gestion des musées nationaux étaient traitées par différents services du ministère de la culture : la gestion administrative et financière des musées été en effet partagée entre la Direction des musées de France, la Direction de l'administration générale du ministère de la culture (chargée notamment des questions de gestion du personnel) et la Réunion des musées nationaux, laquelle faisait à l'origine office de caisse de mutualisation et s'occupait des acquisitions pour le compte des musées. Ce procédé de gestion n'était donc rien de plus (ni rien de moins) qu'une gestion en régie directe, avec toutes les difficultés que l'on connaît, et qui se sont accentuées au fur et à mesure de l'évolution du nombre de musées nationaux et surtout de leurs missions : lourdeur administrative engendrée par une gestion transversale des services, fragmentation et échelonnement des processus de décision, déresponsabilisation des conservateurs, multiplication des circuits de financements, etc. Le rapport de la Cour des comptes relatif aux *musées nationaux et aux collections nationales d'œuvres d'art* rédigé en 1997 souligne que les musées étaient tributaires des décisions et des crédits de la Direction des musées de France, mais également de la Direction de l'administration générale du ministère de la culture et de la Réunion des musées nationaux. Ainsi, la Direction des musées de France ne gérât pas à elle seule l'ensemble des recettes et des dépenses des musées mais s'intégrait, avec la Direction de l'administration générale, dans un circuit de financement et de gestion de crédits complexe.

La Cour des comptes a pu constater, par exemple, « que le Musée national des arts et traditions populaires relevait de sept circuits de financement différents (...) »¹⁶⁰⁵. De même, « la centralisation financière présente (...) des inconvénients pratiques, notamment du point de vue du respect des seuils d'engagement imposés par le code des marchés publics. À plusieurs reprises, la Direction des musées de France a dû interdire à certains établissements la passation de commandes hors marché à des fournisseurs dont le montant annuel réglementaire des fournitures, pour l'ensemble des musées nationaux gérés en régie directe, était dépassé,

¹⁶⁰⁴ CHATELAIN Jean, *Droit et administration des musées*, précité, p. 95.

¹⁶⁰⁵ Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, Rapport public particulier, 1997, p. 28.

information qu'elle était seule à connaître et à pouvoir contrôler »¹⁶⁰⁶. La Cour des comptes poursuit son argumentation et souligne que « l'administration directe place, de fait, la Direction des musées de France (...) en position de décider, d'une certaine façon, « à la place des conservateurs » auxquels il est pourtant demandé de s'impliquer, plus que par le passé, dans une gestion active et globale des sites muséaux. Il les conduit aussi à imposer, au nom des intérêts collectifs des musées nationaux, des décisions qui peuvent ne pas servir les projets scientifiques et culturels propres des établissements »¹⁶⁰⁷.

712. Une telle situation, associée au manque de moyens de la Direction des musées de France¹⁶⁰⁸ et à l'absence « d'une source d'inspiration commune à laquelle les logiques d'action de chacun seraient subordonnées »¹⁶⁰⁹ risquait de conduire à une forme « d'asphyxie » des musées, ou « au mieux », à la multiplication d'associations para-administratives chargées de les aider à pallier les dysfonctionnements de l'administration centrale.

Aussi le ministère de la Culture a-t-il cherché des solutions pour alléger les modalités de gestion de ses musées, tout en tenant compte de l'évolution importante que connaissait les institutions muséales depuis début des années 1980 (avec, notamment, la recherche de la satisfaction des besoins croissants des visiteurs dans le cadre du développement des expositions temporaires et des activités commerciales). Deux actions majeures se dégagent alors de la politique du ministère. La première a consisté à utiliser la technique du dédoublement fonctionnel grâce à l'intervention de la Réunion des musées nationaux, que le ministère de la Culture a chargé de l'organisation des expositions temporaires et du développement des activités commerciales des musées. La seconde visait à recourir à une segmentation de son administration, ou déconcentration horizontale, pour permettre aux directeurs de musées de disposer d'un minimum d'autonomie de gestion.

Quels modèles ces deux solutions peuvent-elles constituer pour les musées territoriaux ? Dans le contexte actuel de l'évolution des musées et des modalités de gestion des services publics locaux, l'externalisation (**Section 1**), et la déconcentration de la gestion des musées (**Section 2**) peuvent sans doute s'avérer pertinentes pour assurer la gestion des institutions locales.

¹⁶⁰⁶ Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, précité, p. 32.

¹⁶⁰⁷ *Ibidem*, p. 33.

¹⁶⁰⁸ *Ibidem*, pp. 12-16.

¹⁶⁰⁹ *Ibidem*, p. 31.

Section 1. L'externalisation : principes et limites

713. L'externalisation est l'opération qui consiste à « *confier à des partenaires extérieurs à l'entreprise ou à l'administration des activités ou des fonctions précédemment assurées en régie* »¹⁶¹⁰. Il s'agit donc d'une forme de dédoublement fonctionnel ; une fonction ou un service étant réparti ainsi entre plusieurs exécutants.

Une petite distinction doit néanmoins être effectuée, car le dédoublement fonctionnel peut consister en la répartition d'une activité entre plusieurs exécutants qui dépendent tous d'une même structure. Ainsi il y a dédoublement fonctionnel lorsque, au sein d'une même collectivité territoriale, les contrats de commandes et de marchés publics liés au fonctionnement d'un musée local sont gérés par un service des achats, rattaché par exemple à la direction des finances, alors que les autres aspects du fonctionnement du musée sont gérés par la direction des affaires culturelles de la collectivité.

714. L'externalisation constituerait une technique récente, née aux États-Unis dans les années 1960 sous le terme générique d'« *outsourcing* », et apparue pour la première fois en France en 1991, notamment dans le secteur de la Défense¹⁶¹¹.

Cette approche doit toutefois être relativisée. Car l'externalisation n'est pas, en effet, une pratique récente : sous le Directoire, le ravitaillement des armées était assuré, « *avec des fortunes diverses* » par des entreprises privées. En 1795, le Général Bonaparte ne se plaint-il pas d'une entreprise, qui « *a si bien réussi à affamer nos soldats* »¹⁶¹² ? Par ailleurs, on peut avoir tendance à considérer que l'externalisation se pose comme le prolongement de la notion de sous-traitance¹⁶¹³.

715. Si l'externalisation n'est pas une technique nouvelle, elle a connu ces dernières années un véritable essor, en partie lié à la réorganisation et à la réforme de l'État et des autres

¹⁶¹⁰ Directive ministérielle n° 30 892 du 3 août 2000, citée par DASSEUX Michel, *Rapport d'information sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la Défense*, Doc. Ass. nationale, onzième législature, 2002, n° 3595, p. 9.

¹⁶¹¹ DASSEUX Michel, *Rapport d'information sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la Défense*, précité, p. 10.

¹⁶¹² DASSEUX Michel, *Rapport d'information sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la Défense*, précité, p. 9.

¹⁶¹³ *Ibidem*, p. 12. Voir notamment l'article 1^{er} de la loi 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance, JORF du 3 janvier 1976, p. 148 : « *La sous-traitance est l'opération par laquelle un entrepreneur confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant l'exécution de tout ou partie du contrat d'entreprise ou d'une partie du marché public conclu avec le maître de l'ouvrage* ».

administrations françaises. La recherche d'efficacité de l'action publique, initiée par la révision générale des politiques publiques en 2007 vise ainsi à « *identifier les réformes qui permettront de réduire les dépenses de l'État, tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques* »¹⁶¹⁴. L'externalisation est censée avoir un rôle à jouer dans ce domaine¹⁶¹⁵, car elle « *met en lumière la logique économique qui imprègne aujourd'hui la sphère administrative* »¹⁶¹⁶. Aujourd'hui elle touche tous les secteurs de l'administration. Le ministère de la Défense a ainsi prévu, dans le cadre de la *loi de programmation militaire 2009-2014*, de rationaliser sa politique d'achats et de recourir à l'externalisation dans « *les domaines tels que l'habillement, la restauration ou les infrastructures* » afin de « *réaliser des économies en bénéficiant de la performance économique des prestataires externes* »¹⁶¹⁷.

716. Mais au-delà de la question économique, qui semble de plus en plus compter en la matière, l'externalisation permet aussi aux entreprises et à l'administration de se « recentrer sur le cœur de leur métier ». De plus, le recours à l'externalisation peut résulter du choix lié à la recherche d'une plus grande efficacité : « *En effet, l'externalisation est également un moyen de bénéficier de compétences très spécifiques, notamment dans les activités à évolution technologique rapide, requérant une expertise constamment actualisée. Elle présente un grand intérêt quand le coût et les difficultés d'acquisition de compétences dans des domaines très spécifiques (...) sont disproportionnés par rapport aux résultats attendus* »¹⁶¹⁸.

Il peut en être ainsi dans le domaine des musées, notamment pour ce qui concerne le développement de leurs activités commerciales, aussi convient-il de voir quels sont les principes généraux qui l'encadrent (§1). Néanmoins, l'externalisation peut présenter certaines limites qui peuvent expliquer la rareté de ce modèle au niveau local (§2).

¹⁶¹⁴ DREYFUS Jean-David, « Externalisation et liberté d'organisation du service », *AJDA* 2009, p. 1529.

¹⁶¹⁵ Il apparaît cependant que les économies attendues dans le cadre d'une externalisation peuvent être incertaines : DASSEUX Michel, *Rapport d'information sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la Défense*, précité, pp. 33-35.

¹⁶¹⁶ *Ibidem*.

¹⁶¹⁷ Article 21 de la loi 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, *JORF* du 31 juillet 2009, p. 12713.

¹⁶¹⁸ DASSEUX Michel, *Rapport d'information sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la Défense*, précité, p. 14.

§1. Principes généraux de l'externalisation en matière de musées

717. Le recours à l'externalisation dans le cadre de la gestion d'un musée implique que la collectivité territoriale responsable choisisse entre deux solutions. La première consisterait à constituer une structure spécifique chargée de la gestion de certaines activités liées au service public de son musée. C'est cette solution que préconise notamment Monsieur Bertrand Galey dans son rapport sur la gestion des musées territoriaux, car elle conduirait plus à une forme de dédoublement fonctionnel qu'à une forme d'externalisation. En effet, elle ne pourrait se concevoir que par le biais d'une délégation unilatérale du service public ou d'une partie du service public¹⁶¹⁹. Or, on verra ci-après que le contrôle qui peut s'exercer sur ce type de structure est un contrôle assez fort de la collectivité territoriale responsable et, de ce fait, la structure ne peut être considérée comme un véritable prestataire de service. Cependant, c'est une hypothèse utilisée par les collectivités territoriales : la commune de Tautavel a, par exemple, constitué une régie personnalisée à caractère industriel et commercial pour assurer la gestion de la boutique et des activités commerciales de son musée de Préhistoire. La seconde solution serait de faire appel à un opérateur extérieur et indépendant de la collectivité territoriale responsable du musée (en général une personne privée), qui assurerait tout ou partie du service en cause.

Dans ce domaine, la Réunion des musées nationaux peut constituer un exemple pertinent (A), et son existence conduit à se demander si l'externalisation n'est pas possible dans le cadre de la gestion d'un musée territorial (B).

A. La Réunion des musées nationaux : un prestataire au service des musées nationaux

718. Institution originale au cœur du paysage français¹⁶²⁰, la Réunion des musées nationaux a été créée par la loi *de finances pour 1896* du 16 avril 1895. L'évolution de ses compétences et de son statut (1) l'a transformée en un véritable prestataire des musées, illustrant ainsi parfaitement le principe de l'externalisation (2).

¹⁶¹⁹ Voir supra, §55 et suivants.

¹⁶²⁰ FOURNAND Christian, « La Réunion des musées nationaux », *La Revue du Trésor*, n° spécial, « Finances publiques et culture », 2008, n° 5, p. 318.

1. L'évolution des compétences et du statut de la Réunion des musées nationaux

719. L'objet initial de la Réunion des musées nationaux était de constituer une « caisse de mutualisation » des musées nationaux (à l'époque il s'agissait du musée du Louvre, du château de Versailles, du musée de Saint-Germain-en-Laye et du musée du Luxembourg), dont les fonds seraient destinés à l'enrichissement des collections nationales (la mutualisation des ressources constitue toujours la spécificité de la Réunion des musées nationaux). Il s'agissait à l'origine de pallier l'insuffisance des crédits d'acquisition des musées nationaux, mais également de contourner une règle de comptabilité publique selon laquelle il était impossible, pour les musées, de capitaliser, à la fin d'un exercice, les crédits non dépensés dans l'année¹⁶²¹.

720. Les ressources de la Réunion des musées nationaux étaient initialement constituées des dons et legs, des subventions de l'État, du produit de la vente des estampes, moulages et autres reproductions, ainsi que du produit de la vente des diamants de la Couronne¹⁶²² et de toutes autres ressources pouvant être prévues par la loi. Ces ressources ont évolué au fil du temps, parallèlement au développement des compétences de la Réunion des musées nationaux : en 1921, les musées nationaux sont devenus payants¹⁶²³ et la Réunion des musées nationaux a bénéficié du produit des droits d'entrée. Elle a profité de cette situation nouvelle pour se lancer, de sa propre initiative, dans l'organisation de visites conférences et d'expositions temporaires, *« dont le caractère payant lui permettait d'accroître encore les moyens qu'elle pouvait consacrer à l'enrichissement des collections »*¹⁶²⁴. Un décret du 28 janvier 1930 est venu par la suite régulariser cette situation et octroyer également à la Réunion des musées nationaux le produit de la vente d'objets dérivés tels que les catalogues, albums, publications, photographies ou cartes postales. Progressivement, l'importance croissante des musées, *« la multiplication des expositions temporaires, l'ont incitée à rechercher l'amélioration constante de la qualité de ses prestations et pour cela à développer ses services et professionnaliser ses méthode de*

¹⁶²¹ PONTIER Jean-Marie, « La nouvelle Réunion des musées nationaux », *AJDA* 1990, p. 712. Voir également CALLU Agnès, « La Réunion des musées nationaux : un outil commercial au service d'une politique culturelle », in EVENO Patrick et MARSEILLE Jacques (dir.), *Histoire des industries culturelles en France, XIX^{ème} - XX^{ème} siècles*, actes du colloque tenu en Sorbonne en décembre 2001, ADHE, 2003, p. 248.

¹⁶²² La proposition de vendre les diamants de la Couronne pour permettre l'accroissement des collections nationales date de 1871, et ce n'est qu'en 1882 qu'un projet de loi fut déposé par Jules Ferry et Léon Say (1826-1896, sénateur, ministre des finances sous la III^{ème} République). La vente effective eu lieu en 1887 et rapporta sept millions de francs de l'époque, dont la moitié fut attribuée à la nouvelle Réunion des musées nationaux. Voir PONTIER Jean-Marie, « La nouvelle Réunion des musées nationaux », précité, p. 712.

¹⁶²³ Article 118 de la loi du 31 décembre 1921, *budget général de 1922*, *JORF* du 1^{er} janvier 1922, p.2.

¹⁶²⁴ Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvre d'art*, précité, p. 18.

*production et de diffusion de ses produits éditoriaux, ainsi que ses dispositifs d'accueil (...). Parallèlement, elle a mis en place un système de vente par correspondance »*¹⁶²⁵.

721. L'évolution des missions de la Réunion des musées nationaux a entraîné une évolution de son statut juridique. Ainsi, alors qu'en 1895 la Réunion des musées nationaux était un organisme doté de la personnalité civile, l'ordonnance du 13 juillet 1945 *portant organisation provisoire des musées de beaux-arts* en a fait un établissement public, sans en préciser véritablement la nature. Le décret du 11 mai 1981 *relatif à la Réunion des musées nationaux et à l'École du Louvre* l'a érigée en établissement public national à caractère administratif¹⁶²⁶. Cependant, la volonté de l'État de se décharger de la mise en œuvre de certains projets opérationnels a conduit à un développement croissant des activités de la Réunion des musées nationaux. Cette situation a conduit à une forme de crise financière pour l'institution : la Réunion des musées nationaux a dû rechercher dans le développement de ces activités, qui n'étaient pas suffisamment financées par l'État, les moyens financiers de mettre en œuvre sa politique muséographique. Aussi, progressivement s'est développée l'idée d'une inadéquation entre les règles de la comptabilité publique et de la fonction publique d'une part, et le développement des activités commerciales de la Réunion des musées nationaux¹⁶²⁷. Le décret du 14 novembre 1990 a donc réorganisé la Réunion des musées nationaux, et l'a transformée en établissement public à caractère industriel et commercial¹⁶²⁸.

722. La Réunion des musées nationaux a de nouveau fait l'objet d'un nouveau changement de statut en 2011, dans le cadre de son rapprochement avec les Galeries nationales du Grand Palais¹⁶²⁹. Toutefois, elle a gardé une vocation industrielle et commerciale, et ses missions restent substantiellement les mêmes qu'auparavant¹⁶³⁰. Outre l'animation et la promotion des espaces des Galeries nationales du Grand Palais, le nouvel établissement public « *contribue à la connaissance et à la diffusion du patrimoine muséographique, et en premier lieu des collections de l'État, et favorise par tous moyens le développement des publics (...)* ». Il a

¹⁶²⁵ Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvre d'art*, p. 18.

¹⁶²⁶ Décret n° 81-513 du 11 mai 1981 *relatif à la Réunion des musées nationaux et à l'École du Louvre*, JORF du 14 mai 1981, p. 1420.

¹⁶²⁷ Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvre d'art*, précité, p. 20.

¹⁶²⁸ Décret 90-1026 du 14 novembre 1990 *relatif à la Réunion des musées nationaux et à l'École du Louvre*, dans sa version abrogée en 2011 (JORF du 18 novembre 1990 p. 14232)

¹⁶²⁹ Cette nouvelle évolution est la mise en œuvre des propositions du rapport de Jean-Paul Cluzel au Président de la République en 2010 : CLUZEL Jean-Paul *Un grand Palais rénové, un nouvel opérateur culturel*, Rapport au président de la République, 2010.

¹⁶³⁰ Pour les anciennes missions de la RMN, voir l'article 2 du décret 90-1026 du 14 novembre 1990 *relatif à la Réunion des musées nationaux et à l'École du Louvre*, JORF du 18 novembre 1990, p.14232.

notamment pour mission de concourir « à la connaissance et à la diffusion des collections des musées, (...) en les présentant dans les expositions et les événements qu'il accueille ou qu'il organise et de concourir à l'éducation artistique et culturelle dans le domaine des musées et du patrimoine en organisant des activités pédagogiques destinées au public le plus large ; d'éditer et de diffuser, par tous moyens et sur tous supports, des ouvrages et des produits dérivés liés, notamment, aux collections nationales et d'en assurer la diffusion commerciale ; d'acquérir pour le compte de l'État, sur décision du ministre chargé de la culture, à titre gratuit ou onéreux, des biens culturels (...); d'assurer l'accueil du public et de percevoir les droits d'entrée dans les musées nationaux non dotés de la personnalité juridique, d'exploiter leurs espaces commerciaux et de contribuer au développement de leur fréquentation »¹⁶³¹.

723. Les missions de la Réunion des musées nationaux consistent donc majoritairement à acquérir, accueillir, exposer, éditer et diffuser¹⁶³². Elle a vocation à concilier deux logiques : « une logique économique » qui l'oblige à rentabiliser ses activités commerciales, et une logique « régaliennne, culturelle et éducative », liée à la démocratisation de la culture et au développement de son accessibilité au plus grand nombre¹⁶³³.

Dans le cadre de sa logique commerciale, la Réunion des musées nationaux peut « exercer, selon toute modalité appropriée, les activités commerciales utiles à l'exécution de ses missions »¹⁶³⁴. Elle peut « créer ou gérer des installations et des espaces commerciaux de toute nature, tels que salles de conférence, restaurants et salons de thé ; (...) réaliser des opérations commerciales et assurer des prestations de services à titre onéreux ou gratuit en France et à l'étranger ; prendre des participations financières et créer des filiales ; acquérir et exploiter tout droit de propriété intellectuelle, faire breveter toute invention ou déposer en son nom tout dessin, modèle, marque ou titre de propriété industrielle correspondant à ses productions, valoriser selon toute modalité appropriée tout apport intellectuel lié à ses activités (...) »¹⁶³⁵. Alors qu'elle est régie par des dispositions de droit privé (en matière de gestion du personnel et

¹⁶³¹ Article 2 du décret 2011-52 du 13 janvier 2011 relatif à l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées, JORF du 14 janvier 2011, p. 798.

¹⁶³² CHATELAIN Stéphanie, « Le contrôle de gestion dans les musées, émergence et développement du contrôle de gestion dans des organisations non lucratives soumises à des faisceaux de contraintes environnementales et organisationnelles », précité, pp. 58-62.

¹⁶³³ Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvre d'art*, précité, p. 20, FOURNAND Christian, « La RMN », *La revue du Trésor*, n° spécial, finances publiques et culture, mai 2008, n° 5, p. 319.

¹⁶³⁴ Article 2 du décret 2011-52 du 13 janvier 2011 relatif à l'Établissement public de la RMN et du Grand Palais des Champs-Élysées, précité.

¹⁶³⁵ Article 3 du décret 2011-52 du 13 janvier 2011 relatif à l'Établissement public de la RMN et du Grand Palais des Champs-Élysées, précité (ancien article 2 du décret 90-1026 du 14 novembre 1990 relatif à la Réunion des musées nationaux et à l'École du Louvre, précité).

de compatibilité notamment), la Réunion des musées nationaux présente le caractère d'un établissement public « à double visage »¹⁶³⁶. Ses missions de service public représentent un tiers de son chiffre d'affaires : en 2010, le chiffre d'affaires culturel était de 32,20 millions d'euros (30,17 millions d'euros en 2009), et le chiffre d'affaires « commercial » était de 60,60 millions d'euros (59,59 millions d'euros en 2009)¹⁶³⁷.

2. Du dédoublement fonctionnel à l'externalisation

724. Structure dédiée à la gestion des activités culturelles et commerciales des musées, la Réunion des musées nationaux dispose d'un savoir-faire certain en matière d'accueil, d'édition et d'organisation d'expositions temporaires. Institution créée par l'État, elle joue ainsi le rôle d'un prestataire de service pour le compte des musées nationaux¹⁶³⁸, en mettant à leur service sa technique et son expérience en matière d'assurance, de transport ou d'organisation d'événements. Ces missions ne concernaient à l'origine que les musées nationaux, dont la majorité n'était pas dotée de la personnalité juridique. Ceux-ci conservaient la gestion scientifique des collections et se libéraient des contraintes posées par la conduite de certaines activités liées au service public des musées, ces activités étant, par leur caractère particulier, difficiles à assurer dans le cadre d'une régie directe.

Cependant, aujourd'hui, si la Réunion des musées nationaux continue à travailler pour les musées nationaux, certains d'entre-eux sont devenus des établissements publics. Au moment de leur création, ceux-ci souhaitaient notamment faire fonctionner leurs activités hors du cadre posé par la Réunion des musées nationaux. Le ministère de la Culture et de la Communication considère toutefois que les missions de la Réunion des musées nationaux ne doivent pas

¹⁶³⁶ Tribunal des Conflits, 10 février 1949, *Guis, Rec.*, p.592 et Conseil d'État, 3 décembre 2003, *Houté, Rec.*, Tables, p. 716, à propos de l'établissement national de la navigation devenu l'établissement *Voies navigables de France* : « Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, si les relations de Voies navigables de France avec ses usagers, envers lesquels il accomplit des missions, telles que la traction ou le tonnage, de nature industrielle et commerciale, relèvent de droit privé, la loi a également confié à cet établissement public une mission, purement administrative, qui vise à donner aux bateaux de navigation intérieure, dans le cadre des pouvoirs dévolus aux bureaux d'affrètement, une utilisation conforme aux exigences de l'intérêt public ; que les litiges auxquels peut donner lieu cette partie de son activité ressortissent à la compétence de la juridiction administrative ». Cette jurisprudence a récemment été réaffirmée par la Cour de cassation (*Cour de cassation* 1^{ère} ch. Civ., 23 mars 2011, pourvoi 10-11889 à propos de l'Agence Nationale pour les chèques vacances ; et Tribunal des Conflits, 28 mars 2011, *Groupe forestier de Beaume Haie c/ Office national des forêts*, req. n° 3787).

¹⁶³⁷ Sources : RÉUNION DES MUSEES NATIONAUX, *Livret financier 2010*, p. 6 (accessible sur http://www.rmnm.fr/flash/livret_financier/files/docs/all.pdf).

¹⁶³⁸ FOURNAND Christian, « La Réunion des musées nationaux », précité, p. 319.

exclusivement concerner les musées nationaux non dotés de la personnalité juridique. Des conventions peuvent donc être conclues entre les musées nationaux devenus établissements publics et la Réunion des musées nationaux, pour l'organisation de certaines expositions par exemple. De plus, l'intervention de la Réunion des musées nationaux peut concerner d'autres institutions, et notamment des musées territoriaux. Aussi est-il précisé, dans ses statuts, qu'elle peut « *coopérer avec les musées nationaux, les musées de France et les autres institutions patrimoniales et culturelles, françaises ou étrangères, ainsi qu'avec les autres organismes poursuivant des objectifs conformes à ses missions ou contribuant à la réalisation de celles-ci ou au développement de ses ressources et de ses activités, en passant toute convention, le cas échéant pluriannuelle* », et « *apporter son concours scientifique et technique à des institutions culturelles, à des collectivités territoriales et à des établissements publics* »¹⁶³⁹.

725. Ces dispositions ne sont pas véritablement nouvelles, puisque la transformation de la Réunion des musées nationaux en établissement public à caractère industriel et commercial, en 1990, était guidée par la volonté de constituer une « *structure progressivement rentable permettant d'accroître la part d'autofinancement qui pourrait être consacrée, dans les musées nationaux, à la mise en œuvre de la politique culturelle arrêtée par la Direction des musées de France* »¹⁶⁴⁰. Toutefois, on peut considérer que l'évolution de la Réunion des musées nationaux, depuis son origine et avec la transformation de 2011, s'est caractérisée par le passage d'une forme de dédoublement fonctionnel à une véritable forme d'externalisation. Les nouveaux statuts de la Réunion des musées nationaux précisent d'ailleurs qu'elle « *met ses compétences en matière d'ingénierie culturelle au service des musées de France relevant de l'État ou des collectivités territoriales ainsi que des institutions patrimoniales et culturelles de toute nature, publiques et privées, en France et à l'étranger, poursuivant des objectifs répondant à sa vocation ou contribuant à ses activités* »¹⁶⁴¹.

L'histoire même de la Réunion des musées nationaux confirme cette évolution. En effet, aucune véritable distinction n'était posée entre la Réunion des musées nationaux et la Direction des musées de France avant l'édiction du décret du 11 mai 1981 transformant la Réunion des musées nationaux en établissement public. Surtout, on doit relever que jusqu'en 2007, le président de la Réunion des musées nationaux était également le directeur de la Direction des

¹⁶³⁹ Article 3 du décret 2011-52 du 13 janvier 2011 *relatif à l'Établissement public de la RMN et du Grand Palais des Champs-Élysées*, précité.

¹⁶⁴⁰ Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvre d'art*, précité, p. 20.

¹⁶⁴¹ Article 2 du décret 2011-52 du 13 janvier 2011 *relatif à l'Établissement public de la RMN et du Grand Palais des Champs-Élysées*, précité.

musées de France¹⁶⁴². À partir de 2007, et jusqu'au nouveau décret de 2011, le président du conseil d'administration de la Réunion des musées nationaux était nommé par décret sur proposition du ministre chargé de la Culture, de même que l'administrateur général de la Réunion des musées nationaux, chargé de la gestion. Le directeur des musées de France était alors membre de droit du conseil d'administration¹⁶⁴³.

En 2010, les transformations du ministère de la Culture et de la Communication ont conduit à réformer la Direction des musées de France, devenue Service des musées de France rattaché à la Direction Générale des Patrimoines du ministère. Les statuts de l'établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais prévoient désormais qu'il revient au directeur général des patrimoines ou à son représentant de siéger au conseil d'administration de l'établissement public¹⁶⁴⁴. Le président du conseil d'administration est nommé par décret en conseil des ministres, et il est assisté par un directeur général délégué, qu'il nomme¹⁶⁴⁵. Celui-ci est chargé « *de l'administration et de la gestion de l'établissement* »¹⁶⁴⁶.

726. La création de la Réunion des musées nationaux, et surtout la consécration de son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial a pu susciter des interrogations au niveau local : quelles sont les possibilités qui s'offrent aux collectivités territoriales pour leur permettre de recourir, elles aussi, à un prestataire pour leurs musées ?

¹⁶⁴² Article 9 du décret 90-1026 du 14 novembre 1990 *relatif à la Réunion des musées nationaux et à l'École du Louvre*, précité, dans sa version en vigueur entre le 1^{er} janvier 1991 et le 5 août 2003 : « *Le directeur des musées de France, président du conseil d'administration de la Réunion des musées nationaux, assure la gestion de l'établissement. Il est assisté d'un administrateur général nommé, sur sa proposition, par arrêté du ministre chargé de la culture (...)* ».

¹⁶⁴³ Articles 3 et 9 du décret 90-1026 du 14 novembre 1990 *relatif à la Réunion des musées nationaux et à l'École du Louvre*, précité, et modifié par les dispositions du décret 2007-174 du 8 février 2007 *modifiant le décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990 relatif à la Réunion des musées nationaux et à l'École du Louvre*, JORF du 9 février 2007, p. 2491.

¹⁶⁴⁴ Article 7 du décret 2011-52 du 13 janvier 2011 *relatif à l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées*, précité.

¹⁶⁴⁵ Articles 6 et 14 du décret 2011-52 du 13 janvier 2011 *relatif à l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées*, précité.

¹⁶⁴⁶ Article 14 du décret 2011-52 du 13 janvier 2011 *relatif à l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées*, précité.

B. L'externalisation dans le cadre de la gestion des musées territoriaux

727. Le recours à l'externalisation est une formule couramment admise dans le cadre de la gestion des services publics locaux (1). De même, et par extension, il n'existe aucun obstacle juridique à l'externalisation de toute ou partie des missions d'un musée territorial (2).

1. Une pratique couramment admise dans le cadre de la gestion des services publics locaux

728. L'avis du Conseil d'État du 7 octobre 1986 *relatif au champ d'application et au financement de la gestion déléguée*, précise la portée de l'externalisation.

La référence à cet avis est fréquente pour justifier de l'existence de l'externalisation dans le cadre de la gestion des services publics locaux. En effet, il souligne que « *le caractère administratif d'un service public n'interdit pas à la collectivité territoriale compétente d'en confier l'exécution à des personnes privées, sous réserve toutefois que le service ne soit pas au nombre de ceux qui, par leur nature ou par la volonté du législateur, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même* »¹⁶⁴⁷. Il n'y a aucune différence, en matière d'externalisation, quant à la nature industrielle et commerciale ou administrative du service public en cause, ni sur la qualité du délégataire (l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales souligne le fait que celui-ci peut aussi bien être une personne privée qu'une personne publique). Le juge administratif rappelle régulièrement ce principe.

Dans la décision du 6 avril 2007, *Commune d'Aix en Provence*, l'externalisation (ou gestion déléguée) apparaît en premier sur la liste des modes de gestion des services publics locaux cités par le Conseil d'État¹⁶⁴⁸.

729. La liberté d'externaliser la gestion d'un service public implique également la liberté de ne pas l'externaliser¹⁶⁴⁹. Elle se pose ainsi comme le corollaire de la liberté du choix du mode de

¹⁶⁴⁷ Avis mentionné dans la circulaire interministérielle INTB8700232C du 7 août 1987 *relative à la gestion par les collectivités locales de leurs services publics locaux: champ d'application et conditions d'exercice de la gestion déléguée de ces services*, JORF du 20 décembre 1987, p. 14863.

¹⁶⁴⁸ Conseil d'État, 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en Provence*, précité.

¹⁶⁴⁹ Contrairement au régime américain notamment : depuis 1998, le *Federal Activities Inventory Act* impose aux administrations fédérales la publication de la liste des fonctions ou services susceptibles d'être externalisés. Elles sont tenues de comparer le coût des services non reliés à l'exercice des fonctions gouvernementales aux coûts proposés par le secteur privé : lorsque le recours au secteur privé s'avère moins cher que la conservation du

gestion des services publics, entravée seulement par la volonté du législateur¹⁶⁵⁰, ou par la « nature » du service public en cause : le Conseil d'État rappelle en effet que certains services publics, par leur nature, ne peuvent faire l'objet d'une externalisation. Ce principe a été avancé par le Conseil constitutionnel dans une décision des 25 et 26 juin 1986¹⁶⁵¹, qui a consacré pour la première fois l'existence de services publics qui « *découlent de principes et de règles à valeur constitutionnelle* », et dont la nature empêche, donc, leur délégation. Si le juge ne s'est jamais véritablement prononcé sur ce que pouvait contenir la notion de « nature » du service public, cela lui permet « *d'éviter toute définition précise qui pourrait lui lier les mains. Il s'agit en effet de pallier l'absence de texte lorsqu'il semble qu'une interdiction de délégation soit souhaitable* »¹⁶⁵². Cette interdiction de délégation vise en fait des missions de souveraineté ou qui relèvent de prérogatives de puissance publique : ne sont ainsi pas déléguables les services qui touchent à l'exercice du pouvoir réglementaire¹⁶⁵³, de la justice, des impôts, de l'éducation nationale ou de la police. Tous ces services publics constituent des services publics administratifs. Il faut donc distinguer, au sein de cette même catégorie, les services publics qui sont déléguables et ceux qui ne le sont pas, encore que « *l'interdiction de déléguer ne semble absolue que pour ce qui est le cœur de la compétence et elle peut s'assouplir à l'égard d'activités subalternes ou périphériques. (...) Le juge s'attache à ce que certaines prérogatives de puissance publique restent en toute hypothèse entre les mains des autorités publiques* »¹⁶⁵⁴. Il faudra donc différencier, au sein de ces services publics administratifs à priori non déléguables, les fonctions qui pourront être « détachables » au sein même de ce service¹⁶⁵⁵.

730. D'autres limites méritent d'être soulevées en matière d'externalisation. D'une part, l'externalisation peut entraîner la cession de biens mobiliers ou immobiliers. Dans l'hypothèse où ceux-ci relèvent du domaine public de la personne publique gestionnaire, la cession se

service « en régie », l'administration est tenue d'organiser une procédure de mise en concurrence (voir DREYFUS Jean-David, « Externalisation et liberté d'organisation du service », précité, p. 1531).

¹⁶⁵⁰ Cour administrative d'appel de Nancy, 16 avril 1998, *Région Nord-Pas-de-Calais, Rec.*, Tables, p. 680 : en l'espèce, la Cour administrative d'appel a rappelé que les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives notamment aux compétences du président de la région lui attribuaient une compétence exclusive en matière de gestion du patrimoine régional ; et que par conséquent elles font obstacle « *à ce que le conseil régional puisse, en l'absence de toute disposition législative à cet effet, instituer une « régie régionale », dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, chargée d'assurer la gestion et l'exploitation d'une partie dudit patrimoine* ».

¹⁶⁵¹ Conseil constitutionnel, 26 juin 1986, Décision n° 86-207 DC, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, Rec.* p. 43.

¹⁶⁵² DOUENCE Jean-Claude, « La délégation contractuelle du service public local », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2010, fasc. n° 6150, §38.

¹⁶⁵³ Conseil d'État, 11 janvier 1961, *Barbaro de la Marinière, Rec.*, p. 25.

¹⁶⁵⁴ DOUENCE Jean-Claude, « La délégation contractuelle du service public local », précité, §38.

¹⁶⁵⁵ PÉREON Patrick, « La délégation des services publics administratifs », *AJDA* 2004, p. 1449-1559.

heurte au principe d'inaliénabilité du domaine public¹⁶⁵⁶. D'autre part, l'externalisation devrait également se heurter au principe de spécialité et d'indisponibilité des compétences, et notamment des compétences des collectivités territoriales¹⁶⁵⁷. Il faut donc opérer une distinction entre l'externalisation et le transfert de compétences : l'externalisation consiste en l'instauration d'une collaboration propre à la gestion d'une activité ou d'un service. La personne publique qui externalise son activité en conserve tout de même le contrôle, alors que le transfert de compétences implique un déchargement d'une personne au profit d'une autre : la personne publique qui a transféré ses compétences ne peut plus les exercer.

Or, « *en droit public, toute autorité investie d'une compétence doit l'exercer elle-même, pleinement et personnellement car il s'agit d'une fonction qu'elle a mission d'exercer et non d'un droit subjectif dont elle pourrait disposer (...). Il en résulte qu'un transfert des compétences n'est possible que si un texte (...) l'a expressément prévu et autorisé. Par contre, la délégation de service public [externalisation] s'est développée sans avoir de fondement textuel car elle ne modifie pas la répartition des compétences, la collectivité gardant la maîtrise du service et l'organisant à sa guise* »¹⁶⁵⁸. Ainsi, alors que le juge sanctionne le fait pour une collectivité territoriale de se décharger globalement et totalement de ses compétences légales¹⁶⁵⁹, celle-ci peut librement déterminer les modalités d'organisation de son activité, quitte à prévoir une intervention « sectorielle » d'un prestataire extérieur. Dans une décision du 8 avril 1998, *Association pour le développement des Orres*, le Conseil d'État a ainsi considéré qu'une collectivité territoriale peut déléguer partiellement une activité de service public, à la condition que la différence de traitement en résultant pour les usagers soit justifiée¹⁶⁶⁰.

2. L'absence d'obstacle juridique à l'externalisation de tout ou partie des missions d'un musée territorial

731. L'intervention d'une personne privée dans la gestion d'un musée peut paraître surprenante et « *contraire à la bioéthique du musée* »¹⁶⁶¹ dans un pays fortement marqué par

¹⁶⁵⁶ FATÔME Étienne, « Externalisation et protection des biens affectés au service public », *AJDA*, 2007, p. 959.

¹⁶⁵⁷ DREYFUS Jean-David, « Externalisation et liberté d'organisation du service », précité, p. 1532.

¹⁶⁵⁸ DOUENCE Jean-Claude, « La délégation contractuelle du service public local », précité, §77.

¹⁶⁵⁹ Conseil d'État, 27 mars 1995, *Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes*, *Rec.*, p. 142.

¹⁶⁶⁰ Conseil d'État, 8 avril 1998, *Association pour le développement des Orres*, *Rec.*, Tables, p. 709.

¹⁶⁶¹ RICHER Laurent, « L'intervention des personnes privées dans la gestion du service public du musée », in BONNEFOUS Edouard, PEUCHOT Eric, RICHER Laurent (dir.), *Droit au musée, droit des musées*, Dalloz, 1994, p. 125.

une gestion publique des institutions muséales, fondée notamment sur la reconnaissance du caractère administratif du service public du musée. L'idée est, en effet, communément admise que cela reviendrait à faire « entrer les marchands dans le temple », et qu'il y aurait ainsi une contradiction avec le caractère sacré du musée. Cependant, deux types d'arguments peuvent être opposés à cette idée, légitimant ainsi le recours à l'externalisation dans le cadre de la gestion d'un ou plusieurs musées.

732. Le premier argument vise la nature juridique du musée : en effet, d'après l'avis précité du Conseil d'État en date du 7 octobre 1986, certains services publics ne peuvent, par leur nature ou par la volonté du législateur, être délégués. On a déjà eu l'occasion de souligner qu'aucune disposition législative n'impose un mode de gestion spécifique des musées. Par conséquent, il n'y a pas d'obstacle légal à l'externalisation de tout ou partie des missions d'un musée. Les musées sont-ils alors, par nature, non « déléguables » ?

Dans une telle hypothèse, on pourrait leur appliquer le principe posé par le Conseil d'État en matière, par exemple, de cantines scolaires : la juridiction suprême a opéré une distinction entre ce qui relève du service de l'enseignement public et qui, par nature, ne peut être délégué, et les autres prestations fournies par l'école. Ainsi, l'avis précité soulignait que les communes « *ne peuvent confier à des personnes privées que la fourniture ou la préparation des repas, à l'exclusion des missions qui relèvent du service de l'enseignement public, et notamment, de la surveillance des élèves* ». Le Tribunal des conflits est revenu sur ce principe pour considérer que les missions de surveillance des élèves pendant le temps non scolaire ne relèvent pas du service public de l'enseignement¹⁶⁶². Par conséquent, elles pourraient être déléguées.

Il paraît difficile d'appliquer cette jurisprudence au service public du musée puisque l'externalisation de certaines missions du musée existe aujourd'hui, que cela concerne l'accueil, la gestion de la billetterie ou des vestiaires, le nettoyage ou encore la surveillance même des collections. Le musée du quai Branly, ouvert en 2006, a mis au point un modèle spécifique d'externalisation, dans le cadre d'un marché public multiservices (externalisation d'une douzaine d'activités et notamment de l'accueil et de la surveillance, de la billetterie, du nettoyage, etc.). Or, si le musée était par nature un service public non déléguable, comment

¹⁶⁶² Tribunal des conflits, 30 juin 2008, *Préfet des Alpes-Maritimes c/ Caisse régionale Groupama* (req. n° C3671) : « Considérant (...) que si la qualité de membre de l'enseignement public doit être étendue à toutes les personnes qui, dans l'établissement ou au-dehors, participent à l'encadrement des enfants dans toutes les activités réalisées dans un but d'enseignement, elle ne saurait s'appliquer aux personnes, agents de la commune, chargées de la surveillance des enfants pendant le déroulement de la cantine et les périodes qui la précèdent, après la sortie de classe, et la suivent, jusqu'à la rentrée en classe, dès lors que l'activité ainsi organisée se limite à la prise en charge des enfants en vue de les nourrir et de les détendre, sans poursuivre une fin éducative ».

pourrait-on admettre le recours à l'externalisation pour assurer la surveillance des collections, qui représentent l'essence même du musée et le bien commun de la Nation ? Il faut donc se rendre à l'évidence, le musée ne constitue pas « un service public de souveraineté » qui par essence ne pourrait faire l'objet d'une délégation ou d'une externalisation : « *La police, l'école, la prison relèvent de la catégorie des « services publics constitutionnels » (...). La police, l'école, la prison diffèrent du musée sur un point capital : dans les trois premiers cas la discipline n'est pas consentie, elle est fondée nécessairement sur l'exercice de la puissance publique dans toute sa plénitude, alors que dans le cas du musée, l'usager a fait une démarche volontaire* »¹⁶⁶³. Ainsi, rien n'empêche que la gestion d'un musée fasse l'objet d'une délégation ou d'une externalisation. Une personne privée peut intervenir dans toute ou partie de sa gestion. De même, rien n'empêche l'existence de musées privés, comme le souligne le code du patrimoine¹⁶⁶⁴.

733. Le second argument en faveur de l'externalisation d'une ou plusieurs activités du musée est lié à l'évolution et à l'élargissement des missions des musées, qui peuvent ne plus avoir de véritable lien direct avec la gestion des collections. Monsieur Bertrand Galey avait déjà noté l'existence, aux coté des missions « de base » du musée, des missions de « divertissement » : « *Le musée doit offrir au flâneur la possibilité, sans devenir forcément un visiteur, d'être accueilli. Tout ce qui est offert dans la visite doit donc l'être, non seulement comme accompagnement, mais comme un service en tant que tel, qu'il s'agisse d'un restaurant, d'une boutique, d'une bibliothèque. Le musée est invité à s'animer autour de ses collections – visites, conférences, expositions temporaires, etc., mais aussi, indépendamment d'elles, par exemple, en accueillant des spectacles ou des concerts* »¹⁶⁶⁵.

C'est ce que le Professeur Étienne Fatôme désigne comme une « *atténuation du caractère administratif* » du service public du musée¹⁶⁶⁶. Dans cette nouvelle conception des musées, ces différentes missions sont difficilement gérables dans le cadre d'une régie directe : même si une collectivité territoriale le souhaitait, elle n'aurait matériellement pas les moyens de gérer un café ou un restaurant dans les locaux de son musée. Or, cela peut se vérifier aussi pour la gestion des boutiques, des amphithéâtres peuvent mettre en place une programmation culturelle spécifique, au sein d'un musée, voire la gestion des éditions et de la fabrication des produits

¹⁶⁶³ RICHER Laurent, « L'intervention des personnes privées dans la gestion du service public du musée », précité, p. 129.

¹⁶⁶⁴ Article L. 442-1 du code du patrimoine.

¹⁶⁶⁵ GALEY Bertrand, *L'organisation administrative des musées classés et contrôlés*, précité, p. 13.

¹⁶⁶⁶ FATÔME Étienne, « Les musées et l'idée de service public », précité, p. 33.

dérivés. Au-delà de la question des moyens matériels, se posent aussi des questions d'ordre juridique : ces activités sont des activités commerciales qui, en principe, ne peuvent s'inscrire dans le cadre strict des marchés publics (on aura toutefois l'occasion de souligner que cet argument n'est plus pertinent). L'externalisation permet, dans ce cas, une intervention sectorielle d'un ou de plusieurs prestataires dans la gestion d'un ou plusieurs musées, dans le cadre d'activités spécifiques pour lesquelles les services de l'administration ne sont pas adaptés.

734. Il découle de tous ces éléments que l'externalisation en matière de musées peut, comme dans le cadre de la gestion d'autres services publics, répondre à plusieurs objectifs : soit la recherche « d'économies » et d'efficacité dans la gestion du service public, qui peut conduire, par exemple, à externaliser des tâches de ménage, de gardiennage ou de surveillance ; soit la volonté de se recentrer sur le « cœur du métier », ou sur l'essence même du service public du musée. En décembre 2009 et janvier 2010, les grèves des agents de surveillance de certains musées ont entraîné la fermeture des musées au public pendant plusieurs jours. À la suite de ces conflits sociaux, le ministère de la culture a été amené à s'interroger sur les possibilités d'une externalisation des missions d'accueil et de surveillance, sur le modèle du musée Picasso et du musée de l'Armée notamment. Cette démarche est assez représentative de la recherche de performance et d'efficacité. Cependant, d'autres activités des musées peuvent faire l'objet d'une externalisation, qui n'aura pas forcément pour objet de recentrer l'administration sur le cœur du métier du musée, mais plutôt de confier certaines missions à des prestataires dotés d'un savoir-faire dans des domaines spécifiques, sur le modèle de ce que réalise aujourd'hui la Réunion des musées nationaux : organisation d'expositions temporaires, création et édition de produits dérivés, *etc.* Cette solution consisterait en une délégation contractuelle de tout ou partie du service public.

§2. Les modalités de l'externalisation

735. Le recours à un prestataire extérieur pour assurer, par exemple, la gestion des activités commerciales d'un musée (édition, vente d'ouvrages ou de produits dérivés) peut donc constituer une solution pour pallier certaines difficultés de la gestion en régie directe. Mais la liberté dont disposent les collectivités territoriales, pour ce qui concerne l'organisation et la

gestion du service public, se heurte aux principes de la commande publique, qui régissent les rapports entre les personnes publiques et les tiers auxquels elles peuvent faire appel par voie contractuelle¹⁶⁶⁷. Ces principes visent la transparence, le respect des obligations de publicité et éventuellement de mise en concurrence¹⁶⁶⁸. Aussi le recours à un prestataire extérieur pour assurer certaines missions du service public du musée doit-il répondre aux exigences liées à la passation des marchés publics, ou au mieux des délégations de services publics (A). Il n'est pas cependant sans dégager certains inconvénients (B).

A. Les conditions du recours à l'externalisation : le respect des règles liées aux marchés publics ou aux délégations de services publics

736. Avant de choisir son prestataire, la collectivité territoriale qui souhaite externaliser certaines activités liées à la gestion de son musée doit déterminer les modalités de passation de son contrat : mise à part la concession, elle peut choisir entre le recours à un marché public ou à une délégation de service public. Cependant, si aucun obstacle ne se pose au recours au marché public (1), la délégation de service public apparaît à bien des égards plus appropriée (2).

1. Les marchés publics, une formule appropriée ?

737. Il n'y a rien de particulièrement surprenant dans la possibilité de recourir à un marché public, dès lors que celui-ci se définit comme un contrat conclu à titre onéreux entre un « pouvoir adjudicateur » et un opérateur économique public ou privé, « *pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services* »¹⁶⁶⁹. La formule du marché public est donc très usitée en matière de musées, dans des domaines tels que la maintenance, la surveillance et le gardiennage, l'entretien et le nettoyage (et les musées nationaux recourent de plus en plus, en la matière, à des marchés publics transverses, « multiservices »). La question

¹⁶⁶⁷ DREYFUS Jean-David, « Externalisation et liberté d'organisation des personnes publiques », précité, pp.1532-1533.

¹⁶⁶⁸ Ces principes ont d'ailleurs été reconnus comme des principes à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel, dans une décision du 26 juin 2003 : Conseil constitutionnel, décision 2003-473-DC du 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, Rec., p. 382.

¹⁶⁶⁹ Article 1^{er} du code des marchés publics.

peut se poser cependant de savoir si un marché public apparaît comme une solution pertinente pour des prestations de services liées à l'activité même du musée.

738. En théorie, rien ne peut empêcher une collectivité territoriale de passer un marché public de prestation de service, pour assurer certaines activités spécifiques du musée : si cela peut concerner la communication, voire l'édition d'ouvrages (dans l'hypothèse où la collectivité territoriale gère elle-même l'édition des ouvrages liées aux collections de son ou de ses musées), pourquoi ne pas viser également l'animation des collections ou l'organisation d'expositions temporaires ? « *Les collectivités territoriales concluent fréquemment des marchés qui concernent directement la réalisation de missions de service public et chargent le titulaire du marché de l'intégralité de la prestation* »¹⁶⁷⁰. En 2000 la Chambre régionale des comptes de la région Centre a relevé la passation, par la commune de Vierzon (Cher), d'un marché public de création et d'exploitation d'un musée du fil de la soie¹⁶⁷¹. Il s'agissait d'un marché public négocié sans mise en concurrence¹⁶⁷² dont la mise en œuvre avait été justifiée par « *le savoir-faire artistique de l'exploitant, et le caractère unique de la collection* »¹⁶⁷³. Ce marché avait pour objet de confier à une entreprise artisanale le transfert du musée la commune de Bannay à la commune de Vierzon. Il visait également la mise en place, l'organisation et la préparation de l'ouverture du musée à Vierzon, les actions de formation du personnel, l'entretien de l'ensemble des éléments artistiques composant le musée, la définition et la mise en œuvre de la politique de communication du musée, les actions en faveur des établissements scolaires, ainsi que la mise en œuvre et le suivi de la programmation artistique¹⁶⁷⁴.

La rémunération du cocontractant n'était liée ni à la fréquentation du musée ni aux risques pouvant découler de son exploitation. Elle devait faire l'objet d'un montant annuel de 539 000 francs versés par douzième le 30 de chaque mois. Ce marché public négocié avait été passé en parallèle d'une convention de mise à disposition par l'artisan de sa collection personnelle d'objets relatifs au tissage (en contrepartie d'une rémunération annuelle de 15 000 francs). Ce musée devait faire l'objet d'un transfert à la communauté de communes de Vierzon pays des cinq rivières, mais la baisse de fréquentation constante dont il a fait l'objet (liée notamment à

¹⁶⁷⁰ SOLDINI David, « La délégation de service public, sa fonction, ses critères », *RFDA* 2011, p. 1117.

¹⁶⁷¹ Chambre régionale des comptes de la région Centre, *Rapport d'observations définitives de sur la gestion de la communauté de communes de Vierzon pays des cinq rivières*, 2007, pp.12-16 ; Chambre régionale des comptes de la région Centre, *Rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Vierzon*, 2007, pp. 8-9.

¹⁶⁷² Pris en application de l'article 104, II, 2, du code des marchés publics de 1999.

¹⁶⁷³ Chambre régionale des comptes de la région Centre, *Rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Vierzon*, précité, p. 9.

¹⁶⁷⁴ Chambre régionale des comptes de la région Centre, *Rapport d'observations définitives de sur la gestion de la communauté de communes de Vierzon pays des cinq rivières*, 2007, p. 14.

l'absence de tradition de sériciculture sur le territoire local) a conduit à sa fermeture et à la résiliation anticipée des deux conventions en 2004 (leur durée était prévue pour 10 ans à compter de l'année 2000).

739. Le recours à un marché public pour assurer la gestion d'un musée paraît donc possible. Cependant il n'est pas certain que les dispositions du code du patrimoine relatives aux musées de France permettent le recours à un marché public pour assurer certaines prestations liées à la gestion des collections. Certains services de l'État recourent à des marchés de services pour la réalisation d'opérations de récolement¹⁶⁷⁵. Toutefois, cela ne peut se limiter qu'à ce type d'opération (encore faut-il qu'elles soient mises en œuvre sous la responsabilité d'un conservateur) : l'inventaire, lui, ne peut être exercé que par une personnalité qualifiée dans les conditions posées par l'article L. 442-8 du code du patrimoine¹⁶⁷⁶.

Par ailleurs, certaines activités peuvent être mal adaptées à l'hypothèse du marché public. On pense notamment à des activités de proximité prises en charge par des associations historiquement implantées sur le territoire local, et qui travaillent en réseau et en collaboration étroite avec les collectivités territoriales elles-mêmes : « *La coopération entre structures associatives organisées sur un territoire donné n'est pas compatible avec l'organisation des marchés publics qui favorise l'allotissement et la diversification des prestataires* »¹⁶⁷⁷. Une telle affirmation peut se vérifier en matière de musées, lorsqu'il s'agit, par exemple, de concourir à la conception et à la mise en œuvre d'une politique culturelle en lien avec un ou plusieurs musées de société implantés sur le territoire local.

Enfin, le marché public n'apparaît pas véritablement comme une solution pertinente en raison des modalités de rémunération du titulaire du marché. Dans le cadre du marché public passé par la commune de Vierzon pour assurer la gestion de son musée, le prestataire de la commune recevait une rémunération de la part de la commune. Celle-ci était toutefois sans lien direct avec la fréquentation ou les modalités d'exploitation du musée. Or, dans ces conditions, le titulaire d'un marché public de l'animation d'un musée n'entretient pas de véritables rapports avec les visiteurs du musée, qui sont pourtant les usagers du service qu'il met en œuvre. Aussi, « *le marché n'établit pas de relations juridiques directes et personnelles entre le délégataire et l'usager du service ; par conséquent, l'usager ne peut normalement mettre en cause la*

¹⁶⁷⁵ C'est notamment une technique utilisée par le ministère de la Défense pour le classement de ses archives.

¹⁶⁷⁶ Voir également l'article D. 451-16 du code du patrimoine, qui rappelle ce principe : « *La personne morale propriétaire des collections d'un musée de France établit et tient régulièrement à jour un inventaire des biens affectés aux collections de ce musée. La responsabilité de l'élaboration et de la conservation de l'inventaire est confiée aux professionnels mentionnés à l'article L. 442-8* ».

¹⁶⁷⁷ SOLDINI David, « La délégation de service public, sa fonction, ses critères », *RFDA* 2011, p. 1118.

responsabilité du service qu'en l'imputant à la collectivité délégante, comme si le service était en gestion directe »¹⁶⁷⁸.

Dans ces conditions, on peut donc concevoir que la délégation de service public apparaît plus appropriée pour externaliser certaines activités du service public muséal.

2. La pertinence du recours à la délégation de service public

740. La délégation de service public a été consacrée par la loi du 29 janvier 1993 *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*¹⁶⁷⁹. L'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales la présente comme « *un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service* »¹⁶⁸⁰. Il résulte de ces dispositions que la délégation de service public se distingue du marché public, cette distinction reposant notamment sur le critère de rémunération du cocontractant¹⁶⁸¹ : « *Soit la rémunération du service est assurée par le paiement d'un prix par l'administration elle-même, et l'on est en présence d'un marché public, soit la rémunération du service provient du paiement par l'utilisateur d'une redevance, et l'on est en présence d'une délégation de service public* »¹⁶⁸².

Cependant, au-delà de cette distinction délégation de service public / marché public, il semble qu'il n'y ait pas de véritable définition juridique de la notion de délégation de service public et que le « *législateur regroupe en fait différents types de contrats administratifs existants et les soumet à un régime juridique unique* »¹⁶⁸³.

¹⁶⁷⁸ DOUENCE Jean-Claude, « Les modes de gestion des services publics, note sous Conseil d'État, 6 avril 2007, *Ville d'Aix-en-Provence* », *RFDA* 2007 p. 826.

¹⁶⁷⁹ Loi 93-122 du 29 janvier 1993 *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, *JORF* du 30 janvier 1993, p. 1588.

¹⁶⁸⁰ Définition posée par l'article 3 de la loi 2001-1168 du 11 décembre 2001 *portant mesure d'urgence à caractère économique et financier*, *JORF* du 12 décembre 2001 p. 19703. Pour une illustration de la construction d'un ouvrage public dans le cadre d'une délégation de service public, voir Conseil d'État, 17 juin 2009, *Société Anonyme d'économie Mixte Nationale Bibracte*, req. n° 297509.

¹⁶⁸¹ Ce critère de la rémunération du cocontractant a été dégagé par le juge administratif : voir Conseil d'État, 15 avril 1996, *Préfet des Bouches du Rhône c/ commune de Lambesc*, *Rec.*, p. 137.

¹⁶⁸² PÉRÉON Patrick, « La délégation de service public administratif », précité, p. 1455.

¹⁶⁸³ SOLDINI David, « La délégation de service public, sa fonction, ses critères », précité, p. 1114.

La délégation de service public se caractériserait alors par des critères liés à l'objet du contrat et à la nature de l'activité en cause (a). Son régime juridique présente des avantages certains, liés à une certaine souplesse des procédures de passation, en adéquation avec les spécificités de certaines activités déléguées (b).

a. Les critères de définition de la délégation de service public

741. Pour Monsieur David Soldini, il ressort de la pratique des collectivités territoriales, *« qu'elles perçoivent la délégation comme remplissant une fonction spécifique, et qui ne saurait être définie uniquement comme un « négatif » du marché public. Cette fonction peut être définie en se référant au sens le plus commun du terme « délégation », c'est-à-dire l'idée d'une transmission de pouvoir et donc de l'établissement d'une coresponsabilité en vue de la réalisation d'une mission de service public »*¹⁶⁸⁴.

La délégation de service public serait donc fondée sur la relation existant entre le délégant et le délégataire, celui-ci se posant comme le *« bras opérationnel (pour ne pas dire armé) de l'administration »*¹⁶⁸⁵, qui conserve d'ailleurs le contrôle et la maîtrise du service en cause. Ainsi, le contrat passé par une commune avec une société en vue de l'organisation d'un festival de musique ne peut être qualifié de délégation de service public dès lors que ce contrat soulignait *« l'absence, notamment, de tout contrôle de la personne publique sur la programmation artistique et sur les tarifs des spectacles, de sorte que la commune ne pouvait être regardée comme faisant preuve d'une implication telle que les conditions d'organisation de ce festival permettent de caractériser une mission de service public »*¹⁶⁸⁶.

742. L'autre critère sur lequel reposerait l'existence d'une délégation de service public serait la nature de l'activité en cause¹⁶⁸⁷ : *« La solution ne prête guère à discussion tant la terminologie est explicite : sans service public ; il ne peut y avoir de délégation de service*

¹⁶⁸⁴ SOLDINI David, « La délégation de service public, sa fonction, ses critères », précité, p. 1116.

¹⁶⁸⁵ *Ibidem*, p. 1116.

¹⁶⁸⁶ Conseil d'État, 23 mai 2011, *Commune de Six-Fours-les-plages*, Rec., p. 255.

¹⁶⁸⁷ Pour Monsieur David Soldini notamment, ces deux critères, l'objet et la nature du contrat, sont pourtant insuffisants pour déterminer l'existence ou non d'une délégation de service public : le contrôle de l'administration sur le délégant n'est pas un élément spécifique à la délégation de service public et il souligne l'existence de certains marchés publics de prestations de service qui peuvent prêter à confusion. Par ailleurs, il note une interprétation assez large du juge administratif sur les missions et les services en cause, qui permet alors de déduire l'existence de très nombreuses missions de service public (SOLDINI David, « La délégation de service public, sa fonction, ses critères », précité, pp. 1115-118).

public »¹⁶⁸⁸. Cependant, l'existence d'un service public n'entraînera pas automatiquement la qualification de délégation de service public : en effet, il ne peut s'agir d'une « *simple association au service. (...) le délégataire ne doit pas se contenter de fournir l'un de ses éléments ou de lui apporter une collaboration* »¹⁶⁸⁹. Cette affirmation a conduit au développement d'une jurisprudence assez foisonnante en la matière, notamment lorsqu'il s'agit de différencier une concession d'occupation du domaine public d'une délégation de service public¹⁶⁹⁰. Dans ce domaine, les services publics culturels, et notamment les musées, ont fait l'objet de multiples décisions du juge administratif.

743. La convention d'occupation du domaine public n'a pas, en principe, pour objet de confier à une personne privée l'exploitation d'un service public. Il s'agit d'une « *convention par laquelle une collectivité va chercher à valoriser au mieux de ses intérêts financiers un bien mis à la disposition d'un tiers contre le paiement d'une redevance* »¹⁶⁹¹. Elle est typiquement le contrat par lequel une collectivité territoriale va confier à une personne privée l'autorisation d'occuper une partie des locaux de son musée aux fins d'exploiter un restaurant, un salon de thé ou une boutique. La distinction avec la délégation de service public peut cependant s'avérer ténue¹⁶⁹². Le tribunal administratif de Versailles a, par exemple, dû se prononcer sur le contrat par lequel l'Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles a autorisé l'Académie des arts équestres de Versailles à occuper les locaux des écuries du château de Versailles, aux fins de constituer une formation supérieure en matière de spectacle équestre et de créer, produire et d'exploiter des spectacles. Il a considéré que ce contrat ne constituait

¹⁶⁸⁸ DOUENCE Jean-Claude, « La délégation contractuelle du service public », *Encyclopédie Dalloz des collectivités territoriales*, 2010, fasc. n° 6150, §15.

¹⁶⁸⁹ DIDRICHE Olivier, « Délégation de service public et contentieux : les enseignements récents de la jurisprudence », *AJ Collectivités territoriales*, 2011, p. 491.

¹⁶⁹⁰ Sur cette question, voir notamment DIDRICHE Olivier, « Délégation de service public et contentieux : les enseignements récents de la jurisprudence », précité, pp. 490-495 ; DOUENCE Jean-Claude, « La délégation contractuelle du service public », précité ; DREYFUS Jean-David, « Frictions autour du « label de service public » », note sous Conseil d'État, 5 octobre 2007, *Société UGC-Ciné-Cité* (Rec., p. 418), *AJDA* 2007 pp. 2260-2262 ; HO SI FAT Franck, « Comment distinguer la délégation de service public de la convention d'occupation domaniale ? », conclusions sous tribunal administratif de Versailles, 6 octobre 2003, *Association pour l'académie d'art équestre de Versailles c/ Établissement public du musée et du domaine national de Versailles*, req. n° 020483, *AJDA* 2004, pp. 2274-2279.

¹⁶⁹¹ Ho Si Fat Franck, « Comment distinguer la délégation de service public de la convention d'occupation domaniale ? », précité, p. 2275.

¹⁶⁹² Le Conseil d'État a ainsi considéré que la convention par laquelle la ville de Paris a confié à une société l'exploitation d'un restaurant dans le bois de Boulogne ne pouvait être considérée comme une délégation de service public, alors même que l'activité en cause « *contribue à l'accueil des touristes dans la capitale et concourt ainsi au rayonnement et au développement de son attrait touristique* » : Conseil d'État, 12 mars 1999, *Ville de Paris c/ Stella Maillot-Orée du Bois*, Rec., p. 778. Cette jurisprudence a été réaffirmée dans un jugement du Tribunal administratif de Nancy, qui a estimé en 2002 qu'une convention destinée à l'exploitation d'un restaurant interentreprises constituait une délégation de service public dès lors que ce restaurant était réservé à l'usage quasi exclusif des employés des entreprises (Tribunal administratif de Nantes, 22 janvier 2002, *Trogrlic* req. n° 00846).

pas une délégation de service public et qu'il s'agissait bien d'une convention d'occupation du domaine public, même si l'Académie avait pour mission de produire un nombre déterminé de spectacles et qu'elle contribuait ainsi à l'animation touristique de la commune.

744. Quant aux cafés, boutiques et restaurants placés dans l'enceinte d'un service public culturel, deux décisions ont conduit le juge administratif à déterminer qu'il ne s'agissait pas, *a priori*, de services publics exploités dans le cadre de délégation de service public : en 2009, le Conseil d'État a considéré que l'existence, dans les locaux d'un théâtre municipal, d'une brasserie qui bénéficiait du droit exclusif de vendre pendant les représentations théâtrales des rafraîchissements et dont l'entrée est distincte de celle du théâtre, ne permettait pas de la regarder « *comme l'un des éléments de l'organisation d'ensemble du théâtre et par suite comme étant affectés au service public culturel de la commune de Reims* »¹⁶⁹³. De même, il a été jugé que les conditions d'exploitation d'un café-restaurant à l'intérieur de l'enceinte d'un musée ne sont pas de nature à permettre de considérer que la gestion du restaurant est dépendante de la gestion du musée (bien que la personne publique imposait à l'exploitant de servir des menus adaptés à toutes les catégories de visiteurs, ainsi que des horaires d'ouverture « *correspondant au moins à ceux du musée* »). Par conséquent la convention par laquelle un département a décidé de confier l'exploitation d'un restaurant dans un musée ne constitue pas une délégation de service public mais une convention d'occupation domaniale¹⁶⁹⁴.

745. Il découle donc de toutes ces affaires une jurisprudence assez subtile, aux termes de laquelle « *même en l'absence de [prérogatives de puissance publique] une personne privée doit être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées, ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une délégation de service public* »¹⁶⁹⁵. Le Conseil d'État a néanmoins rappelé que l'exploitation d'un équipement affecté au service ne constitue pas forcément une exploitation du service public, soulignant ainsi le fait que la délégation de

¹⁶⁹³ Cette déduction découle également du fait qu' « *aucune stipulation de cette convention ne lui fait obligation d'assurer ces prestations ; que la convention ne contient pas davantage de stipulations lui imposant pour les jours ou les horaires d'ouverture de ses locaux des sujétions liées aux spectacles donnés dans le théâtre* » : Conseil d'État, 28 décembre 2009, *Société Brasserie du Théâtre*, Rec., p. 528.

¹⁶⁹⁴ Cour administrative d'appel de Lyon, 24 juillet 2003, *Département du Rhône*, req. n° 99LY01503, *Département du Rhône*, inédit au *Recueil Lebon*.

¹⁶⁹⁵ Conseil d'État, 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI)*, Rec., p. 92, chron. F. Lenicat et J. BOUCHER, *AJDA* 2007, pp. 793-799.

service public n'est pas une simple mesure d'association au service public, mais qu'elle met en cause une activité véritablement « labélisée » service public¹⁶⁹⁶. Mais il est toujours possible, pour une collectivité territoriale, de procéder à la résiliation unilatérale d'une convention d'occupation domaniale afin d'adopter un nouveau mode de gestion d'une activité de restauration situées dans l'enceinte d'un service public (et notamment d'ériger cette activité en service public). Dans une décision du 19 janvier 2011, *Commune de Limoges*, le Conseil d'État a considéré que la volonté de la commune de transformer la gestion du restaurant du golf municipal et de mettre en place une délégation de service public constituait un motif d'intérêt général suffisant pour justifier la résiliation de la convention d'occupation domaniale en cours¹⁶⁹⁷.

b. La souplesse des procédures de passation des délégations de service public

746. La délégation de service public pourrait parfaitement convenir à l'externalisation d'activités propres au service public muséal ; l'exploitation d'un café ou d'une boutique devrait, on l'a vu, plus faire l'objet d'une convention de concession d'occupation domaniale. Mais le fait de confier à un opérateur extérieur le soin de mettre en place des expositions

¹⁶⁹⁶ Conseil d'État, 19 janvier 2011, *Chambre du commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre*, req. n° 341669 (AJDA 2011, p. 1330) : en l'espèce il s'agissait d'une convention passée par la Chambre du commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre et relative à l'aménagement et à l'exploitation d'une boutique hors taxe dans l'aérogare Guadeloupe Pôle Caraïbes. Les juges du fonds avaient annulé cette convention qui posait selon eux des sujétions particulières et susceptibles de la requalifier en délégation de service public. Le Conseil d'État a cassé l'arrêt au motif que la convention en cause constituait bien une convention d'occupation domaniale : « Considérant qu'il résulte de l'instruction que la convention (...) permet à son titulaire d'aménager et d'exploiter la boutique hors taxe de l'aéroport, cette autorisation d'occupation du domaine public étant assortie de prescriptions tenant à la qualité du service, à l'aménagement des horaires d'ouverture et à l'insertion du commerce dans la réalité locale, notamment par la réalisation d'une vitrine de promotion des produits locaux et la création d'un espace guadeloupéen et d'une case à rhum ; qu'à supposer même que ces obligations puissent être regardées comme relevant d'une mission de service public, elles n'auraient pas pour objet de confier à ce cocontractant la gestion d'un service public mais seulement la création et l'exploitation d'un équipement commercial affecté à ce service ; que la convention envisagée ne saurait ainsi être regardée comme une délégation de service public (...) ».

¹⁶⁹⁷ Conseil d'État, 19 janvier 2011, *Commune de Limoges* req. n° 323924, AJDA 2011, p. 616 : « Considérant (...) qu'il était loisible à la commune de Limoges d'adopter un nouveau mode de gestion de l'activité d'hôtellerie et de restauration jusqu'alors exercée dans le cadre de la convention d'occupation du domaine public conclue avec la société Albatros ; que l'intention de la commune de soumettre le futur exploitant de l'activité d'hôtellerie et de restauration à des obligations de service public tenant notamment aux horaires et jours d'ouverture de l'établissement constituait un motif d'intérêt général suffisant pour décider la résiliation la convention d'occupation du domaine public conclue avec la société Albatros ; que, par suite, la commune de Limoges est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Limoges a annulé la délibération du 7 décembre 2004 ayant autorisé la résiliation pour motif d'intérêt général de la convention d'occupation du domaine public passée avec la société Albatros ». Voir DREYFUS Jean-David, « Le passage d'une convention d'occupation du domaine public à une délégation de service public », note sous Conseil d'État, 19 janvier 2011, *Commune de Limoges*, AJDA 2011, pp. 616-619.

temporaires dans un musée territorial peut relever d'une délégation de service public. Dans ce cadre, d'ailleurs, la délégation de service public présente certains avantages pour les collectivités territoriales délégantes.

747. En premier lieu, si la délégation de service public a vocation à avoir une durée limitée¹⁶⁹⁸, cette durée peut toujours être plus longue qu'en matière de marchés publics : il est assez rare de voir ce type de contrat dépasser les cinq ans (ou alors lorsque les conditions économiques le justifient)¹⁶⁹⁹. Le juge administratif accorde une certaine souplesse quant au choix de la durée de la délégation de service public. Celle-ci doit être définie en fonction « *de la nature et du montant de l'investissement à réaliser [et qu'elle] ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre* », mais le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser que la durée normale d'amortissement ne coïncidait pas forcément avec la durée d'amortissement comptable. Il est ainsi possible de prendre en compte, dans la détermination de la durée de la délégation de service public, « *la durée normalement attendue pour que le délégataire puisse couvrir ses charges d'exploitation et d'investissement, compte tenu des contraintes d'exploitation liées à la nature du service et des exigences du délégant, ainsi que de la prévision des tarifs payés par les usagers* »¹⁷⁰⁰.

748. En second lieu, la collectivité territoriale délégante dispose d'une liberté certaine dans le choix de son délégataire, contrairement à ce qui découle de la mise en œuvre des procédures de passation de marchés publics. En fait, « *les procédures de passation des délégations de service public oscillent entre le rapprochement avec le droit des marchés publics – fondé sur l'existence d'un droit commun de la commande publique – et la persistance d'une spécificité s'expliquant par le caractère intuitu personae de ces contrats* »¹⁷⁰¹.

Le juge administratif vérifie en effet, quand il a à connaître d'une délégation de service public, l'application de certains principes relatifs à la commande publique (transparence des

¹⁶⁹⁸ Article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁶⁹⁹ SOLDINI David, « La délégation de service public, sa fonction, ses critères », précité, p. 1118.

¹⁷⁰⁰ Conseil d'État, 8 août 2009, *Société Maison Comba*, req. n° 303517. Ce principe a été précisé par Conseil d'État, 8 février 2010, *Commune de Chartres* (Rec., p. 846) : « *La durée normale d'amortissement des installations susceptible d'être retenue par une collectivité délégante peut être la durée normalement attendue pour que le délégataire puisse couvrir ses charges d'exploitation et d'investissement, compte tenu des contraintes d'exploitation liées à la nature du service et des exigences du délégant, ainsi que de la prévision des tarifs payés par les usagers, que cette durée coïncide ou non avec la durée de l'amortissement comptable des investissements ; que, de plus, le point de départ de l'amortissement étant la date d'achèvement des investissements et de mise en service de l'ouvrage, il convient, afin d'évaluer la durée maximale de la délégation, d'ajouter le temps nécessaire à la réalisation de ces investissements à leur durée normale d'amortissement* ».

¹⁷⁰¹ DIDRICHE Olivier, « Délégation de service public et contentieux : les enseignements récents de la jurisprudence », précité, p. 492.

procédures et égalité de traitement des candidats). À ce titre, les collectivités délégantes sont tenues d'informer les candidats à une délégation de service public au sujet des critères de sélection des offres. Ce principe a été dégagé par le Conseil d'État dans une espèce relative à la passation d'une délégation de service public ayant pour objet la mise en place d'un dispositif d'audio-guidage au bénéfice des visiteurs du château de Versailles¹⁷⁰². Le Conseil d'État a souligné que « *la circonstance que les dispositions de l'article 38 de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques prévoient seulement que, après avoir dressé la liste des candidats admis à présenter une offre, la collectivité publique adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur, est sans incidence sur l'obligation d'informer également ces candidats des critères de sélection de leurs offres* ». Cependant, ce rapprochement avec les règles de passation des marchés publics « *ne correspond pas à la fin d'un pouvoir discrétionnaire de la collectivité délégatrice* »¹⁷⁰³, car la collectivité n'est pas « *tenue d'informer les candidats des modalités de mise en œuvre de ces critères* »¹⁷⁰⁴. Ainsi il pourra paraître difficile, pour une collectivité territoriale délégante, de retenir une offre qui ne répond pas aux critères (et dans ce cas le juge pourrait sanctionner une erreur manifeste d'appréciation) ; mais cela ne conduira pas non plus à ce que l'offre qui satisfait le mieux aux critères soit retenue¹⁷⁰⁵. En effet, le propre de la délégation de service public est de permettre à la collectivité délégante une libre négociation avec ses candidats : ce principe est prévu par les dispositions de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, et à ce titre, il n'existe aucune règle relative à l'encadrement des modalités des négociations¹⁷⁰⁶. Dans ce cadre, la collectivité territoriale délégante peut négocier avec un ou plusieurs candidats, à condition qu'ils aient déposé une offre dans le cadre de la procédure de mise en concurrence¹⁷⁰⁷, cette offre pouvant d'ailleurs ne pas être complète par rapport aux critères posés par la collectivité¹⁷⁰⁸.

¹⁷⁰² Conseil d'État, 23 décembre 2009, *Établissement public du musée et du domaine national de Versailles*, Rec., p. 502.

¹⁷⁰³ SOLDINI David, « La délégation de service public, sa fonction, ses critères », précité, p. 1119.

¹⁷⁰⁴ Conseil d'État, 23 décembre 2009, *Établissement public du musée et du domaine national de Versailles*, précité.

¹⁷⁰⁵ Conseil d'État, 23 décembre 2009, *Établissement public du musée et du domaine de Versailles*, précité, note P. REES, *Contrats et marchés publics*, 2010, n° 2, pp. 33-34.

¹⁷⁰⁶ Conseil d'État, 23 mai 2010, *Commune de Bordeaux*, Rec., Tables, pp. 858, 896 et 934.

¹⁷⁰⁷ Conseil d'État, 23 mai 2008, *Musée Rodin*, Rec., Tables, p. 805 : « *L'autorité habilitée à signer la convention engage librement toute discussion utile avec une ou des entreprises ayant présenté une offre* ».

¹⁷⁰⁸ L'offre incomplète ne doit pas, toutefois « *faire obstacle à ce que soit appréciée la conformité de l'offre aux exigences du cahier des charges et, d'autre part, [être susceptible] d'avoir une influence sur la comparaison entre*

749. Comparée au marché public, la délégation de service public apparaît comme une formule assez souple d'externalisation des services publics, adaptable à certaines activités liées à la gestion d'un ou de plusieurs musées. On a eu l'occasion d'ailleurs de voir, au travers de l'arrêt du Conseil d'État précité 23 décembre 2009, que la délégation de service public constituait une formule reconnue dans les musées nationaux. Elle présente l'avantage d'organiser de manière souple les relations entre la collectivité délégante et son délégataire, tout en maintenant la maîtrise du service public entre les mains du délégant. À ce titre, la délégation de service public se présente comme une formule adéquate pour permettre à une collectivité territoriale d'organiser, avec un prestataire spécifique, des rapports conçus sur le modèle de ceux que la Réunion des musées nationaux entretient elle-même avec les musées nationaux. À tel point que l'on pourrait s'étonner de la faible représentativité de cette formule au niveau local.

B. Une faible transposition du modèle national au niveau local : les limites de l'externalisation

750. Si l'externalisation pourrait permettre de pallier les difficultés liées au fonctionnement de la régie directe en matière de musées, force est de constater qu'elle est rarement utilisée au niveau local. Certes, le recours à l'externalisation fonctionne parfaitement pour tout ce qui concerne la gestion de cafés, restaurants, salons de thé, librairies, boutiques dans les locaux des musées (le principe de la concession domaniale étant alors largement usité). Mais on doit souligner la rareté du recours à des prestataires privés dans des domaines d'intervention proches de ceux de la Réunion des musées nationaux.

751. Plusieurs raisons peuvent permettre d'expliquer la non-application du modèle national au niveau local. Tout d'abord, il faut convenir que le rayonnement du musée concerné peut ne pas être « suffisant » pour justifier un recours à un prestataire extérieur pour l'organisation d'expositions temporaires par exemple. Il peut paraître disproportionné à une collectivité territoriale de faire appel à un prestataire extérieur pour s'occuper de la mise en œuvre d'une exposition temporaire dans un musée qui n'a vocation à n'en organiser qu'une ou deux par an (ou même moins).

les offres et le choix des candidats qui seront admis à participer à la négociation » : Conseil d'État, 5 janvier 2011, *Voyages Dupas Lebeda et autres*, req. n° 342158, *AJDA* 2011, p. 550.

Il faut également rappeler la liberté de choix des collectivités territoriales, qui peut conduire à maintenir la mise en œuvre de certaines activités directement liées à la gestion du service public du musée en régie. Ainsi, comme cela a déjà pu être souligné, les musées de la ville de Lyon constituent en l'espèce un modèle assez représentatif : ils sont gérés en régie directe et leurs directeurs disposent d'une délégation de signature leur permettant d'engager certaines dépenses de fonctionnement pour le compte de leurs institutions. Dans ce cadre, ils organisent eux-mêmes et de manière parfaitement autonome leurs expositions, ainsi que la politique d'accueil et d'animation des collections. Les éditions de catalogues et autres ouvrages sont également laissées à l'appréciation des directeurs de musées, ceux-ci recourant alors à des contrats de marchés publics. En fait, seuls les cafés, restaurants et librairies installés dans les musées sont externalisés et concédés à des prestataires privés. Avec une vingtaine d'expositions temporaires organisées chaque année dans ses musées, la ville de Lyon est une illustration du fait que le recours à un prestataire extérieur n'est pas incontournable.

752. Cette réalité peut également masquer un autre aspect de l'externalisation des activités du service public du musée. En 1990, le groupe des élèves de l'École nationale d'administration soulignait déjà les difficultés que peut susciter le recours à une « externalisation » de la gestion des musées : absence de garantie pour la ville, absence de contrôle des comptes, amateurisme de la gestion, risque de perte de contrôle, de conflit avec le conservateur, *etc.*¹⁷⁰⁹. À ces critiques peuvent s'ajouter le risque de la constitution d'une structure transparente, et le risque de gestion de fait. Si les techniques juridiques, budgétaires et comptables ont beaucoup évolué depuis près de vingt ans, il n'en reste pas moins que le recours à l'externalisation peut susciter certaines difficultés techniques, organisationnelles, ou financières. Ces difficultés (ou limites) peuvent conduire une collectivité territoriale à renoncer à s'engager dans la durée avec un prestataire extérieur.

On doit alors distinguer les difficultés juridiques, techniques ou organisationnelles (1) ou les difficultés financières (2).

¹⁷⁰⁹ CHOUGNET Jean-François (dir.), *Grands musées et décentralisation culturelle : complémentarité ou concurrence?*, précité, pp. 14-15.

1. Les difficultés juridiques, techniques ou organisationnelles liées à l'externalisation de certaines missions des musées

753. L'une des difficultés majeures des collectivités territoriales est de trouver, dans le domaine des musées, l'opérateur économique doté d'un professionnalisme suffisant pour satisfaire les ambitions de la politique culturelle et muséale locale **(a)**. À cette difficulté s'ajoutent les risques de confusion qui peuvent conduire à une gestion de fait, ainsi que les risques d'éclatement des pôles de décision au sein même de la structure concernée par l'externalisation **(b)**.

a. La rareté des institutions spécialisées dans la gestion des activités muséales

754. La Réunion des musées nationaux constitue une référence en matière de gestion des activités muséales. En 2010, elle gère près de quarante-et-une librairies-boutiques réparties sur toute la France, tant dans les musées nationaux que locaux : la Réunion des musées nationaux est présente au musée de l'Armée, au musée Guimet et dans d'autres musées nationaux, mais également dans les musées de la ville de Paris (au Petit Palais et au musée Carnavalet), ou encore à Lyon, Grenoble, Valenciennes ou Caen.

Elle intervient également comme délégataire de service public et elle a notamment remporté, en juillet 2010, la consultation organisée par le Sénat aux fins de déléguer la gestion du musée du Luxembourg. La Réunion des musées nationaux assurera ainsi pendant huit ans la programmation et la production des expositions temporaires du musée, ainsi que son exploitation. Son image de marque et son rayonnement tant national qu'international en font un partenaire de choix pour les collectivités territoriales et leurs musées, qui s'associent volontiers à elle (ou même à des musées nationaux) dans le cadre de partenariats ponctuels relatifs à la production d'expositions temporaires ou à la diffusion d'ouvrages scientifiques.

755. Les autres institutions spécialisées dans le domaine muséal sont rares, mais on peut tout de même mentionner l'existence de la société Paris Musées : depuis une trentaine d'années elle joue pour les musées de la ville de Paris le rôle que la Réunion des musées nationaux a longtemps joué pour les musées nationaux.

Les relations entre la ville et Paris Musées ont été pendant un certain temps marquées par le caractère transparent de l'association Paris Musées, qui s'est transformée en 2008 en société par action simplifiée. Ces relations ont été officialisées et régularisées au début des années 2000 dans le cadre d'une délégation de service public. Une nouvelle convention les encadre depuis 2007. Comme la Réunion des musées nationaux, Paris Musées a développé des compétences et un savoir-faire en matière de conception, de programmation et de production d'expositions temporaires : elle produit en moyenne vingt-deux expositions temporaires chaque année dans les musées de la ville de Paris. Elle a géré également, pendant un temps, certains espaces de restauration des musées, ainsi que l'édition et la diffusion de produits dérivés. Ces missions ont été revues et, aux termes de la convention signée en 2007, Paris Musées assure « *la production, la coproduction, la co-organisation et la promotion d'expositions temporaires dans les musées municipaux dans le cadre de la programmation établie par la ville de Paris ; (...) la production, la coproduction, la co-organisation et la promotion d'animations autour des collections permanentes, tendant à la valorisation du patrimoine municipal, au développement et à la diversification des publics (...)* ; l'édition et la diffusion sur tous supports des catalogues d'exposition, des publications scientifiques et pédagogiques conçues sous la responsabilité des personnels scientifiques des musées de la ville ; à titre accessoire, la mise en œuvre d'un service d'audio-guide »¹⁷¹⁰.

756. Par ailleurs, il convient également de souligner l'existence de Culturespaces, filiale du groupe Suez constituée en société anonyme en 1990, spécialisée dans la gestion et la promotion de sites culturels. Dans ce cadre, elle crée des parcours de visite, met en place une politique de communication et d'accueil des visiteurs, conçoit et met en place des activités pédagogiques et culturelles, et organise des expositions temporaires et des événements de tous types. À ces missions s'ajoutent la gestion ou l'encadrement de librairies ou de boutiques restaurants, l'édition d'ouvrages ou de produits dérivés, la gestion de la sécurité dans les sites culturels, l'organisation de manifestations et de réceptions. Culturespaces propose différentes formules de partenariats avec les propriétaires des sites et institutions culturelles : la délégation de service public, le mandat de gestion, le partenariat public privé ou la participation à la constitution d'une société d'économie mixte concessionnaire ou délégataire d'une institution spécifique. Culturespaces dispose d'une expérience et d'un savoir-faire dans le domaine de la gestion et de la promotion des sites culturels. Elle accueille environ 2 millions de visiteurs par

¹⁷¹⁰ Article 5 du contrat de délégation de service public de l'animation des musées de la ville de Paris.

an et est notamment chargée de la gestion des arènes de Nîmes, du théâtre antique d'Orange et, en Belgique, du champ de bataille de Waterloo.

Quant aux musées, Culturespaces assure la gestion du musée Jacquemart-André, propriété de l'Institut de France, qui reste l'employeur du personnel scientifique du musée. La société assure également la gestion du musée de l'Automobile de Mulhouse, dont la collection est issue de la collection Schlumpf, acquise en 1981 par l'association du musée national de l'Automobile (constituée du département du Haut-Rhin, de la Région Alsace, de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Mulhouse, de l'Automobile Club de France, de la Société Panhard et du Comité du Salon de l'Automobile). Celle-ci l'a confiée à Culturespaces en 1999. Culturespaces gère aussi la Cité du train, également implantée à Mulhouse.

Ces institutions étant entièrement gérées par une seule société, les risques de confusion des structures et d'éclatement des pôles de décision semblent limités.

b. Les risques de confusion des structures

757. L'existence, au sein d'une structure muséale, de plusieurs pôles ou services opérationnels est susceptible de constituer des tensions ou de légers différends, notamment lorsque, par exemple, le conservateur souhaite voir se réaliser un projet et que le délégataire est lui-même obligé de freiner ce même projet pour des raisons financières.

Si ce genre de situation découle du fonctionnement « normal » du service (on peut retrouver des situations similaires lorsque le musée est géré en régie directe : le conservateur souhaite obtenir certains crédits que la collectivité territoriale lui refuse, pour des raisons d'ordre financier), il peut cependant prendre plus d'ampleur que nécessaire dans le cadre d'une externalisation. L'exemple typique en matière de musée est, une nouvelle fois, la participation active de certaines sociétés d'amis, qui interviennent en soutien du conservateur mais qui parfois, peuvent aller jusqu'à s'immiscer dans la gestion même du musée. Il y a alors un fort risque d'intrusion dans la politique culturelle de la collectivité territoriale, au détriment des missions premières de la société d'amis, par exemple, ou des missions scientifiques des conservateurs : le résultat d'une telle situation pourrait être la suppression de la société d'amis en question ou la fin de la convention de délégation de service public, au détriment du musée et de ses missions de service public. Ce type de situation pourrait également conduire à la reprise, par le conservateur du musée, de la responsabilité de l'association en cause. Nombre de

sociétés d'amis ont ainsi pu se constituer avec à leur tête, le conservateur du ou des musées qu'elles soutiennent. Si cela peut arriver à une société d'amis, cela peut également se vérifier pour une association, conçue spécifiquement par une collectivité territoriale pour assurer l'animation et la promotion des collections d'un ou de plusieurs musées, et à la tête de laquelle siègerait par exemple le maire ou son adjoint à la culture (on a déjà eu l'occasion de voir que c'est un peu sur ce modèle que la Réunion des musées nationaux a fonctionné pendant un certain temps). L'association en cause ne serait plus alors qu'une structure transparente, avec toutes les conséquences que cela peut impliquer, notamment du point de vue de la responsabilité¹⁷¹¹. Par ailleurs, on doit souligner que l'immixtion du délégataire dans la gestion du service public du musée est également susceptible de constituer une situation de gestion de fait¹⁷¹².

758. Il ressort tout de même des dispositions relatives à la délégation de service public que ce risque « d'intrusion » peut facilement être écarté dès lors que la collectivité territoriale délégante opère un contrôle régulier sur son délégataire.

Car l'autorité délégante conserve la maîtrise du service public délégué et, pour que cette maîtrise ne lui échappe pas, « *le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte* »¹⁷¹³. Ainsi l'autorité délégante dispose d'une prérogative spécifique destinée à vérifier, sans s'immiscer dans la gestion du délégataire, que celui-ci remplit les obligations qu'il a acceptées¹⁷¹⁴, ces obligations s'entendant d'un point de vue financier et du point de vue de la qualité du service public géré. Il y a donc un lien de subordination entre le délégataire et l'autorité délégante : « *Le droit des contrats administratifs et celui du service public se conjuguent pour placer le délégataire dans une situation de subordination vis-à-vis de l'administration contractante. Si telle n'est pas toujours la réalité des rapports de force entre*

¹⁷¹¹ GUILLAUMONT Olivier, « Panorama des principaux risques juridiques et financiers dans la coopération association-collectivité », *AJ Collectivités territoriales*, 2010, pp. 108-112.

¹⁷¹² Voir supra, §679.

¹⁷¹³ Article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales.

¹⁷¹⁴ DYENS Samuel, « Comment choisir son mode de gestion ? », *AJ Collectivités territoriales*, 2011, p.498.

*les parties, le droit, lui, affirme sans défaillance la primauté de l'intérêt général dont l'Administration est garante »*¹⁷¹⁵.

En principe ce contrôle n'est pas une simple option du délégant : il est de son devoir de le mettre en œuvre¹⁷¹⁶. La convention de délégation de service public ne peut donc pas procéder à une simple référence de principe à son existence, mais elle doit prévoir un contrôle adapté aux spécificités du service public concerné¹⁷¹⁷. Par ailleurs, il est admis qu'un contrôle complémentaire au contrôle réglementaire prévu par le code général des collectivités territoriales puisse être prévu, « *avec des sanctions significatives applicables en cas de mauvaise exécution* »¹⁷¹⁸.

Ces modalités de contrôle pourraient permettre à la collectivité délégante d'éviter bien des tracasseries, notamment en termes organisationnels. Cependant il est couramment admis que celles-ci sont mal définies et mal exploitées¹⁷¹⁹ : « *Force est de constater que ce domaine ne fait pas l'objet de toutes les attentions qu'il conviendrait d'avoir de la part du délégant, celui-ci se limitant en général à bien respecter les procédures de publicité et de mise en concurrence, à bien définir les prestations de services publics et à s'aménager le minimum de risque financier* »¹⁷²⁰.

759. Enfin, on doit également souligner que l'externalisation peut entraîner deux autres types de difficultés liées à un « risque d'éclatement » des pôles de décision et de la multiplication des intervenants dans la gestion d'un même service public. Cet éclatement n'est pas spécifique au domaine muséal, mais on peut relever la difficulté qu'il peut y avoir pour une collectivité territoriale de gérer plusieurs prestataires. À moins de recourir à un prestataire aussi opérationnel que la société Culturespaces, un musée peut être le terrain d'intervention de plusieurs institutions privées : les concessionnaires pour les librairies boutiques ou les cafés et salons de thé, et le délégataire pour la conception et la mise en œuvre d'activités culturelles par exemple, ou la production d'expositions temporaires. Outre que cela nécessite un suivi opérationnel régulier de la part de la collectivité territoriale délégante, il y a un risque de se trouver dans des situations spécifiques et particulières. D'une part, en termes de ressources humaines, les personnes travaillant au musée ne disposent pas du même employeur, ni de la

¹⁷¹⁵ DOUENCE Jean-Claude, « La délégation contractuelle du service public local », précité, §93.

¹⁷¹⁶ Conseil d'État, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, Rec., p. 962.

¹⁷¹⁷ Article R.1411-7 du code général des collectivités territoriales.

¹⁷¹⁸ DYENS Samuel, « Comment choisir son mode de gestion ? », précité, p. 498.

¹⁷¹⁹ MILLER Gilles, LEYAT Alain, « Les Chambres régionales et territoriales des comptes et le contrôle des délégations de service public », *AJDA* 2007, p. 1704.

¹⁷²⁰ DYENS Samuel, « Comment choisir son mode de gestion ? », précité, p. 498.

même autorité hiérarchique. Ainsi, pendant un certain temps, la Réunion des musées nationaux et la Direction des musées de France se sont partagées le service de l'animation des collections, et notamment des visites guidées : la Direction des musées de France était chargée de l'animation et de l'accueil des groupes scolaires (gratuits et rémunérés sur vacation), et la Réunion des musées nationaux s'occupait des autres formes de visites guidées. Par ailleurs, ce n'est qu'en 1990 que la Direction des musées de France a décidé de placer le personnel de la Réunion des musées nationaux travaillant dans les musées nationaux sous la responsabilité et l'autorité des directeurs de musées, dans le cadre de conventions tripartites signées par la Direction des musées de France, la Réunion des musées nationaux et le musée concerné¹⁷²¹. Il y a donc un risque de diversité des statuts et surtout d'incohérence en termes de contrôle hiérarchique.

De plus, on peut relever une forme de confusion dans la gestion des musées de la ville de Paris, dont les librairies et boutiques, auparavant gérées par l'association Paris Musées, ont fait l'objet de concessions à de nouveaux prestataires, et notamment à la Réunion des musées nationaux. Si Paris Musées ne gère plus ces librairies-boutiques, elle ne gère pas moins les différents comptoirs de vente présents dans les musées. Ainsi, s'il ne peut y avoir qu'un seul comptoir de vente dans un des douze musées municipaux, il peut également s'y trouver une librairie-boutique : c'est le cas par exemple au Petit Palais, qui dispose d'une importante surface de librairie concédée à la Réunion des musées nationaux. Toutefois, en période d'exposition temporaire, Paris Musées installe également des comptoirs de vente au Petit Palais et y vend des produits dérivés liés aux expositions en cours, ainsi que leurs catalogues, que l'on peut retrouver également dans la librairie gérée par la Réunion des musées nationaux. Une telle situation peut être source de conflits et de concurrence entre les deux prestataires, et difficile à résoudre à moins de ne recourir qu'à un seul prestataire pour l'ensemble de ces activités.

2. Les contraintes financières liées à l'externalisation

760. Une autre difficulté liée au recours à la délégation de service public pour faire assurer par un prestataire privé certaines activités liées au service public muséal est la mise en œuvre du critère de rémunération du délégataire. Dans ce cadre, la collectivité territoriale délégante doit

¹⁷²¹ Ces conventions étaient prévues dans le décret 90-1026 du 14 novembre 1990 *relatif à la Réunion des musées nationaux et à l'École du Louvre*, précité (article 2). Voir Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, précité, p. 38.

être amenée à bien définir le caractère du service public délégué, et prendre en compte la nature de son délégataire.

761. On rappelle en effet que la rémunération du délégataire doit être en principe « *substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service public* »¹⁷²². Progressivement a été ajoutée à ce critère la notion de risque économique : cette notion a fait son apparition officielle en droit français¹⁷²³ à la suite d'une décision de la Cour de justice des communautés européennes¹⁷²⁴, mais il est couramment admis qu'elle a toujours été sous-jacente. En effet, dès lors que le délégataire se rémunère sur les usagers, il y a une part de risque¹⁷²⁵. Mais si l'on peut admettre facilement ce critère de la rémunération du délégataire et la notion de risque économique en matière de service public industriel et commercial, il est peut-être plus difficile de l'admettre dans le cadre de la gestion d'un service public administratif : « *D'un point de vue conceptuel, la délégation des services publics administratifs met en situation deux intérêts traditionnellement opposés : l'intérêt public dans sa substance et l'intérêt privé. (...) La délégation des services publics administratifs suppose l'intervention de l'intérêt privé dans la gestion de l'intérêt public* »¹⁷²⁶.

762. Le service public industriel et commercial, par son rapprochement avec le modèle de l'entreprise, ne doit pas, en principe, poser de difficultés concernant la rémunération du délégataire. Mais on a vu que les dispositions relatives à la délégation de service public ne posent pas de différence quant à la nature du service public en cause. Pourtant, si bon nombre de services publics administratifs sont payants (en effet la gratuité d'un service public l'exclut directement du champ d'application de la délégation de service public¹⁷²⁷), rares sont ceux qui peuvent mettre en avant leur « rentabilité ». Le musée en constitue un exemple typique : on sait qu'il est un service public administratif, les dispositions du code du patrimoine en la matière sont assez précises. Ainsi les activités liées au service public du musée sont-elles déléguables ? En principe, un service public administratif qui n'est pas en mesure de dégager un certain niveau de ressources ne saurait être susceptible d'être délégué, ou externalisé. Mais l'édition, la publication et la diffusion, la production et la promotion d'expositions temporaires constituent-

¹⁷²² Article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁷²³ Conseil d'État, 7 novembre 2008, *Département de la Vendée*, Conseil d'État, 5 juin 2009, *Société Avenance Enseignement et Santé*, Rec., Tables, p. 826.

¹⁷²⁴ Cour de justice des Communautés européennes, 13 décembre 2005, *Parking Brixten*, Rec. CJCE, I, p. 8585.

¹⁷²⁵ SOLDINI David, « La délégation de service public, sa fonction, ses critères », précité, p. 1120. Voir également PÉREON Patrick, « La délégation des services publics administratifs », *AJDA* 2004, p. 1449-1459.

¹⁷²⁶ PÉREON Patrick, « La délégation des services publics administratifs », précité, p. 1449.

¹⁷²⁷ *Ibidem*, p. 1457.

ils des services publics administratifs ? On peut évidemment « tricher », et considérer que non, que ces activités constituent des services publics industriels et commerciaux. Cependant, dans cette hypothèse, le délégataire du service public serait contraint à une certaine rentabilité qui peut être difficile à obtenir. Si l'on prend l'exemple des éditions dans le domaine des musées, il faut admettre que certaines publications à vocation purement scientifiques n'intéressent pas les visiteurs « moyens » du musée, qui préfèrent les guides des collections, les catalogues d'exposition (et encore, quand elles ont du succès) ou toutes autres publications que l'on peut qualifier de commerciale.

D'une part, on risquerait d'étendre les activités détachables de l'exercice d'un service public administratif non déléguables à une forme de « commercialisation » de certains fragments du service public¹⁷²⁸. C'est sur ce principe que fonctionne l'activité d'édition de la Réunion des musées nationaux (certaines publications sont considérées comme « subventionnables », et d'autres pas) : « *La prise en compte de la mission culturelle s'observe même au sein du secteur le plus économique de l'activité de la Réunion des musées nationaux, le service éditorial et commercial. Il peut paraître surprenant que la Réunion des musées nationaux ne puisse qu'équilibrer ses coûts dans un secteur à priori susceptible de générer d'importants profits. En fait, la Réunion des musées nationaux n'agit pas, dans de nombreux domaines comme le ferait n'importe quelle entreprise privée soucieuse de rentabilité* »¹⁷²⁹. D'autre part, on s'exposerait également à une forte hausse des tarifs des prestations en cause, de manière à ce que le délégataire puisse se rémunérer tout de même. Cela conduirait à des droits d'entrée relativement chers dans des expositions temporaires (fondés par exemple sur les primes d'assurances souscrites par l'organisateur pour assurer les œuvres empruntées), voire à des prix de vente de catalogues non pas excessifs (car alors il s'agirait de rentabiliser leur coût de production), mais hors de proportion par rapport au public concerné.

En principe tout délégataire de service public doit informer la collectivité délégante des prix et des tarifs qu'il compte adopter pour faire fonctionner le service¹⁷³⁰. Il revient alors à la collectivité territoriale délégante de donner son accord sur la tarification des prestations fournies. Mais si elle juge que ces tarifs sont trop élevés, comment faire alors pour que le délégataire puisse se rémunérer sur l'exploitation du service public ?

¹⁷²⁸ PÉREON Patrick, « La délégation des services publics administratifs », précité, p. 1449.

¹⁷²⁹ DUREY Philippe, « La RMN, un exemple de mutualisation des ressources économiques des musées au service de la diffusion commerciale et des valeurs culturelles », *Les nouvelles de l'ICOM*, numéro spécial, 2001, pp. 8-11.

¹⁷³⁰ Article R. 1411-7, II, du code général des collectivités territoriales.

763. Il est vrai toutefois que la rémunération du délégataire doit être « substantiellement » liée aux résultats de l'exploitation. Cela implique qu'il doit supporter un risque d'exploitation, mais que sa rémunération peut être liée à d'autres activités en lien avec le service en cause : c'est ainsi que l'on peut envisager que la société Culturespaces puisse gérer non seulement la production d'expositions temporaires, mais également des boutiques et des salons de thé.

Un délégataire de service public peut également faire l'objet d'opérations de partenariat et de mécénat. Mais là encore, tout dépendra de la nature du service public en cause et surtout de la nature du délégataire : l'association Paris Musées est devenue en 2007 une société par action simplifiée. Par son statut, elle est purement et simplement non éligible au mécénat. Il faudrait qu'elle ait conservé son statut d'association, et même d'association reconnue d'utilité publique pour bénéficier de ce type d'opérations. Elle peut faire (et fait toujours) l'objet de parrainages, ou « sponsoring », forme de libéralité qui a tendance à se développer au profit des musées et des autres institutions culturelles. Toutefois, le parrainage ne relève pas d'une intention purement libérale et bénéficie directement à la personne qui parraine¹⁷³¹. Car l'objet du parrainage est d'associer le nom d'une entreprise à un événement « *à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises* »¹⁷³². L'arrêté du 6 janvier 1989 *relatif à la terminologie économique et financière*¹⁷³³ définit le parrainage comme « *un soutien matériel apporté à une manifestation, une personne, à un produit ou à une organisation en vue d'en retirer un bénéfice direct* ». La valeur des contreparties dont bénéficiera l'entreprise en termes d'image doit correspondre aux fonds versés. De ce fait, l'intérêt pour les donateurs n'est pas le même qu'en matière de mécénat, le parrainage étant avant tout une opération commerciale : si le mécénat entraîne une réduction de l'impôt sur les sociétés de l'entreprise mécène, le parrainage ne permet « que » de déduire les sommes engagées dans l'opération du revenu imposable de l'entreprise¹⁷³⁴.

¹⁷³¹ Article 39 1 7° du code général des impôts. Le parrainage répond à une démarche commerciale (donc soumise à la taxe sur la valeur ajoutée) permettant cependant au « parrain » de déduire le montant des sommes allouées de son résultat au titre des charges d'exploitation (les dépenses de parrainage sont assimilées à des dépenses publicitaires).

¹⁷³² Article 39 1 7° du code général des impôts.

¹⁷³³ Arrêté du 6 janvier 1989 *relatif à la terminologie économique et financière*, JORF du 31 janvier 1989, p. 1448.

¹⁷³⁴ L'article 39-1 7° du code général des impôts prévoit que « *les dépenses engagées par les entreprises dans le cadre de manifestations de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises* » sont déductibles du revenu imposable de l'entreprise lorsqu'elles sont engagées dans l'intérêt direct de l'exploitation.

Par ailleurs, ce critère d'une rémunération « substantielle » peut également permettre des compensations tarifaires, de la part de la collectivité territoriale délégante ; ces compensations étant accordées sur le fondement de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, qui rappelle que « *lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement* », les collectivités territoriales peuvent prendre en charge des dépenses au titre de l'exécution de services publics industriels et commerciaux. D'autres formes de subventions pourraient éventuellement être possibles, mais elles devront respecter les règles liées à l'interventionnisme économique des collectivités territoriales, ainsi que la nécessité que le délégataire assume une partie « substantielle » des risques d'exploitation¹⁷³⁵. Cependant, il convient alors de s'interroger sur le seuil au-delà duquel on considère que le délégataire assume substantiellement ces risques¹⁷³⁶.

764. « *D'une manière générale, l'idée même de séparer la conservation du patrimoine et son exploitation peut être source de confusion, dans la mesure où il existe un risque d'oubli de la mission première de l'institution et où il est difficile, dans la pratique, de dissocier les décisions culturelles ou scientifiques des décisions financières ou de gestion* »¹⁷³⁷.

Le Service des musées de France semble admettre la possibilité de répartir les missions des musées en trois grandes catégories. Il s'agit d'une part des missions du conservateur liées à la responsabilité scientifique et à la gestion des collections, et qui sont insusceptibles d'être déléguées. D'autre part, le Service des musées de France vise les missions « muséales » qui peuvent être déléguées sous le contrôle du conservateur (médiation, communication, animation, sécurité) et enfin les « *missions relevant d'une politique touristique et commerciale définie par le délégataire dans le cadre d'un cahier des charges* »¹⁷³⁸. Mais le recours à la délégation de service public dans le cadre de la gestion d'activités muséales, si pertinent soit-il, implique de respecter un certain équilibre entre la nature du service public délégué et le critère de

¹⁷³⁵ À ce propos, la Chambre régionale des comptes de Basse-Normandie a considéré que, dans le cadre de la gestion déléguée du Mémorial de Caen, les compensations tarifaires versées par la ville de Caen à la société d'économie mixte chargée de la gestion du musée avaient été calculées sur un nombre prévisionnel d'entrées au musée inférieur aux estimations du musée lui-même et au nombre d'entrée lui-même. De ce fait, la compensation tarifaire était surévaluée, et le risque d'exploitation du délégataire limité (Chambre régionale des comptes de la région Basse-Normandie, *Rapport d'observation définitive relative à la gestion de la commune de Caen*, 2003, pp. 16-21).

¹⁷³⁶ Dans une décision du 30 juin 1999, « *Smitom* », le Conseil d'État a considéré que la part d'autofinancement (et donc de risque) du délégataire chargé du traitement des ordures ménagères du syndicat mixte de traitement des ordures ménagères du Centre-Ouest Seine-et-Marnais pouvait représenter 30% des recettes qu'il percevait (Conseil d'État, 30 juin 1999, *Syndicat mixte du traitement des ordures ménagères Centre Ouest Seine-et-Marnais*, Rec., p. 229).

¹⁷³⁷ TOBELEM Jean-Michel, *Le nouvel âge des musées, les institutions culturelles au défi de la gestion*, précité, pp. 182-183.

¹⁷³⁸ *Ibidem*, p. 185.

rémunération du délégataire, sous peine de remettre en cause non seulement l'intégrité du service public, mais également l'intégrité du critère de rémunération lui-même¹⁷³⁹. Ces multiples contraintes d'externalisation, qui rendent complexe le fonctionnement d'une délégation de service public, peuvent donc être de nature à expliquer la faible représentation du modèle de l'externalisation au niveau local.

Section 2. La déconcentration horizontale : l'application du modèle des services à compétence nationale aux musées territoriaux

765. « *La centralisation excessive de la gestion des musées nationaux avait créé une lourdeur et un manque de souplesse qui ralentissait le processus de décision et constituaient un frein au dynamisme des établissements (...)* »¹⁷⁴⁰.

Aussi, à partir de 1987, le ministère de la Culture a pris avec la Direction des musées de France des mesures de déconcentration qui visaient « *à desserrer la centralisation en matière administrative et financière, en conférant dans certains domaines un pouvoir de décision sur place aux responsables des musées, et notamment des plus importants* »¹⁷⁴¹ : à la fin des années 1980, certains musées nationaux ont fait l'objet d'une de restructuration. À ce titre, ils sont devenus « services extérieurs à compétence nationale »¹⁷⁴². Dans le cadre de cette organisation spécifique, ils sont restés sous la tutelle directe du ministre chargé de la Culture et du directeur des musées de France. Toutefois, ils se sont vus accorder certaines prérogatives, notamment en matière de gestion des crédits.

766. A l'origine, la création de services à compétence nationale n'a concerné que peu de musées nationaux. Cette formule, qui permet d'accorder une certaine autonomie de gestion aux services concernés (§1) s'est toutefois étendue à l'ensemble des musées nationaux et persiste encore aujourd'hui pour les « petits » musées. Elle présente des similitudes avec la notion de

¹⁷³⁹ PÉREON Patrick, « La délégation des services publics administratifs », précité, p. 1449.

¹⁷⁴⁰ TOBELEM Jean-Michel, *Le nouvel âge des musées, les institutions culturelles au défi de la gestion*, précité, p. 167

¹⁷⁴¹ CHATELAIN Jean, *Droit et administration des musées*, précité, p. 95.

¹⁷⁴² Décret 89-701 du 21 septembre 1989 relatif à l'organisation et au fonctionnement de certains musées nationaux, JORF du 27 septembre 1989, p.12177.

régie dotée de la seule autonomie financière, car elle constitue, elle aussi, une modalité de gestion du service public en marge de l'administration centrale (§2).

§1. Le modèle national : la création des services à compétence nationale

*767. « Il n'est pas rare que la règle de droit soit en retard sur l'événement et qu'elle arrive trop tard pour prétendre à autre chose qu'à accompagner les actions qui se sont développées sans elle. Il est moins courant que les auteurs de la norme, ayant le dessein de régir l'ensemble d'un domaine, négligent purement et simplement un phénomène que nul ne pouvait ignorer »*¹⁷⁴³.

La définition du service à compétence nationale a en effet fait l'objet d'une consécration récente, et on pourrait même dire tardive : l'existence des services à compétence nationale était constatée, en fait, depuis longtemps. Il a fallu attendre le décret du 9 mai 1997 *relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale*¹⁷⁴⁴ pour disposer d'une définition de ces structures, ainsi que d'un encadrement juridique de leur organisation (A). Les services à compétence nationale sont chargés de la gestion de nombreux services publics. On en recense plus d'une centaine aujourd'hui, une large majorité d'entre eux s'étant constituée depuis le début des années 2000. Ainsi, l'Opérateur National de Paye est un service à compétence nationale rattaché au ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction Publique, et l'Inspection Générale de la Police Nationale est rattachée au ministère de l'Intérieur. Certains musées nationaux sont également des services à compétence nationale (B)¹⁷⁴⁵.

¹⁷⁴³ FERSTENBERT Jacques, « Une troisième catégorie de services de l'État ? », *AJDA* 1997, p. 315.

¹⁷⁴⁴ Décret 97-464 du 9 mai 1997 *relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale*, *JORF* du 10 mai 1997, p. 7103.

¹⁷⁴⁵ Décret 97-464 du 9 mai 1997 *relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale*, précité.

A. La présentation des services à compétence nationale

768. L'article 1^{er} du décret du 9 mai 1997¹⁷⁴⁶ dispose que « *les services à compétence nationale peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestations de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel il a été placé* ». Il pose trois critères de définition des services à compétence nationale : un critère fonctionnel, le caractère national de leurs missions et l'existence d'un lien de rattachement à une autorité ministérielle.

Ces critères avaient déjà été dégagés par le Professeur Jacques Ferstenbert, à une époque où, justement, aucune définition n'était encore posée¹⁷⁴⁷ (celui-ci considérait cependant qu'on ne devait pas raisonner du point de vue du critère, mais plutôt du point de vue de l'indice). Ils permettaient de conclure à l'existence ou non, d'un service à compétence nationale. Un quatrième critère (ou indice) devait également être pris en compte selon le Professeur Jacques Ferstenbert : celui de l'autonomie du service.

769. Les deux premiers critères (le critère des fonctions et le caractère national du service) sont sources de difficultés, car ils soulèvent la question de savoir si les services à compétence nationale doivent être rattachés à la catégorie des services centraux ou à celle des services déconcentrés¹⁷⁴⁸. Les services à compétence nationale ont en effet une fonction d'opérateur : ils produisent des biens ou des services, ceux-ci étant divers et variés, et peuvent viser la gestion d'un musée. En fait, les services à compétence nationale exercent les missions dévolues aux musées. De ce fait, avancer qu'ils « assurent la gestion de musées » pourrait conduire à une confusion, qui laisserait à penser qu'ils sont autonomes juridiquement, ce qui n'est pas le cas.

Les services à compétence nationale sont donc des structures qui exercent leurs missions dans le cadre national, au sein de l'administration de l'État. Il y a là aussi un risque de confusion puisque, par définition, l'administration publique est un service national. De même, il faut bien se garder de déduire le caractère du service de sa localisation géographique : tous les services nationaux ne sont pas situés à Paris. Le musée national du Moyen-Âge se trouve bien à Paris, mais la maison Bonaparte se trouve à Ajaccio, et le musée Magnin à Dijon. Le musée Fernand Léger se situe à Biot, et il existe un musée Picasso à Vallauris (Alpes-Maritimes). Au-delà de la

¹⁷⁴⁶ Article 1^{er} du décret 97-464 du 9 mai 1997 *relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale*, précité.

¹⁷⁴⁷ FERSTENBERT Jacques, « Une troisième catégorie de services de l'État ? », précité, pp. 318-321.

¹⁷⁴⁸ Voir infra, §781 et suivants.

seule appellation du service (Service National d'Ingénierie Aéroportuaire, Agence Nationale de la Sécurité des Informations, etc.), c'est sa compétence géographique, qui ne peut se réduire à un territoire donné, qui prime¹⁷⁴⁹ : « *Ou bien le service est habilité à poursuivre ses missions sans tenir compte de la localisation des personnes, institutions ou objets avec lesquels il entre en relation du fait de ses attributions, ou bien il peut intervenir en n'importe quel lieu sur le territoire national, avec pour seule limite celle que lui impose sa spécialisation* »¹⁷⁵⁰. Les musées entrent dans la première catégorie. Outre le fait qu'ils disposent de collections qui, appartenant à l'État, ont pour objet d'être présentées au public ; ces collections attirent et accueillent tous les visiteurs qui s'y intéressent, quel que soient leur nationalité et leur lieu de résidence.

770. Les deux derniers critères de définition des services à compétence nationale sont liés : le critère du rattachement organique des services à compétence nationale et le critère de l'autonomie de gestion.

Les services à compétence nationale exercent leurs missions sous l'autorité du ministre concerné par son domaine de spécialité. Ce rattachement organique se présente sous diverses formes, selon que le chef de service dispose d'une délégation de signature ou que le service soit doté d'un comité directeur ou d'un conseil d'orientation du service, qui peut représenter le ministre (et opposer son veto à certaines orientations du service). Le critère du rattachement organique manifeste l'existence d'un contrôle hiérarchique du ministre sur les services à compétence nationale, comme sur les administrations centrales ou les services déconcentrés (à ce titre, l'autorité ministérielle ne peut ni annuler, ni faire annuler, ni se substituer aux actes émanant des services à compétence nationale)¹⁷⁵¹.

Ce critère du rattachement du service à compétence nationale à une autorité ministérielle permet de souligner son absence d'autonomie juridique. Le service à compétence nationale ne se confond donc pas avec la catégorie des établissements publics. Toutefois, du critère de rattachement organique peut se déduire l'existence d'une autonomie de gestion, qui constitue la raison première de sa création : les services à compétence nationale « *ne sont pas les seuls services dotés d'autonomie, mais ils sont nécessairement autonomes* »¹⁷⁵². En fait, ce sont leurs missions qui justifient leur caractère autonome. Cette autonomie de gestion « *peut être susceptible de degrés et s'exprime, ou peut s'exprimer, sur des plans différents, mais elle ne va*

¹⁷⁴⁹ FERSTENBERT Jacques, « Une troisième catégorie de services de l'État ? », précité, p. 318.

¹⁷⁵⁰ *Ibidem*, p. 318.

¹⁷⁵¹ BOUDET Jean-François, « les services à compétence nationale », *RFDA*, 2009, p. 10004.

¹⁷⁵² FERSTENBERT Jacques, « Une troisième catégorie de services de l'État ? », précité, p. 320.

*pas jusqu'à la personnalité juridique. Les services à compétence nationale sont et continuent d'être des services relevant de la personne étatique. La personnalité morale leur conférerait un autre statut (...) »*¹⁷⁵³.

L'autonomie du service à compétence nationale découle en partie de la façon dont s'exprime son rattachement au ministre (et donc des modalités de contrôle qu'il exerce sur ce service par le biais, par exemple, des comités de directions). Elle se mesure également à la marge de manœuvre accordée au chef du service, notamment pour assurer la gestion des ressources et du personnel. Le chef du service peut être, en effet, ordonnateur principal délégué, ou ordonnateur secondaire : il obtient ainsi soit une délégation de compétence, soit une délégation de signature de la part du ministre concerné, celui-ci étant ordonnateur principal du service¹⁷⁵⁴. Une telle délégation n'implique pas automatiquement la constitution d'un budget propre, qui prendrait alors la forme d'un budget annexe. Il s'agit simplement de permettre au chef de service d'engager des dépenses inscrites au budget global du ministère concerné. Ils peuvent ainsi gérer tout ou partie des crédits de fonctionnement du service, ainsi que tout ou partie de ses crédits d'investissement. Par ailleurs, tous les services à compétence nationale ne sont pas concernés, mais leur chef de service peut également disposer d'une délégation de pouvoir pour assurer la gestion du personnel.

771. Structures publiques internes à l'administration centrale, la position des services à compétence nationale au sein de l'organisation administrative peut paraître délicate.

Dans ce cadre, un rapprochement a pu être fait avec la notion « d'agence » telle qu'elle existe dans les pays anglo-saxons, ou au niveau communautaire. À ce niveau, deux types de structures peuvent prendre la dénomination « d'agence ». En premier lieu, il s'agit des organismes décentralisés institués par le Conseil de l'Europe et qui ont des missions de collecte d'informations dans leur domaine de compétence, de conseil et d'expertise vis-à-vis des États membres¹⁷⁵⁵. En second lieu, les « agences » peuvent aussi être des structures dites

¹⁷⁵³ FERSTENBERT Jacques, « Une troisième catégorie de services de l'État ? », précité, p. 320.

¹⁷⁵⁴ Articles 6 et 8 du décret 62-1587 du 29 décembre 1962 *portant règlement général sur la comptabilité publique*, JORF du 30 décembre 1962, p. 12828.

¹⁷⁵⁵ Exemples : Agence européenne des droits fondamentaux (règlement (CE) 168/2007 du 15 février 2007 *portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne*, JO du 22 février 2007, p. L 53/1) ; Agence européenne des médicaments (règlement 726/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 31 mars 2004, *établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments*, JO de l'Union européenne du 30 avril 2004, p. 136/1) ; Agence européenne de l'environnement (règlement 401/2009 du Parlement Européen et du Conseil du 23 avril 2009 *relatif à l'Agence européenne pour l'environnement et au réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement*, JO de l'Union européenne du 21 mai 2009, p. L 126/13).

« exécutives » instituées par la Commission Européenne en application d'un règlement en date du 19 décembre 2002 et ayant vocation à assurer la gestion et la mise en œuvre de programmes communautaires qui relèvent en principe de ses prérogatives¹⁷⁵⁶. « *Pour pouvoir assumer pleinement ses responsabilités devant les citoyens, la Commission doit se concentrer par priorité sur ses missions institutionnelles. Dès lors, il convient qu'elle puisse déléguer certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires à des entités tierces. L'externalisation de certaines tâches de gestion peut d'ailleurs constituer un moyen d'atteindre avec plus d'efficacité les objectifs poursuivis par ces programmes communautaires* ». Les « agences exécutives » constituent donc des structures extérieures dotées de la personnalité juridique et placées sous le contrôle de la Commission Européenne : celle-ci peut instituer des agences, en principe créées pour une durée déterminée, qui correspond à la mise en œuvre du ou des programmes communautaires dont elles sont chargées. La commission désigne les membres du comité de direction de l'agence qu'elle a créé, ainsi que son directeur, chargé de représenter l'agence et de mettre en œuvre le programme communautaire. L'agence exécutive dispose de son propre budget de fonctionnement. Toutefois, lorsqu'elle est chargée de gérer des crédits opérationnels relatifs à la mise en œuvre d'un programme communautaire, ceux-ci sont directement imputés sur le budget général de l'Union européenne. Le directeur de l'agence dispose alors du statut d'ordonnateur délégué pour l'exécution de ces crédits. La Commission Européenne a ainsi institué, en 2005, une Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture »¹⁷⁵⁷. Créée pour une durée de trois ans, son existence a été prolongée jusqu'en 2015. Elle est chargée de la gestion de certains volets des programmes communautaires dans les domaines de l'éducation et de la formation, de la citoyenneté active, de la jeunesse, de l'audiovisuel et de la culture.

Le service à compétence nationale ne peut être assimilé à de telles structures, non reconnues en droit français. On a pu souligner la tendance au fort développement des « agences » en France, mais il s'agit surtout d'une définition terminologique. Le Conseil d'État, dans son rapport de 2009 sur les établissements publics, a en effet souligné que « *l'agence ne recouvre (...) aucune*

¹⁷⁵⁶ Le programme communautaire désigne « *toute action, ensemble d'actions ou autre initiative qui, selon l'acte de base ou l'autorisation budgétaire concernés, doit être mise en œuvre par la Commission, en faveur d'une ou de plusieurs catégories de bénéficiaires déterminés, en engageant des dépenses* » : article 2 du règlement 8/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires, JO de l'Union européenne du 16 janvier 2003, p. L11/1.

¹⁷⁵⁷ Décision de la Commission du 14 janvier 2005 instituant l'Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» pour la gestion de l'action communautaire dans les domaines de l'éducation, de l'audiovisuel et de la culture, en application du règlement 58/2003 du Conseil, JO de l'Union européenne du 27 janvier 2005, p. L24/5 ; Décision de la Commission du 20 avril 2009 instituant l'Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» pour la gestion de l'action communautaire dans les domaines de l'éducation, de l'audiovisuel et de la culture, en application du règlement 58/2003 du Conseil, JO de l'Union européenne du 21 avril 2009, p. L 101/26.

forme juridique stable »¹⁷⁵⁸. Elle peut tout à la fois prendre la forme d'une société privée¹⁷⁵⁹, d'établissement public ou d'un « *simple service de l'administration* ». Par conséquent, si les services à compétence nationale ne sont pas des « agences » au sens juridique du terme, il existe des services, dénommés « agences » qui sont des services à compétence nationale : Agence du patrimoine immatériel de l'État, Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, *etc.*

772. Si l'identification des services à compétence nationale est ambiguë, il n'en reste pas moins que leur objet exclusif consiste en la consécration d'une autonomie organisationnelle des services qu'ils concernent. Octroyer la qualité de service à compétence nationale à un service de l'administration, c'est lui accorder les moyens d'assurer sa gestion sans devoir se référer constamment à son autorité de rattachement : le chef de service qui dispose d'une délégation de signature pour engager certains crédits peut ainsi se dégager de tout le processus lié à l'acceptation de cet engagement. Cela revient à se débarrasser, dans une certaine mesure, de la lourdeur administrative qui se dégage de la complexité et de la lenteur, notamment, de certains processus de décision.

B. Les musées nationaux services à compétence nationale

773. En 1989, dix musées nationaux sont devenus services à compétence nationale¹⁷⁶⁰. Leurs directeurs ont été institués ordonnateurs secondaires, par délégation de signature du ministre de la Culture et de la Communication. Ils avaient ainsi la possibilité de gérer certains crédits de fonctionnement, dont la liste a été définie par décision ministérielle. Surtout, ils pouvaient déléguer eux-mêmes leur signature « *à un fonctionnaire de catégorie A placé sous leur autorité* ».

¹⁷⁵⁸ Conseil d'État, *Les établissements publics*, 2009, p. 21.

¹⁷⁵⁹ L'Agence France-Muséums, chargée de mettre en œuvre le projet de musée universel du Louvre à Abou Dhabi, est en fait une société par action simplifiée (voir supra, §306).

¹⁷⁶⁰ Musée du château de Versailles et du Trianon, musée du château de Fontainebleau, musée des châteaux de Malmaison et de Bois-Préau, musée des Antiquités nationales au château de Saint-Germain-en Laye, musée de la Renaissance au château d'Écouen, musée des termes et de l'hôtel de Cluny, musée des arts africains et océaniens, musée Picasso à Paris, musée des Arts et Traditions populaires, musée Guimet (Décret 89-701 du 21 septembre 1989 relatif à l'organisation et au fonctionnement de certains musées nationaux, *JORF* du 27 septembre 1989, p. 12177).

774. Ces nouvelles mesures auraient dû s'accompagner de la constitution, aux côtés du personnel scientifique des musées, d'équipes administratives chargées de les assister dans la gestion du service. La constitution d'un service à compétence nationale, avec les mesures d'autonomie qui en découlent, suppose en effet que ce service dispose des moyens nécessaires pour assurer sa propre gestion. La présence de personnels administratifs devient donc une nécessité. Dans ce domaine, un premier pas avait été franchi par la Direction des musées de France à la fin des années 1980, au moment de la définition des fonctions des directeurs des « grands » musées nationaux (le musée d'Orsay, le musée du Louvre et le château de Versailles). Ceux-ci ont été dotés de prérogatives spécifiques en matière de recrutement de personnel temporaire pour leurs musées¹⁷⁶¹. Ils se sont également vu attribuer des collaborateurs administratifs chargés de les assister dans leurs missions.

Ces évolutions dans la gestion des musées n'ont cependant pas directement concerné tous les musées nationaux, et nombre des musées érigés en service à compétence nationale en 1989 ne disposaient pas d'effectifs suffisants pour leurs services administratifs. De ce fait, la mise en place des services à compétence nationale n'a pas produit les effets attendus, et ce n'est qu'à partir de 1992 que la Direction des musées de France a pris conscience de la « pénurie » du personnel administratif dans les musées nationaux et qu'elle a commencé à y remédier¹⁷⁶².

775. En 1998, un peu moins d'un an après la publication du décret définissant les services à compétence nationale, d'autres musées et divers services de la Direction des musées de France ont été érigés en services à compétence nationale¹⁷⁶³.

Cette création a fait l'objet d'arrêtés du ministre de la Culture et de la Communication, conformément aux dispositions du décret du 9 mai 1997 relatifs aux services à compétence

¹⁷⁶¹ Décret du 9 août 1991 *portant délégation de signature*, qui concerne la délégation de signature du ministre de la Culture à la directrice du musée d'Orsay (*JORF* du 11 août 1991, p. 10675).

¹⁷⁶² Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvre d'art*, précité, p. 36.

¹⁷⁶³ Arrêté du 16 décembre 1998 *érigeant divers services de la DMF en services à compétence nationale*, *JORF* du 30 décembre 1998, p. 19955 ; arrêté du 16 décembre 1998 *érigeant le musée des monuments français en service à compétence nationale*, *JORF* du 30 décembre 1998, p. 19956 ; et arrêté du 16 décembre 1998 *érigeant des musées nationaux en services à compétence nationale*, *JORF* du 30 décembre 1998, p. 19955. Étaient concernés le musée d'Orsay à Paris ; le musée des châteaux de Malmaison et de Bois-Préau ; le musée des antiquités nationales au château de Saint-Germain-en-Laye ; le musée de la Renaissance au château d'Écouen ; le musée des Thermes et de l'hôtel de Cluny à Paris ; le musée Picasso à Paris ; le musée des Arts africains et océaniques à Paris ; le musée des Arts et Traditions populaires à Paris ; les musées des Arts asiatiques à Paris (Guimet et d'Ennery) ; le musée de l'Orangerie des Tuileries à Paris ; le musée de la Céramique à Sèvres ; le musée du château de Pau ; le musée Magnin à Dijon ; le musée Adrien-Dubouché à Limoges ; le musée des Deux-Victoires en Vendée ; les musées nationaux du XX^{ème} siècle des Alpes-Maritimes ; le musée Fernand-Léger à Biot ; le musée du Message biblique Marc-Chagall à Nice ; le musée la guerre et la paix de Picasso à Vallauris ; le musée Eugène-Delacroix à Paris ; le musée des Granges de Port-Royal à Magny-les-Hameaux ; le musée de préhistoire des Eyzies-de-Tayac ; le musée Hébert à Paris ; le musée des monuments français ; et notamment le Centre de recherche et de restauration des musées de France.

nationale. Celui-ci prévoit que « *les services à compétence nationale rattachés directement au ministre dont ils relèvent sont créés par décret, et que les services à compétence nationale rattachés à un directeur d'administration centrale, à un chef de service ou à un sous-directeur sont créés par arrêté du ministre dont ils relèvent. Toutefois, ils sont créés par décret lorsqu'ils exercent des compétences par délégation du ministre* »¹⁷⁶⁴. Il y a donc un changement notable par rapport aux musées devenus services à compétence nationale en 1989, et qui avaient, à l'époque, fait l'objet d'un décret. De plus l'arrêté du 16 décembre 1998 *érigeant des musées nationaux en services à compétence nationale* insère dans sa liste les musées institués comme tels en 1989.

776. « *Le décret ou l'arrêté qui porte création du service à compétence nationale fixe les missions et l'organisation générale de celui-ci* »¹⁷⁶⁵. Les arrêtés du 16 décembre 1998 érigeant les musées en services à compétence nationale rappellent donc les missions de ceux-ci, ainsi que les modalités de nomination de leurs directeurs. Là encore, on doit souligner une anomalie, voire une confusion, car ces arrêtés prévoient que les chefs de services sont nommés par le ministre chargé de la Culture, sur proposition du directeur des musées de France. Or, le décret du 19 septembre 1955 *relatif à la nomination dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'État* dispose que ces nominations interviennent par arrêté conjoint du Premier ministre, et s'il y a lieu, du ou des ministres concernés¹⁷⁶⁶. Ce décret a été plusieurs fois modifié, et est aujourd'hui remplacé par un décret du 9 janvier 2012¹⁷⁶⁷, qui ne modifie pas les modalités de nomination des chefs de services des services à compétence nationale. Il y a donc une incohérence par rapport aux dispositions du décret de 1997.

777. Malgré ces anomalies, les arrêtés du 16 décembre 1998 confèrent aux directeurs des musées et des autres services de la Direction des musées de France, devenus services à compétence nationale, des prérogatives importantes en matière de gestion des services. Les directeurs des musées nationaux services à compétence nationale ont la qualité d'ordonnateurs secondaires et gèrent tous les crédits de fonctionnement, et non plus seulement ceux qui ont fait

¹⁷⁶⁴ Article 2 du décret 97-464 du 9 mai 1997 *relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale*, précité.

¹⁷⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶⁶ Article 1^{er} du décret 55-1226 du 19 septembre 1955 *portant règlement d'administration publique relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'État*, JORF du 20 septembre 1955, p. 9261.

¹⁷⁶⁷ Décret 2012-32 du 9 janvier 2012 *relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État*, JORF du 11 janvier 2012, texte 22.

l'objet d'une liste définie par le ministre (ces crédits font l'objet d'une délégation : ils ne sont pas inscrits dans un budget annexe, mais bien au budget général du ministère de la culture et d'autres directions, ce qui a conduit la Cour des comptes à souligner encore une fois l'existence d'un éparpillement des crédits¹⁷⁶⁸). Les arrêtés de 1998 confiaient également aux directeurs des musées la gestion de dépenses d'investissement déléguées en matière de recherche et de restauration des collections. Dans ce cadre, ils étaient habilités à négocier des contrats et à passer des marchés. Ils pouvaient déléguer leur signature à un fonctionnaire de catégorie A placé sous leur autorité.

Des prérogatives supplémentaires leur ont été accordées par la suite, dans le cadre de la modification de l'arrêté de 1998¹⁷⁶⁹. Les directeurs des musées services à compétence nationale gèrent dorénavant les crédits d'investissement qui leurs sont délégués pour les opérations de travaux d'entretien et de grosses réparations des bâtiments et de leurs équipements. Par ailleurs, ils ont autorité sur l'ensemble du personnel de l'institution concernée, sans toutefois être habilités à procéder à des recrutements.

778. On notera que parallèlement à la constitution des services à compétence nationale, la Direction des musées de France avait imaginé constituer, à la fin des années 1980, des « centres de responsabilités », qui avaient vocation à être « *des unités fonctionnelles dont le responsable négocie avec les autorités dont il dépend les moyens globaux pour atteindre des objectifs à moyen terme précisés dans un contrat* »¹⁷⁷⁰. Les centres de responsabilités sont nés de la suggestion de Monsieur Michel Rocard, alors Premier ministre. Dans une circulaire du 23 février 1989 *relative au renouveau du service public*¹⁷⁷¹, il préconisait une rénovation des relations du travail, le développement des responsabilités, le développement de l'évaluation publique et l'amélioration de l'accueil et du service aux usagers.

Une autre circulaire du 25 janvier 1990¹⁷⁷² prévoyait les modalités de constitution et de mise en œuvre de ces centres de responsabilité. Elles devaient permettre aux services concernés de disposer d'une certaine autonomie de gestion, dans le cadre de relations contractuelles établies en premier lieu entre le service concerné et son autorité de rattachement et, en second lieu,

¹⁷⁶⁸ Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, précité, p. 35.

¹⁷⁶⁹ Arrêté du 25 avril 2002 modifiant l'arrêté du 16 décembre 1998 érigeant des musées nationaux en services à compétence nationale, *JORF* du 3 mai 2002, p. 8179 ; et arrêté du 15 juin 2005 modifiant l'arrêté du 16 décembre 1998 érigeant des musées nationaux en services à compétence nationale, *JORF* du 8 juillet 2005, p.11241.

¹⁷⁷⁰ CHATELAIN Jean, *Droit et administration des musées*, précité, p. 96.

¹⁷⁷¹ Circulaire du Premier ministre PRMX8910096C du 23 février 1989 *relative au renouveau du service public*, *JORF* du 24 février 1989, p. 2526.

¹⁷⁷² Circulaire du Premier ministre PRMX9010040C du 25 janvier 1990 *relative au renouveau du service public : centres de responsabilité*, *JORF* du 1^{er} février 1990 p. 1346.

entre l'autorité de rattachement du service et les ministères chargés du Budget et de la Fonction publique et des Réformes administratives. La création d'un centre de responsabilité était subordonnée à l'existence d'un projet de service, qui permettait à la structure concernée de bénéficier de différentes mesures, et notamment de la déconcentration de la gestion des modalités d'affectation du personnel. Cette structure pouvait également bénéficier de la gestion d'une enveloppe indemnitaire, d'une dotation globale de fonctionnement et éventuellement de la possibilité de gérer certains crédits d'équipements conformément aux dispositions prévues dans la convention. Il était également prévu un assouplissement des règles budgétaires et comptables : « *Le temps est venu d'entreprendre une réflexion d'ensemble sur les règles de la comptabilité publique et les modes de gestion administrative de toutes les administrations. Nos procédures et nos règles comptables sont strictes. Ces règles, qui ont permis à la France de bénéficier d'une administration d'État d'une qualité et d'une intégrité qu'on nous envie, sont cependant lourdes. Elles dissuadent l'innovation et favorisent peu l'adaptation. Fréquents sont les cas où le temps perdu à cause de la lenteur des procédures aboutit à un renchérissement sensible des actions (...)* »¹⁷⁷³. Dans ce cadre, il était envisagé un allègement du contrôle financier, avec notamment, une globalisation des crédits de fonctionnement déconcentrés et une facilitation de leur report annuel. Par ailleurs, le service devenu centre de responsabilité pouvait bénéficier librement de ses économies sur ses dotations annuelles. En échange de ces prérogatives, il devait mettre en œuvre le projet sur la base duquel était conclue la convention, et procéder à une maîtrise de ses coûts de fonctionnement et d'équipement. Il devait également s'engager dans une démarche de contrôle de gestion et de politique d'évaluation. À ce titre, une plus grande rigueur dans la définition de ses objectifs d'exploitation et une amélioration des services rendus aux usagers était demandée.

Le musée d'Orsay a été la première institution muséale nationale à bénéficier de cette opération¹⁷⁷⁴. La Cour des comptes a souligné l'échec de ce dispositif qui était dû au non-respect, par chacune des parties, de leurs contraintes respectives, mais également à l'absence de définition d'un véritable projet de service ou d'un système de contrôle de gestion¹⁷⁷⁵. D'autres musées ont été constitués en centres de responsabilités, mais leurs dossiers ont été bloqués par la direction du budget du ministère de la culture, qui avait décidé « *de ne plus retenir aucun*

¹⁷⁷³ Circulaire du Premier ministre PRMX8910096C du 23 février 1989 *relative au renouveau du service public*, précitée.

¹⁷⁷⁴ Convention du 29 juillet 1991 *portant création d'un centre de responsabilité au ministère de la culture et de la communication (musée d'Orsay)*, reproduite dans CHATELAIN Jean, *Droit et administration des musées*, précité, p. 102 ; Contrat du 30 juillet 1991 *de mise en place d'un centre de responsabilité au musée d'Orsay*, reproduit dans CHATELAIN Jean, *Droit et administration des musées*, précité, p. 104.

¹⁷⁷⁵ Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, précité, pp.37-39.

*musée parmi les projets des centres de responsabilité tant que des outils de connaissances des coûts et des mesures de l'efficacité des services n'auront pas été mis en place »*¹⁷⁷⁶.

Si, en ce qui concerne la gestion des musées nationaux, les centres de responsabilités n'ont pas eu une grande postérité, les services à compétence nationale se sont pérennisés. Avec la mise en œuvre, à partir du 1^{er} janvier 2006, de la loi organique du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*¹⁷⁷⁷, ils ont repris, dans le cadre de leur gestion, les impératifs assignés autrefois aux centres de responsabilité. La réforme budgétaire de l'État a en effet conduit à une présentation des crédits non plus par nature de dépenses, mais par objectifs, qui s'organisent eux-mêmes en missions, programmes et actions. Cette nouvelle organisation renforce et favorise le traitement pluriannuel des dépenses et des recettes. L'État s'est donc dégagé d'une comptabilité de moyens (« *qui s'attache à ne considérer que le montant des crédits alloués* »¹⁷⁷⁸), pour évoluer vers une comptabilité de résultat (« *qui, marquée par une philosophie d'entreprise, prend d'abord en considération les objectifs à atteindre* »¹⁷⁷⁹). Outre que cette nouvelle organisation a pour objectif une plus grande visibilité et une plus grande transparence de la gestion des crédits, elle s'inscrit dans une démarche de maîtrise des coûts et de contrôle de gestion.

779. Comme toutes les institutions de l'État, les musées nationaux services à compétence nationale sont concernés par cette démarche de performance, qui ne nécessite plus forcément une contractualisation. Leur action s'inscrit dans le cadre des objectifs que leur fixe le ministre ou l'administration centrale auxquels ils sont rattachés. Le texte portant création d'un service à compétence nationale doit être accompagné d'un document présentant une description du mode de gestion qui sera mis en œuvre. Ce rapport doit porter sur trois aspects au moins. Il doit poser, en premier lieu, une description complète des missions que le service devra remplir et en deuxième lieu une définition des résultats attendus et des outils de compte-rendu de ces résultats. Enfin, en troisième lieu, il doit déterminer la méthode retenue pour définir les ressources allouées au service).

Aussi, malgré les quelques anomalies soulevées, les services à compétence nationale paraissent se poser comme une solution pertinente aux difficultés soulevées par une gestion trop centralisée. Ce mode de gestion pourrait-il trouver un écho au niveau local ? Il semblerait que

¹⁷⁷⁶ Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, précité, p. 38. On notera toutefois que dans le cadre de la mise en place de ces centres de responsabilité, des conventions tripartites ont été établies entre la DMF, la RMN et les musées concernés, aux fins notamment de placer les personnels de la RMN exerçant leur activité dans un musée sous l'autorité directe du chef d'établissement.

¹⁷⁷⁷ Loi organique 2001-692 du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*, *JORF* du 2 août 2001, p. 12480.

¹⁷⁷⁸ BOUVIER Michel, « *Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances* », *AJDA* 2001, p. 876.

¹⁷⁷⁹ *Ibidem*, p. 876.

la régie autonome, ou régie dotée de la seule autonomie financière, puisse constituer un parallèle, au niveau local, avec les services à compétence nationale.

§2. La transposition du modèle au niveau local : le recours à la régie autonome

780. « *Les services à compétence nationale ne peuvent se fondre dans la catégorie existante des établissements publics et ne peuvent se confondre avec des institutions que le droit français ignore. Leur justification tient, (...) à leurs fonctions spécifiques qui appellent une organisation autonome sans personnalité morale* »¹⁷⁸⁰.

Par leurs spécificités, les services à compétence nationale entrent dans une catégorie « hybride » des services de l'État et constituent une illustration de la « segmentation » de l'administration. La segmentation existe aussi dans les administrations locales, notamment lorsque celles-ci créent une régie dotée de la seule autonomie financière (A). Il conviendra donc de voir si, comme les services à compétence nationale, celle-ci peut se poser comme un outil de gestion pertinent des musées territoriaux (B).

A. Services à compétence nationale et régies autonomes : illustration du principe de « segmentation » de l'administration

781. Le caractère hybride des services à compétence nationale tient au fait qu'il est difficile, d'un point de vue conceptuel, de les faire entrer dans l'une ou l'autre des catégories de services de l'État posées par la loi du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*¹⁷⁸¹. Son titre premier, consacré à l'organisation territoriale de l'État, pose les principes d'une réforme des modalités de gestion et d'organisation des services publics nationaux et opère, dans ce cadre, une distinction entre les services qui doivent être gérés et administrés au niveau central, et ceux qui doivent faire l'objet d'une déconcentration. Les services à compétence nationale, qui disposent de missions à caractère opérationnel, ne

¹⁷⁸⁰ FERSTENBERT Jacques, « Une troisième catégorie de services de l'État ? », précité, p. 318.

¹⁷⁸¹ Loi 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, précitée.

pouvaient pas trouver leur place dans cette nouvelle organisation. Car l'échelon central n'est pas censé (ou n'est plus censé depuis 1992) exercer de telles missions : le décret du 1^{er} juillet 1992 *portant charte de la déconcentration*¹⁷⁸² souligne le rôle de « *conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle* » des services centraux de l'administration. Il souligne également le caractère opérationnel des missions des services déconcentrés, celles-ci s'exerçant au niveau régional ou au niveau départemental (mais les dispositions législatives et réglementaires sont assez floues en la matière, car les services centraux sont également censés apporter leur concours technique, si nécessaire, aux services déconcentrés : cela implique donc que certains services centraux disposent de missions de caractère opérationnel). L'article 4 du décret du 1^{er} juillet 1992 consacre d'ailleurs la circonscription départementale comme l'échelon territorial de mise en œuvre des actions nationales et communautaires. Il pose toutefois une exception, soulignant ainsi que des missions opérationnelles peuvent être exercées à un autre niveau dans le cadre de dérogations posées par la loi ou par décret en Conseil d'État.

782. Cette procédure de dérogation législative ou réglementaire était difficilement envisageable compte tenu du nombre de services à compétence nationale existants : il aurait fallu recourir à un texte pour chaque service, ce qui aurait entraîné une procédure assez lourde. Peut-être fallait-il créer alors une « troisième catégorie des services de l'État », ou tout au moins une catégorie intermédiaire, et ainsi ne plus raisonner par service, mais justement par catégorie. C'est ce qui a été fait finalement, puisque le décret du 9 mai 1997 a rattaché les services à compétence nationale à la catégorie des services centraux, créant ainsi une dualité dans les missions de ceux-ci¹⁷⁸³.

La question du recours à un décret pour inscrire les services à compétence nationale aux côtés des services centraux peut susciter, peut-être, des interrogations dès lors qu'en principe, « *la répartition des missions entre les administrations centrales et les services déconcentrés s'organise selon des principes fixées par la loi* »¹⁷⁸⁴. Toutefois, le Conseil constitutionnel a consacré le caractère réglementaire de ces dispositions dans une décision du 21 janvier 1997 : « *Considérant que ces dispositions qui distinguent entre administrations centrales et services déconcentrés ont trait à la composition et à la répartition des attributions des administrations civiles de l'État, lesquelles relèvent de la compétence du pouvoir exécutif en vertu de l'article 20 de la Constitution ; que, si elles font référence à d'autres dispositions de forme législative,*

¹⁷⁸² Articles 1 à 5 du décret 92-604 du 1^{er} juillet 1992 *portant charte de la déconcentration*, JORF du 4 juillet 1992, p. 8898.

¹⁷⁸³ Article 1-1 du décret 92-604 du 1^{er} juillet 1992 *portant charte de la déconcentration*, précité.

¹⁷⁸⁴ Article 2 de la loi 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, précitée.

elles n'en modifient ni le contenu ni la portée ; qu'elles ne mettent en cause aucun des principes fondamentaux ni aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi ; qu'elles ont dès lors le caractère réglementaire »¹⁷⁸⁵.

783. Bien qu'il n'existe pas de véritable « définition » des services à compétence nationale, leurs caractéristiques (surtout leur rattachement à un ministère et leur autonomie de gestion) en font à la fois l'expression d'une déconcentration horizontale, et d'une centralisation étatique. « *Innovation majeure de l'organisation administrative* »¹⁷⁸⁶, ils se posent donc comme « *une solution aux problèmes de choix des structures administratives sans remettre en cause le principe de l'unité de la personnalité juridique de l'État* »¹⁷⁸⁷. Ils permettent d'éviter un démembrement de l'administration, mais également de ne pas satisfaire aux obligations de mise en concurrence et aux dispositions propres à la commande publique (on rappelle en effet que les juges français et communautaires ont consacré le principe selon lequel l'administration peut recourir à ses propres services pour réaliser les prestations qui sont nécessaires à l'exercice de ses missions¹⁷⁸⁸).

784. Comme les autorités administratives indépendantes, les services à compétence nationale relèvent donc d'une segmentation de l'administration centrale (et donc de la régie), telle qu'elle est définie par le Professeur Jacques Viguié dans sa thèse sur les régies locales¹⁷⁸⁹ : « *Personne ne songerait à contester que tout corps est composé de plusieurs organes se décomposant eux-mêmes en plusieurs segments. Cela est valable pour un corps physique autant que pour un corps abstrait, tel qu'une structure juridique* »¹⁷⁹⁰.

La segmentation est un processus normal de l'organisation administrative. Il s'agit d'individualiser, au sein d'une seule et même structure, les tâches et les missions des différents services. La segmentation peut cependant présenter différents degrés : « *Les services chargés de prendre en charge les missions les plus régaliennes ne sont que faiblement individualisés,*

¹⁷⁸⁵ Conseil constitutionnel, décision 97-180 L du 21 janvier 1997, *Nature juridique de l'article 2 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*, Rec., p. 29.

¹⁷⁸⁶ BOUDET Jean-François, *Les services à compétence nationale*, RFDA 2009, p.997.

¹⁷⁸⁷ *Ibidem*, p.1001.

¹⁷⁸⁸ Voir notamment Conseil d'État, 29 avril 1970, *Société Unipain*, précité ; et Cour de justice des Communautés européennes du 18 novembre 1999, affaire C-107/98, *Teckal srl c/ commune di Viano et Azienda Gas-Acqua Consorziale di Reggio Emilia*, Rec., p. I – 8121.

¹⁷⁸⁹ VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, précité, pp. 63-68. Voir également supra, §536.

¹⁷⁹⁰ *Ibidem*, p.64.

*par contre d'autres services tendent à s'éloigner du cœur du noyau dur de la structure en régie (...) »*¹⁷⁹¹.

785. Le Professeur Jacques Viguier évite de faire un rapprochement entre l'organisation de la régie au niveau national et l'organisation des différentes régies locales, notamment de la régie autonome : à son sens, le législateur, en créant la régie autonome, avait pour objectif de la placer « *à côté de la structure en régie [il faut lire par-là régie directe], sans l'y intégrer* »¹⁷⁹². Cette idée s'oppose à la théorie d'une segmentation de l'administration. Pourtant le code général des collectivités territoriales classe la régie autonome dans les procédés de gestion directe des services publics locaux, de même que la régie personnalisée. Et contrairement à la régie personnalisée, la régie autonome n'est pas détachée de la collectivité responsable du service ainsi géré, puisqu'il n'y a pas de personnalité morale¹⁷⁹³. Sur ce point la régie autonome rejoint les services à compétence nationale. Cependant, à la différence des services à compétence nationale, la création d'une régie autonome implique la constitution d'un budget annexe à celui de la collectivité territoriale de rattachement¹⁷⁹⁴ (les services à compétence nationale peuvent en effet être dotés d'un budget annexe, mais cela ne constitue pas une obligation, le fonctionnement du service étant liée à la délégation de signature attribuée au chef du service¹⁷⁹⁵).

Dans ce sens, le Professeur Jean-Claude Douence souligne que la régie dotée de la seule autonomie financière constitue « *le degré le plus élevé d'individualisation qu'autorise le droit positif* », car « *il était difficile d'aller plus loin sans porter atteinte à un principe fondamental du droit français qui lie l'existence d'un patrimoine à la personnalité juridique* »¹⁷⁹⁶. Mais il est clair que l'autonomie financière de la régie autonome est avant tout une autonomie comptable. Selon la démonstration du professeur Jacques Viguier en effet, la régie autonome ne remplit qu'un seul des trois critères permettant de déduire l'existence d'une autonomie

¹⁷⁹¹ VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, précité, p.64.

¹⁷⁹² *Ibidem*, p.143.

¹⁷⁹³ De ce fait, un recours de la régie autonome contre sa collectivité territoriale de rattachement est irrecevable : Conseil d'État, 20 juin 1958, *Régie municipale du gaz et de l'électricité de la ville de Bordeaux c/ ville de Bordeaux et Sieur Baillou*, Rec., p. 371.

¹⁷⁹⁴ Article L. 2121-11 du code général des collectivités territoriales : « *Les produits des régies dotées de la seule autonomie financière, y compris les taxes ainsi que les charges, font l'objet d'un budget spécial annexé au budget de la commune voté par le conseil municipal* » ; voir également l'article R. 2221-69.

¹⁷⁹⁵ Article 3 de la circulaire du Premier ministre PRMX9702023C du 9 mai 1997 *relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature des ministres*, JORF du 10 mai 1997, p. 7067 : « *Lorsque la nature des missions et leur importance le justifient, la formule du budget annexe, ou celle du compte de commerce, peut être envisagée dans les conditions prévues par les lois et règlements* »

¹⁷⁹⁶ DOUENCE Jean-Claude, « Les régies locales », précité, §84.

financière, ces trois critères étant : l'existence de ressources propres, le pouvoir de décider des dépenses et l'absence de contrôle préalable d'opportunité. Bien qu'elle dispose de ressources propres, « la régie dotée de l'autonomie financière reste juridiquement un mode de gestion en régie directe, caractérisée par une forte individualisation des services de la collectivité support »¹⁷⁹⁷ : « Un début d'autonomie financière exigerait au moins que (...) le conseil d'exploitation adopte lui-même le budget »¹⁷⁹⁸, ce qui n'est pas le cas. La régie autonome consiste donc elle aussi en une segmentation de l'administration.

786. Par conséquent, il existe des similitudes entre la régie autonome et le service à compétence nationale, sans que les deux structures se confondent pour autant. Cette absence de confusion est due au fait que, notamment, la segmentation qui découle de l'institution d'une régie autonome est plus poussée que celle qui découle d'un service à compétence nationale. En effet, l'obligation de constituer un budget propre à la régie autonome constitue un important facteur d'éloignement entre le service géré en régie autonome et la collectivité territoriale. Les liens qui unissent la régie autonome ou le service à compétence nationale à leur administration de rattachement présente donc des degrés différents, le service à compétence nationale étant plus proche de son ministère de rattachement que la régie autonome de la collectivité territoriale responsable du service ainsi géré.

Le parallélisme entre service à compétence nationale et régie autonome peut également se déduire des modalités de rattachement du service : les chefs des services à compétence nationale sont rattachés aux ministres concernés, et les directeurs des régies autonomes sont rattachés directement au maire ou au président de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale responsable de la régie autonome¹⁷⁹⁹. De la même manière qu'il revient au ministre de déléguer sa signature aux chefs de services à compétence nationale, il appartient au maire, qui a la qualité d'ordonnateur, de déléguer la sienne aux chefs de services de la collectivité territoriale, et notamment au directeur d'une régie autonome.

787. Ainsi, si ces deux formules présentent quelques analogies, serait-il possible d'appliquer le modèle des musées nationaux services à compétence nationale au niveau local par le biais de la régie autonome ?

¹⁷⁹⁷ DOUENCE Jean-Claude, « Les régies locales », précité, §85.

¹⁷⁹⁸ VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, précité, p 140.

¹⁷⁹⁹ Article R. 2221-63 du code général des collectivités territoriales.

B. L'application de la régie autonome aux musées territoriaux

788. À l'heure actuelle il n'existe, semble-t-il, aucun musée territorial géré dans le cadre d'une régie dotée de la seule autonomie financière. Cela peut être dû au fait que les raisons qui ont poussé à la constitution des régies autonomes sont très différentes de celles qui ont conduit à la création des services à compétence nationale.

La création des services à compétence nationale découle de la recherche d'une autonomie organisationnelle pour certains services, alors que la constitution de la régie autonome¹⁸⁰⁰ est plutôt motivée par des considérations économiques. En effet, le développement croissant de l'interventionnisme local a conduit l'État à réglementer le développement des activités commerciales des collectivités territoriales, et surtout des communes. La possibilité de gérer un service public dans le cadre des régies a par la suite été étendue aux autres collectivités territoriales ainsi qu'à leurs groupements¹⁸⁰¹. Aussi, « *l'individualisation de l'activité était justifiée par le régime juridique à dominante de droit privé que la jurisprudence élaborait alors pour les services publics industriels et commerciaux* »¹⁸⁰². De ce fait, on voit mal, au premier abord, comment la régie autonome pourrait s'appliquer à un musée.

789. Cependant, la régie autonome, qui n'était autrefois réservée qu'aux services publics à caractère industriel et commercial, a été étendue aux services publics à caractère administratif par la loi du 29 janvier 1993 *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*¹⁸⁰³.

Les régies autonomes chargées de la gestion d'un service public administratif n'ont pu être véritablement opérationnelles qu'en 2001, année de la parution du décret d'application des dispositions de la loi de 1993¹⁸⁰⁴ ; mais la régie autonome apparaît dorénavant comme un mode de gestion direct de toute catégorie de services publics, tout en permettant néanmoins une individualisation de leur budget par rapport au budget général de la collectivité territoriale responsable de ces services. Elle peut donc s'appliquer à la gestion d'un musée local, et

¹⁸⁰⁰ Décret-loi du 28 décembre 1926 *relatif aux régies municipales réglementant le fonctionnement des entreprises exploitées par les communes ou dans lesquelles elles ont une participation financière*, JORF du 31 décembre 1926, p. 3742 ; et décret du 17 février 1930 *portant application du décret-loi du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales*, JORF du 25 février 1930, p. 2043.

¹⁸⁰¹ Voir supra, § 540.

¹⁸⁰² DOUENCE Jean-Claude, « Les régies locales », précité, §83.

¹⁸⁰³ Article 74 de la loi 93-122 du 29 janvier 1993 *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, JORF du 30 janvier 1993, p. 1588.

¹⁸⁰⁴ Décret 2001-184 du 23 février 2001 *relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales*, JORF du 27 février 2001, p. 3110.

présentera l'avantage d'une individualisation (et donc d'une réaffectation plus aisée) des dépenses et des recettes du musée concerné, et pourra permettre un allègement des procédures de décisions et de la lourdeur administrative si critiquée dans le cadre de la régie directe. En effet, la régie autonome est rattachée au maire (ou au président de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale concernée). Il convient alors de bien ordonner le fonctionnement de la régie autonome de manière à permettre, justement, une gestion plus dynamique du musée. Car les modalités de création et de gouvernance de la régie autonome (1) emportent diverses conséquences sur son fonctionnement, notamment dans le cadre de la gestion de musées territoriaux (2).

1. Les modalités de création et de gouvernance de la régie autonome

790. La constitution d'une régie autonome implique une délibération de la collectivité territoriale concernée, qui précisera notamment ses statuts. Contrairement aux services à compétence nationale, les régies autonomes s'inscrivent dans un cadre de gestion strict, posé notamment par les articles L. 2221-1 et suivants et R. 2221-63 et suivants du code général des collectivités territoriales. À ce titre la régie autonome appartient à la catégorie des régies « statutaires ».

Le code général des collectivités territoriales opère une distinction selon que la régie autonome est chargée de la gestion d'un service public industriel et commercial ou d'un service public administratif, mais certaines dispositions sont communes aux deux régimes. Le musée étant, par essence, un service public à caractère administratif, on s'attachera surtout à définir les conditions de fonctionnement d'une régie autonome chargée de la gestion d'un service public administratif.

791. On retiendra donc que la régie autonome est administrée par un conseil d'exploitation et un directeur, placés sous l'autorité du président de la collectivité territoriale concernée¹⁸⁰⁵. Ceux-ci sont désignés par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, sur proposition de son président.

¹⁸⁰⁵ Article R. 2221-3 du code général des collectivités territoriales : « *La régie dotée de la seule autonomie financière est administrée, sous l'autorité du maire et du conseil municipal, par un conseil d'exploitation et son président ainsi qu'un directeur* ».

Le conseil d'exploitation élit parmi les membres de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale siégeant en son sein un président et un ou plusieurs vice-présidents. Le président convoque le conseil d'exploitation, qui « *délibère sur les catégories d'affaires pour lesquelles le conseil municipal ne s'est pas réservé le pouvoir de décision ou pour lesquelles ce pouvoir n'est pas attribué à une autre autorité par la présente section ou par les statuts. Il est obligatoirement consulté par le maire sur toutes les questions d'ordre général intéressant le fonctionnement de la régie. Il peut procéder à toutes mesures d'investigation ou de contrôle. Il présente au maire toutes propositions utiles* »¹⁸⁰⁶. Le Professeur Jean-Claude Douence s'est interrogé sur le rôle du conseil d'exploitation qui, sans délégation explicite de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, ne dispose en fait que d'un rôle purement consultatif¹⁸⁰⁷. Cette théorie est confirmée par le fait que le code général des collectivités territoriales, dans ses dispositions propres à la régie autonome chargée de la gestion d'un service public administratif, souligne que « *la tarification des prestations et produits fournis par la régie est fixée par le conseil municipal, après avis du conseil d'exploitation* »¹⁸⁰⁸ et que « *le maire soumet les comptes pour avis au conseil d'exploitation* »¹⁸⁰⁹. Il est vrai qu'en l'absence d'une personnalité morale, il paraît difficile de confier au conseil d'exploitation, par exemple, une responsabilité dans le cadre de la passation des contrats et des marchés publics : il revient à l'assemblée délibérante de les décider, et au maire de signer les actes relatifs à leur exécution. Ainsi le président de la collectivité territoriale concernée représente la régie autonome. Il en est l'ordonnateur et prend les mesures nécessaires à l'exécution des décisions de l'assemblée délibérante (sur lesquelles, on l'a vu, le conseil d'exploitation a émis un avis)¹⁸¹⁰.

Le directeur de la régie autonome est désigné par l'assemblée délibérante sur proposition de son président. Il « *assure le fonctionnement des services de la régie. À cet effet, il prépare le budget, il procède, sous l'autorité du maire, aux ventes et aux achats courants, dans les conditions fixées par les statuts (...)* »¹⁸¹¹. Il « *tient le conseil d'exploitation au courant de la marche du service* »¹⁸¹². S'il exerce son activité sous l'autorité du président de la collectivité territoriale concernée, celui-ci peut lui déléguer sa signature, sous sa responsabilité et sous sa surveillance, pour toutes les matières qui intéressent son fonctionnement.

¹⁸⁰⁶ Article R.2221-64 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸⁰⁷ DOUENCE, Jean-Claude, « Les régies locales », précité, §87.

¹⁸⁰⁸ Article R.2221-97 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸⁰⁹ Article R.2221-98 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸¹⁰ Article R.2221-63 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸¹¹ Article R. 2221-68 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸¹² Article R. 2221-64 du code général des collectivités territoriales.

2. Les conséquences de la constitution d'une régie autonome sur la gestion de musées territoriaux

792. Les dispositions relatives à la gouvernance de la régie autonome conduisent à deux types de conséquences dans la gestion des musées territoriaux. La première tient au contrôle de la collectivité territoriale sur le fonctionnement de la régie autonome et à la marge de manœuvre qui peut lui être accordée pour assurer la gestion d'un musée local **(a)**. La seconde vise le périmètre de la régie autonome : dans quelles conditions celle-ci pourrait-elle assurer la gestion de plusieurs musées territoriaux **(b)** ?

a. Le contrôle de la collectivité territoriale sur la régie autonome chargée de la gestion d'un musée

793. Les modalités de gouvernance de la régie autonome telles qu'elles ont été décrites ci-dessus confirment la théorie selon laquelle elle dispose bien d'une autonomie comptable, qui ne peut pas être assimilée à une autonomie financière. La régie autonome relève en effet entièrement du contrôle de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale et de l'exécutif local. On peut donc déduire de cette organisation deux solutions extrêmes l'une de l'autre dans le cadre de la gestion d'un musée notamment.

794. La première solution reviendrait à placer la régie autonome chargée de la gestion d'un musée sous l'entière responsabilité du président de la collectivité territoriale responsable et de son assemblée délibérante. Dans une telle hypothèse, la marge de manœuvre du conservateur en matière de gestion serait tout à fait limitée et l'intérêt de la régie se résumerait à l'individualisation du budget du musée. Le rôle du conseil d'exploitation serait réduit à un rôle purement consultatif : il pourrait éventuellement faire office de commission interne relative à la validation de projets scientifiques par exemple, à moins que la régie autonome n'ait pas vocation à gérer tout le service public d'un musée, mais seulement ses activités commerciales. Dans ce cas, la formule de la régie autonome (avec un budget annexe pour assurer la gestion d'un service public industriel et commercial) permettrait de mettre en place un schéma assez proche de celui de l'externalisation, avec cependant un avantage majeur. En effet,

contrairement à une externalisation contractuelle, la régie autonome permet de ne pas dissocier le pouvoir de décision.

Cette hypothèse permettrait au conseil d'exploitation d'avoir un rôle un peu plus important, et à l'assemblée délibérante de conserver ses prérogatives et son pouvoir de décision sur le musée et ses activités commerciales. Ainsi, l'assemblée délibérante, après avis du conseil d'exploitation d'une régie autonome chargée de la gestion d'un service public industriel et commercial, « *autorise le [le président de l'assemblée délibérante] à intenter ou soutenir des actions en justice, à accepter des transactions ; vote le budget de la régie et délibère sur les comptes ; délibère sur les mesures à prendre d'après les résultats de l'exploitation ; règle les conditions de recrutement, de licenciement et de rémunération du personnel ; fixe les taux des redevances dues par les usagers de la régie* »¹⁸¹³.

Ces dispositions ne sont pas tout à fait adaptées à la gestion d'un musée, mais on pourrait imaginer la constitution d'une régie autonome pour assurer la création et la mise en place d'expositions temporaires ou la commercialisation de certaines activités (audio-guides, publications, éditions). Un obstacle cependant doit être soulevé : en principe, le budget d'une régie autonome chargée de la gestion d'un service public industriel et commercial ne peut être abondé, voire subventionné, par le budget général de la collectivité territoriale concernée. La régie autonome a en effet bien été constituée pour permettre aux collectivités territoriales d'exercer certaines activités commerciales, mais à la condition que celles-ci ne soient financées que par les usagers de l'activité en cause. Ainsi la régie autonome chargée de l'exploitation d'un service public industriel et commercial est-elle dotée, lors de sa constitution, d'un certain budget. Mais « *la délibération qui institue la régie détermine les conditions du remboursement des sommes mises à sa disposition. La durée du remboursement ne peut excéder trente ans* »¹⁸¹⁴. La régie autonome chargée de l'exécution d'un service public industriel et commercial doit donc, en fait, développer une activité « rentable », et il n'est pas certain que d'un point de vue culturel et politique, ce soit ce l'objectif de la création d'expositions temporaires ou de l'édition d'ouvrages scientifiques. Il existe cependant des dérogations au principe de non subventionnement des services publics industriels et commerciaux par les collectivités territoriales, et pour certains auteurs, ces exceptions pourraient convenir à la gestion d'un musée¹⁸¹⁵. Toujours est-il que les principes d'organisation de la régie autonome sont tels que le contrôle de la collectivité territoriale peut être très important.

¹⁸¹³ Article R.2221-72 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸¹⁴ Article R. 2221-79 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸¹⁵ Voir infra, §945.

795. L'autre solution proposée tient aux faits que le président de la collectivité territoriale peut déléguer sa signature au directeur de la régie autonome, et que le conseil d'exploitation « *délibère sur les catégories d'affaires pour lesquelles le conseil municipal ne s'est pas réservé le pouvoir de décision* »¹⁸¹⁶.

Ainsi, le conseil d'exploitation peut disposer d'une marge de manœuvre dans certains domaines : par exemple, la décision de passer des contrats et des marchés en deçà d'un certain montant. Le conservateur pourrait exécuter les délibérations du conseil d'exploitation dans le cadre de la délégation de signature que lui a octroyé le président de la collectivité territoriale. Cependant, et c'est là que se trouve toute la subtilité d'une telle organisation, le pouvoir du conseil d'exploitation ne peut pas aller plus loin que ce que peut lui déléguer l'assemblée délibérante. Or, l'assemblée délibérante ne peut déléguer au conseil d'exploitation que ce qu'elle peut déléguer à son propre président en application des dispositions des articles L. 2122-21 et L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales¹⁸¹⁷, puisque la régie autonome s'administre sous son autorité. C'est dans ce cadre que peut se poser la question du périmètre de la régie autonome.

b. Le périmètre de la régie autonome chargée de la gestion de musées

796. La régie autonome pourrait fort bien s'accommoder de la gestion d'un musée territorial. Son conservateur/directeur aurait ainsi la mission d'assurer la gestion du service, et bénéficierait d'une délégation de signature et d'une individualisation de son budget.

Il paraît également possible d'individualiser plusieurs services au sein d'une régie autonome. Ceux-ci sont alors tous rattachés au même conseil d'exploitation¹⁸¹⁸ et donc au même directeur. Cette solution pourrait permettre aux différents musées d'une collectivité territoriale de disposer de leur propre budget (et ainsi de se voir réaffecter les recettes qu'ils ont pu dégager dans le cadre de l'organisation d'une exposition temporaire à succès, d'opérations de mécénat), tout en adoptant, par exemple, une politique culturelle commune.

¹⁸¹⁶ Article R. 2221-64 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸¹⁷ Articles L. 2122-21 et L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales pour les communes, et articles L. 3221-10 et suivants L. 4231-4 et suivants pour les départements et les régions.

¹⁸¹⁸ Article R. 2221-3 du code général des collectivités territoriales : « *Un même conseil d'exploitation ou un même directeur peut être chargé de l'administration ou de la direction de plusieurs régies* ».

797. Dans une telle hypothèse, le conseil d'exploitation pourrait avoir un rôle consultatif décisif. Il pourrait ainsi accorder les prêts, décider des acquisitions ou des restaurations et décider de la programmation (expositions temporaires et activités culturelles) des musées concernés. Cette possibilité est renforcée par la grande souplesse qui accompagne en règle générale la mise en place des régies dites statutaires : ainsi, la constitution du conseil d'exploitation d'une régie autonome est laissée à la libre décision de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale concernée. Le seul impératif consiste à octroyer le plus grand nombre de sièges du conseil d'exploitation aux membres de l'assemblée délibérante¹⁸¹⁹. Le conseil d'exploitation pourrait donc aussi être composé de personnalités qualifiées dans le domaine des musées¹⁸²⁰, et rien n'interdit aux agents du musée de siéger au conseil d'exploitation. Celui-ci prendrait alors la forme d'un véritable conseil d'orientation scientifique, ce qui présenterait sans doute un certain intérêt dans le cas où il serait question de gérer en régie autonome plusieurs musées : les représentants de chacun d'eux pourraient siéger au conseil d'exploitation et donner leur avis sur la politique de la régie autonome et des musées en général.

798. Toutefois, ce cadre attractif se heurte à une limite importante en termes d'organisation du service. En effet, aucune subdélégation de signature n'est prévue, du directeur de la régie autonome vers les potentiels « chefs de service » (qui seraient alors les conservateurs des différents musées rattachés à la régie autonome).

Le recours à une régie autonome pour assurer la gestion d'un réseau de musées semble donc compromis, surtout si la démarche première de la collectivité territoriale est de responsabiliser les conservateurs des musées en leur octroyant une délégation de signature par exemple. Dans le cadre de la régie autonome, celle-ci n'est prévue que pour le directeur. Or, les collectivités territoriales peuvent être dotées de plusieurs musées dont les thématiques ne sauraient se confondre ; et une régie autonome chargée de gérer plusieurs musées pourrait revenir à confier un « super pouvoir » à un directeur, au détriment des conservateurs des musées. Ceux-ci pourraient se voir déléguer la signature du directeur du conseil d'exploitation. Mais outre que cette hypothèse ne paraît pas possible au regard des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la régie autonome chargée de la gestion d'un service public administratif, elle engendrerait un lien hiérarchique entre le directeur de la régie autonome et les conservateurs de musées. Or, il ne paraît toutefois pas pertinent de placer des conservateurs anciennement directeurs de musées sous l'autorité d'un autre conservateur, à moins que cela

¹⁸¹⁹ Article R.2221-6 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸²⁰ Article R. 2221-4 du code général des collectivités territoriales.

traduise une volonté politique de la collectivité territoriale responsable de ces musées, et donc une complète réorganisation des collections.

Cependant depuis 2009 l'exécutif local peut déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, sa signature aux responsables des services communaux¹⁸²¹. D'un point de vue fonctionnel, on aurait alors affaire à deux formes de délégations de signature : une délégation du maire vers le directeur de la régie autonome sur le fondement de l'article R. 2221-63 du code général des collectivités territoriales, et des délégations de signature du maire vers les directeurs de musées sur le fondement de l'article L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales. Cela ne devrait en principe pas poser de difficultés en termes organisationnels, car si les directeurs de musées sont placés sous l'autorité du maire, il en est de même pour le directeur de la régie autonome.

799. L'application de la régie autonome présente donc des possibilités très diverses, qui nécessitent cependant une organisation de la part de la collectivité territoriale gestionnaire. Mais l'organisation de la régie autonome a évolué en même temps, voire en léger retard par rapport à l'organisation interne des collectivités territoriales. Aussi, si cette structure peut se rapprocher des services à compétence nationale, on peut avancer qu'en maintenant leurs musées en régie directe, les collectivités territoriales sont aujourd'hui à même d'obtenir des résultats proches, ou identiques de ceux procurés par la régie autonome. De ce fait, la constitution d'une régie autonome pour assurer la gestion de musées doit être étudiée, surtout si cette régie autonome n'a que pour objet de recréer un service dédié aux musées de la collectivité territoriale concernée.

On pourrait argumenter sur le fait que la régie autonome présente l'avantage de constituer une individualisation budgétaire, et surtout qu'elle est dotée d'un conseil d'exploitation qui pourrait avoir vocation à constituer un conseil d'orientation scientifique. Cependant, cette individualisation budgétaire ne permet pas de contourner le principe de la computation des seuils des marchés publics (puisque la régie autonome ne dispose pas de la personnalité morale, il revient à la commune ou à toute autre collectivité territoriale de rattachement de la représenter dans le cadre de ses relations contractuelles et de rester l'entité adjudicatrice). Elle ne permet en fait qu'une réaffectation des recettes, celles-ci étant cependant majoritairement versées par la collectivité territoriale pour le fonctionnement du service.

¹⁸²¹ Article 86 de la loi 2009-526 du 12 mai 2009 *de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures* (précitée), codifié à l'article L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales (et articles L. 3141-1 et L. 4151-1 pour le président du conseil général et le président du conseil régional).

Quant au rôle du conseil d'exploitation, on peut également souligner que l'absence de formalisme qui caractérise l'organisation structurelle des collectivités territoriales ne leur interdit pas, bien au contraire, de constituer des structures de réflexions et de conseils *ad hoc*. La ville de Paris dispose par exemple d'une commission interne à la gestion des acquisitions et des restaurations des collections de ces musées. Cette commission se réunit avant la commission scientifique régionale des collections prévue par la loi, et surtout avant tout passage en délibération du Conseil de Paris. Elle dispose d'un rôle consultatif et donne des avis sur les projets d'acquisitions et les restaurations proposés par les directeurs des musées municipaux.

Chapitre II. L'évolution possible vers la constitution d'une structure *ad hoc*

801. Face aux contraintes suscitées par le dédoublement fonctionnel et à l'inefficacité apparente de la régie autonome par rapport à la régie directe, on peut être amené à se demander « si l'unicité de structure d'organisation n'est pas la meilleure garantie que prévaudra en dernière instance, le projet culturel sur des impératifs économiques »¹⁸²², et si la constitution d'une structure souple et autonome ne permettrait pas d'assurer la gestion de musées territoriaux dans de meilleures conditions.

Le regroupement des fonctions de conservation et des fonctions commerciales au sein d'une structure souple est, on le rappelle, l'une des préconisations posées par Monsieur Bertrand Galey dans son rapport sur l'administration des musées classés et contrôlés¹⁸²³.

802. La constitution d'une structure spécifique, propre à assurer la gestion de musées, peut paraître difficile du fait, d'une part, de la multitude des interprétations possibles des missions muséales (il est en effet facile d'avancer que le musée présente la spécificité de ne pas avoir de mission véritablement déterminées) et, d'autre part, de la difficulté de créer une telle structure. C'est pourtant vers cet objectif qu'a tendu l'État à partir du début des années 2000 pour la gestion de ses propres musées : plusieurs facteurs expliquent cette évolution, qui marque un tournant et une modernisation dans la gestion des musées nationaux. Mais c'est surtout avec la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques que le processus s'est accéléré. Il est aujourd'hui presque achevé, et la formule de l'établissement public s'est substituée au procédé de gestion en régie directe.

L'établissement public offre aux musées nationaux une autonomie de gestion pour la mise en œuvre de leurs politiques culturelles. En effet, même si les musées nationaux restent soumis au contrôle de leur autorité de tutelle, ils disposent d'une liberté d'appréciation dans la conduite de leurs missions. Ainsi, les dispositions réglementaires renvoyant l'essentiel des pouvoirs de décision d'un établissement public à son ministre de tutelle doivent être écartées¹⁸²⁴. De même, la présidence de leur conseil d'administration ne peut être confiée à un membre du

¹⁸²² TOBELEM Jean-Michel, *Le nouvel âge des musées, les institutions culturelles au défi de la gestion*, précité, p. 183.

¹⁸²³ GALEY Bertrand, *L'organisation administrative des musées classés et contrôlés*, précité, p. 61.

¹⁸²⁴ Conseil d'État, 10 avril 2007, avis n° 356-893, *Décret relatif au fonds de prévoyance militaire et aéronautique*, EDCE 1995, p. 213.

Gouvernement¹⁸²⁵. La constitution d'établissements publics « muséaux » a donc conduit à développer une nouvelle approche des relations entre l'État et ses musées, fondée notamment sur la généralisation des contrats pluriannuels de performance et des lettres de missions aux dirigeants des établissements concernés.

803. La transformation du mode de gestion des musées nationaux ne peut pas laisser les collectivités territoriales indifférentes, notamment lorsqu'elles disposent de musées dotés d'un fort rayonnement. La ville de Paris s'est engagée depuis 2009 dans un processus de changement de statut de ses musées, qui vise à passer d'une gestion en régie directe à une gestion sous la forme d'un établissement public local. De même, il semble que le département du Rhône souhaite s'engager dans une démarche similaire pour assurer la gestion de ses trois musées¹⁸²⁶. Il convient donc de voir quelles sont les structures qui pourraient permettre aux collectivités territoriales de s'aligner, concernant la gestion de leurs musées, sur le modèle national. L'État a majoritairement choisi le recours à des structures de droit public, et les collectivités territoriales disposent, en ce domaine, de nombreux choix (**Section 1**). S'il existe également des possibilités de concevoir des structures de gestion privée, il semble cependant plus pertinent de rester concentré sur la vocation première du musée et sa qualité de service public administratif (**Section 2**).

Section 1. La diversité des structures de gestion publique pour les musées territoriaux

804. Lorsque Monsieur Bertrand Galey a rédigé son rapport en 1990, les possibilités de constituer une structure autonome et adaptée aux spécificités du service public muséal étaient certes variées, mais sans doute moins qu'aujourd'hui. De multiples changements en matière de gestion des services publics locaux ont en effet eu lieu durant les deux dernières décennies, le législateur ayant ainsi créé, notamment, la régie personnalisée et l'établissement public de coopération culturelle. Avec cette palette fournie, les collectivités territoriales disposent de plus

¹⁸²⁵ Conseil d'État, 3 juillet 2008, avis n° 381-667, *Agence française de développement*, non publié.

¹⁸²⁶ BÉTARD Daphné, « Musée tricéphale », précité, et BÉTARD Daphné « Des différentes possibilités de l'établissement public », précité. Les musées concernés par ce regroupement sont le musée des Confluences et les musées gallo-romains de Lyon-Fourvière et de Saint-Romain-en-Gal.

de liberté que l'État en ce qui concerne le choix d'une structure de gestion autonome pour leurs musées, bien que ces structures se rapprochent toutes de la formule de l'établissement public.

« *Le premier avantage de [cette formule] réside dans sa plasticité, qui lui permet de répondre à une très grande variété d'objectifs* »¹⁸²⁷ : la volonté d'associer plus directement d'autres personnes à l'exercice de certaines missions ou d'optimiser leur gestion ou encore la prise en compte de la nature particulière de la mission d'intérêt général en cause¹⁸²⁸.

805. Le terme « établissement public » a été employé pour la première fois au XIX^{ème} siècle pour définir les communautés, congrégations, collèges ou hôpitaux et autres « gens de mainmorte » considérés depuis l'Ancien Régime comme des entités perpétuelles et exonérées des droits de successions. Leur existence était subordonnée à une autorisation de l'État¹⁸²⁹.

La jurisprudence et la doctrine ont dessiné progressivement les contours de cette notion, en soulignant notamment l'existence d'un lien fort entre l'établissement public et le service public, l'établissement public étant consacré comme le « *mode de gestion par excellence des services publics* »¹⁸³⁰. « *Personne morale de droit public à vocation spéciale et créée par une autre personne publique* »¹⁸³¹, l'établissement public est l'illustration de la décentralisation fonctionnelle ou de la délégation unilatérale par dévolution statutaire : une personne publique confie à une structure autonome qui lui est rattachée la gestion d'une activité de service public. Cette structure est dotée de la personnalité morale¹⁸³² et de l'autonomie financière et donc de la capacité normative, patrimoniale, délictuelle, et de la capacité d'ester en justice. Le juge administratif veille au respect de cette autonomie de gestion, notamment en sanctionnant l'autorité de tutelle qui empiète sur les compétences d'un établissement public. Cette autonomie se limite cependant au fait que l'établissement public « *n'est pas le maître de l'étendue de son champs de compétences et de son degré d'autonomie* ». Il est contraint en effet par le principe de spécialité, qui implique que son intervention est limitée aux compétences et aux missions qu'on lui a attribué¹⁸³³. Le Conseil d'État admet toutefois une conception souple de ce principe, notamment lorsqu'il s'agit d'exercer des activités qui sont le « *prolongement*

¹⁸²⁷ Conseil d'État, *Les établissements publics*, 2009, p. 9.

¹⁸²⁸ *Ibidem*, p. 9.

¹⁸²⁹ *Ibidem*, p. 9.

¹⁸³⁰ *Ibidem*, p. 9.

¹⁸³¹ *Ibidem*, p. 10. Voir aussi PLESSIX Benoît, « Etablissements publics – Notion. Création. Contrôle », *JurisClasseur Administratif*, LexisNexis, 2007, fasc. n° 135, §1.

¹⁸³² Conseil d'État, 8 mars 1968, *Chambre de commerce et d'industrie de Nice et Alpes-Maritimes*, *Rec.*, p. 174 ; Conseil d'État, 13 novembre 1968, *Mme Veuve Lévy-Abegnoli et autres*, *Rec.*, p. 574.

¹⁸³³ Ce principe a été consacré comme principe général du droit par le Conseil d'État dans une décision du 4 mars 1938, *Consorts le Clerc*, *Rec.*, p. 229.

normal de la mission [confiée à l'établissement public, et qui ont vocation à être] *utiles pour l'amélioration de ses conditions d'exercice* »¹⁸³⁴. Par ailleurs on notera que la personne publique créatrice de l'établissement public peut toujours lui ajouter ou lui supprimer des missions, dès lors qu'elle respecte la règle du parallélisme des formes.

806. L'établissement public est la formule retenue par l'État pour assurer la gestion de ses propres musées (§1). Au niveau local, il se décline en plusieurs catégories, toutes susceptibles, à des degrés divers, de permettre la gestion et le fonctionnement de musées (§2).

§1. Les établissements publics nationaux chargés de la gestion de musées

807. L'établissement public n'est pas, à proprement parler, une nouvelle formule de gestion des musées nationaux, car certains d'entre eux disposaient déjà de la personnalité juridique avant le changement opéré dans les années 2000. Toutefois ce régime était « conjoncturel » : ainsi les musées Rodin, Gustave-Moreau et Jean-Jacques Henner ont été érigés en établissements publics du fait de la volonté de leur donateurs, pour permettre une meilleure affectation à leur rayonnement et à leur développement du produit des dons et legs dont ils étaient issus.

Les autres créations d'établissements publics étaient également « conjoncturelles ». Le musée national d'Art moderne a directement été rattaché au Centre Georges Pompidou¹⁸³⁵, et l'établissement public du musée du Louvre¹⁸³⁶ constitue le prolongement de l'établissement public du Grand Louvre chargé, à partir de 1983, de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'aménagement du palais du Louvre et des Tuileries, « *en vue d'en faire un ensemble culturel original à caractère muséologique* »¹⁸³⁷. Le dernier-né des musées nationaux, le musée du quai

¹⁸³⁴ Conseil d'État, 29 décembre 1999, *Société consortium français de localisation*, Rec., p. 816.

¹⁸³⁵ Décret n° 76-83 du 27 janvier 1976 portant statut du centre national d'art et de culture Georges-Pompidou, *JORF* du 29 janvier 1976, p. 741.

¹⁸³⁶ Décret 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'établissement public du musée du Louvre, *JORF* du 23 décembre 1992, p. 17596.

¹⁸³⁷ Article 2 du décret 83-958 du 2 novembre 1983 portant création de l'établissement public du Grand-Louvre, *JORF* du 5 novembre 1983, p. 3259.

Branly, a été constitué dans les mêmes formes¹⁸³⁸. En 1995, l'État a créé l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles chargé, sur le modèle du musée du Louvre, de gérer l'ensemble mobilier et immobilier du château de Versailles¹⁸³⁹.

808. Ainsi, jusqu'au début des années 2000, peu de musées nationaux étaient dotés de la personnalité juridique. La transformation initiée à partir de cette époque est en partie due au mécontentement des musées du Louvre et de Versailles, qui souffraient d'un manque d'autonomie dans leur gestion et surtout remettaient en cause le statut privilégié de la Réunion des musées nationaux (A). Il a conduit à une généralisation de la formule de l'établissement public administratif (B).

A. Les facteurs liés à la réforme de la gestion des musées nationaux

809. Depuis le début des années 1990, le secteur des musées subissait une crise due à la multiplicité et à l'inadaptation des structures de gestion existantes. La Cour des comptes a souligné ce phénomène dans son rapport sur *les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'arts* de 1997. Elle insistait sur la difficulté, pour la Direction des musées de France, d'assurer une cohérence d'ensemble de sa politique culturelle¹⁸⁴⁰. À cette organisation défectueuse s'ajoutait la faiblesse croissante des moyens financiers des musées et notamment de la Réunion des musées nationaux, qui avait voté en 2002 un budget en déficit de 5,5 millions d'euros¹⁸⁴¹.

810. Par ailleurs, cette « crise des structures » s'est accompagnée d'une remise en cause des prérogatives de la Réunion des musées nationaux. Celle-ci fonctionnait comme une caisse de

¹⁸³⁸ L'établissement public du musée du quai Branly avait à l'origine pour mission « de concevoir et de réaliser ou faire réaliser un ensemble culturel original à caractère muséologique et scientifique, chargé de conserver et de présenter au public des collections appartenant à l'État représentatives des arts et des civilisations d'Afrique, d'Océanie, des Amériques et de l'Asie, ainsi que de permettre l'insertion de cet ensemble dans son environnement » ; article 2 du décret 98-1191 du 23 décembre 1998 portant création de l'établissement public du musée du quai Branly (JORF du 26 décembre 1998, p. 19586), abrogé et remplacé en 2005 par le décret 2004-1350 du 9 décembre 2004 relatif au statut de l'établissement public du musée du quai Branly, JORF du 10 décembre 2004, p. 20906.

¹⁸³⁹ Décret 95-463 du 27 avril 1995 portant création de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles, JORF du 28 avril 1995, p. 6588.

¹⁸⁴⁰ Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, précité, pp. 27 et suivantes.

¹⁸⁴¹ GUERRIN Michel, « Un rapport confidentiel propose une réforme radicale des musées », *Le Monde*, 31 janvier 2002.

mutualisation, les recettes engendrées par l'ensemble des musées nationaux sur la billetterie dans le cadre d'acquisitions d'œuvres et dans le cadre de la production d'expositions temporaires lui étaient reversées. Ce système était fondé sur une organisation et une prise de décision collégiale de manière à ne pas reposer sur le jugement ou le goût d'une seule personne. Il a cependant été démontré qu'en termes de mutualisation, les seuls musées actifs étaient les trois grands musées nationaux, à savoir le musée du Louvre, le musée d'Orsay et le musée du château de Versailles et que, surtout, concernant les crédits d'acquisitions, ils bénéficiaient très largement du processus¹⁸⁴². Pourtant, le musée du Louvre et le château de Versailles, devenus très tôt des établissements publics¹⁸⁴³, ont fini par s'insurger contre ce système de mutualisation alors qu'eux-mêmes devaient subir une forme de désengagement de l'État. Le reversement de leurs recettes à la Réunion des musées nationaux a pu leur donner l'impression de la « financer » complètement.

En 2002, la Cour des comptes a relevé, dans un rapport sur la gestion du musée du Louvre, que celui-ci reversait près de 45% de ses recettes à la Réunion des musées nationaux, au détriment de ses propres missions, telles que l'entretien et la maintenance des bâtiments¹⁸⁴⁴ : « *Il en résulte que l'Etablissement public du musée du Louvre voit chaque année ses ressources propres amputées de manière substantielle (...). Pour autant, il n'est nullement assuré que ses demandes de publications seront favorablement accueillies par la Réunion des musées nationaux (...). Aussi, tout en soulignant qu'il incombe à la Réunion des musées nationaux de mettre en œuvre le principe de solidarité entre les musées nationaux, la Cour recommande la recherche, entre la Réunion des musées nationaux et le Louvre, de relations financièrement plus équilibrées et fondées sur une juste appréciation des responsabilités de chacun* »¹⁸⁴⁵.

Les relations entre le musée du Louvre et la Réunion des musées nationaux se sont progressivement dégradées depuis 2000, époque à laquelle le directeur du musée avait dénoncé sa relation avec l'institution, et commençait à solliciter le droit d'organiser lui-même ses propres expositions, afin de conserver les recettes qui pouvaient en découler. Cette question avait d'ailleurs une nouvelle fois été posée en 2008-2009, au moment de l'organisation, par la Réunion des musées nationaux, de l'exposition *Picasso et ses maîtres* au Grand Palais : les musées nationaux qui avaient participé au projet et prêté des œuvres à la Réunion des musées

¹⁸⁴² Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, précité, p. 51.

¹⁸⁴³ Décret 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'établissement public du musée du Louvre, *JORF* du 23 décembre 1992 p. 17596 ; et décret 95-463 du 27 avril 1995 portant création de l'Établissement public du musée et du domaine national de Versailles, *JORF* du 28 avril 1995, p. 6588.

¹⁸⁴⁴ Article 7 du décret 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'établissement public du musée du Louvre, précité.

¹⁸⁴⁵ Cours des comptes, *Rapport public annuel*, 2002, p. 456.

nationaux ont souhaité récupérer une partie des recettes de billetterie de l'exposition. Il a fallu que le ministre intervienne pour faire cesser ces réclamations¹⁸⁴⁶.

811. Le souhait des grands musées de disposer d'une autonomie accrue de gestion a été soutenu dans le cadre de plusieurs rapports et articles parus entre 2000 et 20002. Ainsi le rapport de Monsieur Alfred Recours en 2000¹⁸⁴⁷ soulignait l'existence d'une gestion « encore trop centralisée » et mentionnait l'évolution des musées néerlandais qui, entre 1988 et 1994, ont fait l'objet d'une « désétatisation » et d'une privatisation destinée à leur apporter une plus grande autonomie de gestion. En 1993, une loi sur l'autonomie des musées a ainsi été adoptée, ceux-ci ayant été érigés en fondations privées. Toutefois, ces musées restent sous le contrôle scientifique et financier du ministère de la culture. « *Il ne s'est donc pas agit (...) d'un désengagement financier de l'État, mais plutôt d'une concentration de son action sur ses fonctions essentielles de financement et de protection du patrimoine, alors même que les musées, confrontés à de nouvelles obligations de gestion et de résultats devaient opérer une remise en question et conduire un véritable projet de développement* »¹⁸⁴⁸.

En parallèle, un rapport de la direction des finances du ministère de la Culture et de la Communication proposant une « *réforme radicale des musées français* » aurait été présenté au Premier ministre et à la Direction des musées de France¹⁸⁴⁹. Son auteur, Monsieur Guillaume Cerutti, avait déjà publié un rapport relatif aux procédures d'acquisitions de l'État et, dans un article paru dans le journal *Le Monde* en 2002, il avait mis en avant la déception qu'avait pu causer la loi *relative aux musées de France* dans certains milieux de professionnels. Il soulignait le fait que cette loi n'avait pas avancé sur « *deux sujets pourtant primordiaux* »¹⁸⁵⁰, dont l'un était, évidemment, le statut des et le fonctionnement des institutions muséales. Il proposait une clarification de la gestion des musées qui se substituerait à la « *régie directe en râteau* »¹⁸⁵¹ actuellement en place. À son sens, il convenait de revoir les missions de la Réunion des musées nationaux et le système de mutualisation mis en place au sein des musées, qui constituait un « *montage en trompe l'œil* », « *opaque, déresponsabilisant et coûteux* »¹⁸⁵². Selon lui, cette réforme du système devait passer par une plus grande autonomisation des

¹⁸⁴⁶ Cours des comptes, *les musées nationaux après une décennie de transformation (2000-2010)*, précité, p. 114.

¹⁸⁴⁷ RECOURS Alfred, *Rapport d'information sur les musées*, Doc. Ass. nationale, onzième législature, 2000, n° 2418.

¹⁸⁴⁸ *Ibidem*, p. 41.

¹⁸⁴⁹ GUERRIN Michel, « Un rapport confidentiel propose une réforme radicale des musées », précité.

¹⁸⁵⁰ CERUTTI Guillaume, « Les occasions manquées de la loi sur les musées », *Le Monde*, 3 janvier 2002.

¹⁸⁵¹ *Ibidem*.

¹⁸⁵² Propos cités par GUERRIN Michel, « Un rapport confidentiel propose une réforme radicale des musées », précité.

musées nationaux. « *L'intérêt d'affirmer l'autonomie de gestion des plus grands de nos musées nationaux en matière de politique scientifique et culturelle, de gestion des ressources humaines et de conduite de leurs activités commerciales, apparaît pourtant comme une évidence. La capacité d'action de ces établissements s'en trouverait renforcée. Soulagé des charges de la gestion quotidienne, le ministère de la culture pourrait exercer de façon plus dynamique son rôle d'orientation politique* »¹⁸⁵³.

812. Quelques mois après la parution de ce rapport, Monsieur Jean-Jacques Aillagon, alors ministre de la culture, annonçait à la directrice des musées de France les principes d'une réforme des musées nationaux¹⁸⁵⁴. Cette réforme, entamée en 2002, s'est concrétisée, et se concrétise encore aujourd'hui dans le cadre de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques. Elle a conduit à une généralisation de la formule de l'établissement public et à un regroupement de certaines structures au sein de nouvelles entités.

B. La généralisation du recours à l'établissement public administratif

813. Le ministère de la Culture avait annoncé une réforme complète de ses propres structures dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Cette réforme est effective depuis le 13 janvier 2010 : historiquement organisé en 10 directions, les services centraux sont aujourd'hui répartis en quatre identités, respectivement chargés des patrimoines, de la création artistique, des médias et des industries culturelles. La Direction des musées de France est devenue, au sein de la direction « patrimoines », le Service des musées de France. La révision générale des politiques publiques a conduit également à une réforme profonde du système fondé sur la relation triangulaire entre les services centraux (ex-Direction des musées de France), les musées et la Réunion des musées nationaux.

814. L'objectif du ministère de la Culture était de réformer le fonctionnement de la Réunion des musées nationaux et d'accorder aux musées plus d'autonomie. Dans ce cadre, il était prévu de mettre fin à la gestion en régie directe des musées nationaux, de manière à recentrer le service des musées de France sur leurs missions stratégiques au service de la diffusion

¹⁸⁵³ CERUTTI Guillaume, « Les occasions manquées de la loi sur les musées », précité.

¹⁸⁵⁴ « La réforme des musées nationaux », *Le Monde*, 5 juillet 2007.

culturelle. L'État a donc érigé certains de ces musées en établissements publics¹⁸⁵⁵, dont les missions (1) et les modalités de fonctionnement (2) sont définies par décret. La question de l'avenir des autres musées nationaux se pose toujours (3).

1. Les missions des musées nationaux devenus établissements publics

815. Placés sous la tutelle du ministre chargé de la Culture et de la Communication, ces musées sont donc dotés de la personnalité morale afin de leur permettre de mener à bien leurs missions. Celles-ci se fondent sur les dispositions posées par la loi *relative aux musées de France* (a). Par ailleurs, l'association des différentes dispositions des décrets constitutifs des établissements publics muséaux et du décret réformant la Réunion des musées nationaux souligne les nouveaux rapports entre musées nationaux et Réunion des musées nationaux (b).

a. Des missions fondées sur les dispositions de la loi *relative aux musées de France*

816. Les musées nationaux érigés en établissements publics sont tous dotés de l'appellation « musée de France ». Aussi, en application des dispositions posées par l'article L. 441-2 du code du patrimoine, les établissements publics sont chargés de la gestion et la conservation des collections nationales dont ils ont la garde pour le compte de l'État. Ils contribuent ainsi à leur diffusion et à leur valorisation auprès du public le plus large. Ils ont également une mission de développement de la recherche et de l'éducation dans le domaine qui leur est propre, et participent « à l'enrichissement des collections nationales par l'acquisition de biens culturels pour le compte de l'État, à titre onéreux ou gratuit ». Cette disposition, présente à l'article 2 de chacun des décrets constitutifs des établissements publics chargés de la gestion de musées,

¹⁸⁵⁵ Décret 2003-1300 du 26 décembre 2003 portant création de l'établissement public du musée d'Orsay, *JORF* du 30 décembre 2003 p. 22464 ; décret 2010-669 du 18 juin 2010 portant création de l'établissement public du musée national Picasso - Paris, *JORF* du 19 juin 2010, p. 11142 ; décret 2009-1643 du 24 décembre 2009 portant création de l'établissement public Sèvres - Cité de la céramique, *JORF* du 26 décembre 2009, texte 66 ; décret 2009-279 du 11 mars 2009 créant l'établissement public du château de Fontainebleau, *JORF* du 13 mars 2009 p. 4646. On doit aussi noter la constitution de l'établissement public du palais de la Découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie, placé sous la tutelle des ministres de la Recherche et de la Culture (décret 2009-1491 du 3 décembre 2009 portant création de l'établissement public du palais de la Découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie, *JORF* du 4 décembre 2009, p. 21016).

souligne qu'ils peuvent également recevoir des dons et legs, alors même que ceux-ci « sont appelés à devenir la propriété de l'État »¹⁸⁵⁶.

817. La procédure d'acquisition des musées nationaux n'est pas tout à fait la même que celle qui régit les acquisitions des musées locaux. En règle générale, un musée local doit passer par une commission interne avant de présenter son projet à la commission d'acquisition de la Direction régionale des affaires culturelles. Les musées nationaux concentrent en une seule commission l'ensemble de cette procédure, lorsque la valeur des acquisitions est inférieure à un certain montant fixé par arrêté du ministre de la culture¹⁸⁵⁷. Les directeurs des musées sont en effet assistés d'un conseil scientifique, composé notamment des conservateurs de l'établissement public. Il est consulté sur la politique culturelle de l'établissement et sur ces projets d'acquisition. Par ailleurs, chaque établissement public dispose d'une commission des acquisitions composée notamment du directeur général des patrimoines ou de son représentant (ex-directeur des musées de France), du président de l'établissement public concerné et s'il y a lieu, de la société d'amis du musée, d'un certains nombres de conservateurs élus parmi les conservateurs du musée concerné et d'un certain nombre de personnalités nommées par le ministre de la culture, dont l'un au moins est un chef de grand département¹⁸⁵⁸. En cas de désaccord, ou au-delà du montant fixé par le ministre, il revient au conseil artistique des musées nationaux de se prononcer (outre sa mission d'avis en matière d'acquisition, celui-ci est consulté par le ministre en charge de la Culture sur la politique nationale d'acquisition). Il est composé de vingt-trois membres, comprenant le directeur général des patrimoines ou son représentant, cinq conservateurs généraux du patrimoine en exercice ou honoraires dont deux responsables d'un musée national, cinq présidents de commission d'acquisition d'établissement public, douze personnalités choisies en raison de leur compétence nommées par le ministre chargé de la culture, dont un membre de l'Institut de France proposé par le chancelier de l'Institut de France et au moins deux professeurs au Collège de France ou d'université en exercice ou honoraires. Le président de l'établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées, ou son représentant, et le membre du corps

¹⁸⁵⁶ Conseil d'État, 19 janvier 1990, *Époux Berckelaers*, Rec., p. 7 : dans cette décision relative à une donation au musée national d'Art moderne, le Conseil d'État a souligné la capacité de l'établissement public du Centre Pompidou à enrichir les collections nationales et à faire l'objet de libéralités.

¹⁸⁵⁷ Article R. 423-1 du code du patrimoine.

¹⁸⁵⁸ Les collections nationales sont en effet organisées en départements, qui « remplissent à la demande du responsable du service des musées de France à la direction générale des patrimoines, des missions d'étude, de recherche et de conseil dans le domaine de l'histoire de l'art et de la conservation des biens culturels. Ils remplissent en outre les missions relatives aux collections placées sous leur responsabilité » (article R.422-1 du code du patrimoine, la liste des grands départements étant fixée à l'article D. 422-2 du code du patrimoine).

du contrôle général économique et financier de cet établissement public assistent aux séances du conseil artistique avec voix consultative¹⁸⁵⁹. En cas de désaccord sur le projet d'acquisition, il revient au ministre chargé de la Culture de trancher.

Si complexe qu'elle puisse être, cette procédure permet de concentrer les obligations de la loi *relative aux musées de France* et le contrôle de l'autorité de tutelle. Surtout, elle met en place une forme de collégialité, en faisant intervenir un grand nombre de personnalités qualifiées dans le domaine muséal : chefs d'établissements, chefs de grands départements, *etc.* La même procédure s'applique aux acquisitions dans le cadre de libéralités, sous réserve des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques qui précisent que si les établissements publics de l'État acceptent et refusent librement les dons et legs qui leur sont faits, l'acceptation ou le refus est autorisé par arrêté du ou des ministres de tutelle lorsque ces libéralités sont grevées de charges, de conditions ou d'affectation immobilière¹⁸⁶⁰.

818. Outre ces missions propres à la qualité de « musées de France » des institutions qu'ils doivent gérer, les établissements publics muséaux se voient attribuer certaines missions en fonction de leur spécificité : gestion d'un domaine national, de parcs et jardins, gestion et élaboration d'un auditorium, gestion de bibliothèques et de documentation, *etc.* L'État met à leur disposition, pour l'exercice de ces missions, les moyens matériels nécessaires. Les établissements publics muséaux ont donc la garde des collections nationale et des immeubles nécessaires à la gestion des musées, qui leurs sont remis à titre de dotation. Par ailleurs, les autres biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'État ou à la Réunion des musées nationaux et acquis pour l'établissement concerné lui sont transférés en toute propriété et à titre gratuit, dans le cadre de convention (sont exclus cependant les biens commerciaux de la Réunion des musées nationaux, nécessaires à l'exercice de ses missions)¹⁸⁶¹.

¹⁸⁵⁹ Article R. 422-5 et D. 422-6 du code du patrimoine.

¹⁸⁶⁰ Article L. 1121-1 du code général de la propriété des personnes publiques. Voir également l'article L. 1121-1 qui dispose que « dans tous les cas où les dons et legs donnent lieu à des réclamations des héritiers légaux, l'autorisation de les accepter est donnée par décret en Conseil d'État ».

¹⁸⁶¹ Article 10 du décret 2003-1300 du 26 décembre 2003 portant création de l'Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie, précité.

b. Les nouveaux rapports entre la Réunion des musées nationaux et les musées nationaux érigés en établissements publics

819. La réforme des musées nationaux s'inscrit dans un projet plus large, qui a également entraîné une réforme de la Réunion des musées nationaux ; celle-ci ayant fait l'objet d'un rapprochement avec le Grand Palais des Champs-Élysées.

Ce rapprochement s'inscrit dans le cadre de la révision générale des politiques publiques¹⁸⁶² et consacre une situation existant de fait depuis longtemps : en effet, le président de la Réunion des musées nationaux présidait aussi le Grand Palais. Par ailleurs, le Grand Palais avait vocation à organiser certains événements dans sa nef, et la Réunion des musées nationaux était chargée de l'organisation d'expositions temporaires dans certains locaux du Grand Palais. Aussi, il a paru assez pertinent de regrouper ces deux structures¹⁸⁶³.

820. Aujourd'hui la Réunion des musées nationaux poursuit son activité vis-à-vis des musées, notamment en ce qui concerne l'organisation d'expositions et la gestion d'éditions¹⁸⁶⁴. Les nouveaux statuts précisent que le nouvel établissement public a pour mission « *d'assurer l'accueil du public et de percevoir les droits d'entrée dans les musées nationaux non dotés de la personnalité juridique, d'exploiter leurs espaces commerciaux et de contribuer au développement de leur fréquentation. Il peut également assurer ces missions pour le compte des musées nationaux dotés de la personnalité juridique* ».

Il n'est pas explicitement précisé dans leurs statuts que les établissements publics nationaux peuvent eux-mêmes organiser leurs propres expositions temporaires, mais il est mentionné que des conventions sont conclues avec la Réunion des musées nationaux: celles-ci doivent, par

¹⁸⁶² Décret 2011-52 du 13 janvier 2011 *relatif à l'établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées*, JORF du 14 janvier 2011, p. 798.

¹⁸⁶³ Voir CLUZEL Jean-Paul, *Un Grand Palais rénové, un nouvel opérateur culturel*, Rapport au président de la République, précité. Outre ses missions envers les musées nationaux, cet établissement public a également pour objet « *de conserver, protéger, aménager, restaurer et mettre en valeur l'ensemble immobilier dénommé « Grand Palais » en liaison, pour ce qui les concerne, avec l'Établissement public du palais de la Découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie, ainsi que les autres personnes morales de droit public et de droit privé y exerçant une activité permanente ; d'animer, de promouvoir et d'exploiter les espaces du Grand Palais dont la gestion lui est confiée, en y accueillant, organisant ou produisant toute activité, manifestation ou événement, notamment dans les domaines artistique, culturel, scientifique et économique, de nature à accroître le rayonnement de la France et de Paris ; d'exercer, selon toute modalité appropriée, les activités commerciales utiles à l'exécution de ses missions (...)* » (article 2 du décret 2011-52 du 13 janvier 2011 *relatif à l'établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées*, précité).

¹⁸⁶⁴ Elle assure également une mission de couverture photographique et de numérisation des collections des musées intéressés (article 2 du décret 2011-52 du 13 janvier 2011 *relatif à l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées*, précité).

exemple, préciser les conditions d'organisation d'expositions temporaires et de réalisation de publications.

821. Si la Réunion des musées nationaux n'est pas, à l'égard des musées nationaux, entièrement « dépossédée » de ces attributions, il n'y a pas de véritables obstacles à ce que ceux-ci organisent, par eux-mêmes, des expositions, ou prennent en charge une activité éditoriale.

En fait, dans son rapport de 2011 sur la gestion des musées nationaux, la Cour des comptes souligne que « *si la fin du système centralisé d'acquisition géré par la Réunion des musées nationaux a été inscrite dès le 1er janvier 2004 dans les textes réglementaires (...), les autres activités auparavant exercées en commun, c'est-à-dire les expositions temporaires, les éditions et la gestion des boutiques devaient en principe subsister au terme de la réforme de 2003. Or, entre 2004 et 2009, tous les grands musées sont parvenus à exercer progressivement par eux-mêmes ces compétences, en se contentant d'abord de conventions au coup par coup (dans le cas des expositions temporaires), en prévoyant des clauses d'exception à leur coopération (dans le cas des éditions) ou en procédant à une mise en concurrence (pour la gestion des boutiques). Cette sortie du système conventionnel s'est effectuée en contradiction avec les dispositions réglementaires puisque les décrets statutaires des quatre musées autonomes, spécialement modifiés à cet effet en 2003, disposaient que la Réunion des musées nationaux exercerait les compétences fixées par son propre décret statutaire au moyen de conventions* »¹⁸⁶⁵. Les musées nationaux ont donc opté, dans un premier temps, pour une coproduction de leurs expositions temporaires avec la Réunion des musées nationaux, associant apports en industrie de la part des musées et apports en numéraire de la part de la Réunion des musées nationaux.

Mais depuis 2009, les grands musées comme le Louvre ou le Château de Versailles ont abandonné ce système et organisent eux-mêmes leurs expositions temporaires¹⁸⁶⁶. Ce n'est qu'à cette époque que le ministère de la Culture et de la Communication a entériné « l'échec du système de coopération conventionnel »¹⁸⁶⁷ entre la Réunion des musées nationaux et les grands musées nationaux, en supprimant toute mention de celles-ci dans les dispositions statutaires des musées¹⁸⁶⁸. Quant aux éditions, le musée du Louvre a développé sa propre

¹⁸⁶⁵ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformation (2000-2010)*, précité, p. 25.

¹⁸⁶⁶ *Ibidem*, p. 114.

¹⁸⁶⁷ *Ibidem*, p. 24.

¹⁸⁶⁸ Cependant, les dispositions relatives au fonctionnement de l'établissement public du musée du Louvre continuent à prévoir des relations entre celui-ci et la RMN : article 3 du Décret 92-1338 du 22 décembre 1992

politique d'édition depuis 2005 (parfois dans un cadre conflictuel avec la Réunion des musées nationaux¹⁸⁶⁹), comme le musée du quai Branly, qui a recours dans ce cadre à la coédition¹⁸⁷⁰. Par ailleurs, les ressources des musées nationaux établissements publics sont notamment constituées du produit des droits d'entrée : ainsi, il n'y a plus de reversement à la Réunion des musées nationaux.

2. L'organisation administrative des musées nationaux devenus établissements publics

822. Les musées nationaux érigés en établissements publics semblent disposer de la même organisation administrative (**a**), ce qui peut permettre d'avancer que l'État a conçu une structure *ad hoc*, propre à assurer la gestion de ses musées. Cependant, quelques exceptions infirment malheureusement (ou heureusement, ce qui permettrait de démontrer que l'État a cherché à adapter ses structures aux spécificités de chacun) cette hypothèse, dont l'établissement public du château, du musée et du domaine de Versailles se fait le principal représentant (**b**).

a. Les principes généraux de l'organisation administrative des établissements publics chargés de la gestion des musées nationaux

823. En principe, les établissements publics sont administrés par un conseil d'administration et son président, ainsi qu'un directeur. Les musées nationaux ne dérogent pas à cette règle.

824. Le conseil d'administration des établissements publics chargés de la gestion des musées nationaux est en général composé, outre le président de l'établissement public, de quatre représentants de l'État, de représentants de l'établissement public de la Réunion des musées

portant création de l'établissement public du musée du Louvre, précité.

¹⁸⁶⁹ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformation (2000-2010)*, précité, p. 118 : la Cour des comptes soulève l'édition par le Louvre de guides de visites identiques en tous points à ceux de la RMN, qui a dû baisser leurs prix pour s'aligner sur l'offre du Louvre.

¹⁸⁷⁰ Cependant les statuts du musée du quai Branly précise que celui-ci « réunit, édite, publie et diffuse, sur tout support, des informations se rapportant aux arts et civilisations d'Afrique, d'Asie, d'Océanie et des Amériques, à destination du public et des chercheurs » (article 2 du décret 2004-1350 du 9 décembre 2004 relatif au statut de l'établissement public du musée du quai Branly, précité).

nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées, de personnalités qualifiées, de membres des corps de la conservation du patrimoine et de trois représentants du personnel¹⁸⁷¹.

Il délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de l'établissement public, telles que la politique scientifique et culturelle de l'établissement dans le cadre des orientations fixées par l'État, le projet scientifique et culturel de l'établissement proposé par le directeur du patrimoine et des collections, la politique d'acquisition, le programme des expositions temporaires et les orientations de la programmation des autres activités culturelles, la politique tarifaire de l'établissement, le budget et ses modifications, l'acceptation ou le refus des dons et legs autres que ceux consistant en œuvres destinées à prendre place dans les collections du musée. Il délibère également sur les concessions, les autorisations d'occupation et d'exploitation du domaine public, les projets d'achats d'immeubles, de prises de bail, de ventes et de baux d'immeubles, les conditions générales dans lesquelles les espaces du musée ou de son domaine sont occupés par des organismes extérieurs, *etc.*

825. Les décisions du conseil d'administration sont exécutées par le président de l'établissement public qui le représente en justice et qui en est l'ordonnateur. À ce titre il prépare et exécute le budget. Il signe les contrats, les transactions et les marchés publics, et a autorité sur l'ensemble du personnel, qu'il peut affecter dans différents services. Il recrute les personnels contractuels et donne son avis sur l'affectation des fonctionnaires dans son établissement. Il décide, au nom du ministre de la culture, de la politique d'acquisition de l'établissement public¹⁸⁷². Il rend compte de sa politique au conseil d'administration, qui peut lui déléguer certaines de ses attributions, notamment en matière de signature de certains contrats ou marchés publics (lorsqu'ils ne dépassent pas un certain montant). Le président peut lui-même déléguer sa signature à l'administrateur général de l'établissement, chargé de l'assister dans l'administration et la gestion de l'établissement public. Le procédé de la délégation de signature est utilisé à des degrés divers dans les différents musées nationaux. Parfois il est également prévu que le président de l'établissement public l'octroi à des chefs de services de l'établissement public ou aux chefs des départements de la conservation¹⁸⁷³.

¹⁸⁷¹ Voir notamment l'article 13 du décret 92-1338 du 22 décembre 1992 *portant création de l'Établissement public du musée du Louvre*, précité.

¹⁸⁷² Voir notamment article 19 du décret 92-1338 du 22 décembre 1992 *portant création de l'Établissement public du musée du Louvre*, précité.

¹⁸⁷³ Voir notamment article 19-1 du décret 92-1338 du 22 décembre 1992 *portant création de l'établissement public du musée du Louvre*, précité.

826. D'un point de vue organisationnel, les établissements publics nationaux semblent donc présenter toutes les conditions pour une gestion efficiente du musée concerné : le système de la délégation de signature constitue l'une des plus importantes de ces conditions. L'État, en constituant des établissements publics à caractère administratif, semble avoir souhaité ne pas remettre en cause la vocation première du musée en tant qu'activité de service public. Dans ce cadre il souligne son attachement à la compétence du président de l'établissement public en matière scientifique : celui-ci est nommé, « *en raison de ses compétences scientifiques, par décret sur proposition du ministre chargé de la culture, pour une durée de trois ans renouvelable. Il préside le conseil d'administration* »¹⁸⁷⁴. Cependant ce modèle n'est pas tout à fait appliqué dans tous les établissements publics, et surtout pas dans l'Etablissement public du château, du musée et du domaine de Versailles.

b. La spécificité d'organisation de certains établissements publics chargés de la gestion de musées nationaux : l'exemple du château de Versailles

827. L'établissement public du château, du musée et du domaine de Versailles a fait l'objet de multiples modifications statutaires et de nouvelles dispositions ont été adoptées en 2010¹⁸⁷⁵. Il est composé, comme son nom l'indique, d'un musée et du domaine national (les jardins).

828. Le musée constitue, avec les deux Trianon, un grand département scientifique au sens des articles R. 422-1, D. 422-2 et R. 422-3 du code du patrimoine¹⁸⁷⁶. Pourtant, le président de l'établissement public n'est pas un scientifique. Les statuts soulignent qu'il est simplement nommé par décret, sur proposition du ministre chargé de la culture. Cette disposition n'a pas changé en 2010, et c'est la place du conservateur qui a évolué : jusqu'en 2010 le président était assisté, dans sa gestion, d'un directeur général « *nommé par arrêté du ministre chargé de la culture, parmi les membres des corps des conservateurs généraux et des conservateurs du patrimoine* »¹⁸⁷⁷. Celui-ci pouvait, en cas d'absence du président, convoquer le conseil d'administration. Chargé de la direction du département scientifique de conservation, il était responsable « *de la conservation, de la protection, de la restauration, de la gestion, de la mise*

¹⁸⁷⁴ Article 12 du décret 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'établissement public du musée du Louvre, précité.

¹⁸⁷⁵ Décret 2010-1367 du 11 novembre 2010 relatif à l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles, JORF du 13 novembre 2010, p. 20221.

¹⁸⁷⁶ Voir supra, note 1857.

¹⁸⁷⁷ Article 19 du décret 95-463 du 27 avril 1995 portant création de l'Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles, précité, abrogé en 2010.

en valeur et de la présentation au public des collections inscrites sur les inventaires du musée national des châteaux de Versailles et de Trianon, et de ses annexes, ainsi que de l'étude scientifique desdites collections et de l'architecture des bâtiments et des jardins ». Il proposait également le programme des expositions et des manifestations culturelles du musée, et assistait le président dans ses fonctions. À ce titre, il pouvait recevoir « *toute délégation pour assurer la direction des services de l'établissement (...) et avait, par délégation du président, il [avait] autorité sur l'ensemble des personnels affectés au service du musée* ». Lui-même pouvait déléguer sa signature à l'administrateur général, aux responsables des services de l'établissement ainsi qu'aux conservateurs de l'établissement.

829. Les missions scientifiques du directeur général n'ont pas changé en 2010. Il est cependant devenu « *directeur du musée du château et du Trianon* », et s'il est toujours nommé par arrêté du ministre chargé de la Culture, c'est sur proposition du président de l'établissement public. Il y a donc, au moins sur le papier, un lien de subordination qui n'existait pas auparavant. Si le directeur du musée peut recevoir délégation de signature du président de l'établissement public, il ne peut plus convoquer le conseil d'administration, et n'a plus d'autorité sur le personnel. Il ne peut plus non plus déléguer lui-même sa signature à l'administrateur. Par ailleurs, s'il existe un conseil scientifique au sein de l'établissement public, celui-ci n'a vocation qu'à ne donner des avis. À l'heure actuelle, la programmation culturelle est proposée par le directeur du musée. Elle fait l'objet d'une délibération du conseil d'administration, mais elle est arrêtée par le président de l'établissement public. Auparavant, elle était arrêtée par le conseil d'administration.

830. Ces nouvelles dispositions traduisent un changement du fonctionnement du château, du musée et du domaine de Versailles. S'il n'est pas question ici de soulever des polémiques et de vérifier l'application qui est faite de ce texte, on peut souligner qu'il a pu émouvoir les professionnels de musées¹⁸⁷⁸.

¹⁸⁷⁸ RYCKNER Didier, « Un projet de statuts pour Versailles : une nouvelle défaite de l'histoire de l'art », *La Tribune de l'Art*, 10 avril 2010, accessible sur <http://www.latribunedelart.com/un-projet-de-statuts-pour-versailles-une-nouvelle-defaite-de-l-histoire-de-l-art-article002530.html>; RYCKNER Didier, « Les nouveaux statuts de Versailles publiés au Journal Officiel », *La Tribune de l'Art*, 14 novembre 2010, accessible sur <http://www.latribunedelart.com/les-nouveaux-statuts-de-versailles-publies-au-journal-officiel-article002863.html>.

3. Le sort des musées nationaux non érigés en établissements publics

831. Le ministère de la Culture a considéré qu'en deçà d'une « taille critique » en termes de rayonnement, de moyens humains ou financiers, le recours à l'établissement public n'était peut-être pas pertinent. Le musée Picasso de Paris est ainsi le plus « petit » des musées nationaux à avoir été érigé en établissement public¹⁸⁷⁹. Plusieurs projets ont donc été envisagés pour les musées restés services à compétence nationale.

832. En premier lieu, certains de ces musées ont pu, par leur thématique, être rattachés à des établissements publics. Ainsi, l'établissement public du musée du Louvre regroupe le musée national du Louvre et le musée national Eugène Delacroix¹⁸⁸⁰, et l'Etablissement public du musée d'Orsay regroupe le musée national d'Orsay, le musée national de l'Orangerie des Tuileries et le musée national Hébert¹⁸⁸¹. De même, le musée Adrien Dubouché de Limoges a récemment rejoint la Cité de la céramique de Sèvres¹⁸⁸².

Dans ce cadre, les directeurs des musées rattachés « *exercent la responsabilité scientifique et culturelle de ces musées* » et le président de l'établissement public peut leur déléguer sa signature¹⁸⁸³. Il est précisé que le directeur du musée Delacroix assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration lorsque celles-ci portent sur un sujet relatif à son musée¹⁸⁸⁴.

833. En second lieu, il a été envisagé de rattacher les autres musées services à compétence nationale à la Réunion des musées nationaux, voire au Centre des monuments nationaux qui lui-même est un établissement public chargé de la gestion des monuments historiques et autres sites archéologiques nationaux¹⁸⁸⁵.

¹⁸⁷⁹ Décret 2010-669 du 18 juin 2010 *portant création de l'établissement public du musée national Picasso – Paris*, précité.

¹⁸⁸⁰ Article 2 du décret 2003-1300 du 26 décembre 2003 *portant création de l'établissement public du musée d'Orsay*, précité.

¹⁸⁸¹ Décret 92-1338 du 22 décembre 1992 *portant création de l'établissement public du musée du Louvre*.

¹⁸⁸² Décret 2012-462 du 6 avril 2012 *relatif à l'établissement public Cité de la céramique - Sèvres et Limoges* (JORF du 8 avril 2012, p. 6457), qui modifie le décret 2009-1643 du 24 décembre 2009 *portant création de l'établissement public Sèvres - Cité de la céramique*, précité.

¹⁸⁸³ Article 19-1 du décret 92-1338 du 22 décembre 1992 *portant création de l'Établissement public du musée du Louvre*, précité ; et article 23 du décret 2003-1300 du 26 décembre 2003 *portant création de l'Établissement public du musée d'Orsay*, précité.

¹⁸⁸⁴ Article 16 du décret 92-1338 du 22 décembre 1992 *portant création de l'établissement public du musée du Louvre*, précité.

¹⁸⁸⁵ Voir infra, §985 et suivants.

Le rattachement à la Réunion des musées nationaux pouvait susciter quelques difficultés en termes de ressources humaines, puisqu'elle est restée un établissement public à caractère industriel et commercial. Par ailleurs, si la Réunion des musées nationaux gère la mise en œuvre de certaines politiques culturelles de musées, elle ne dispose pas des compétences scientifiques liées, par exemple, à la gestion des collections. La même question de compétence peut se poser également pour le Centre des monuments nationaux, qui pourrait cependant récupérer la gestion du musée national de la préhistoire des Eyzies-de-Tayac, car il gère déjà un certain nombre de grottes et de gisements préhistoriques aux Eyzies (Dordogne).

834. Une large majorité de ces services à compétence nationale ne sont pas localisés en Île-de-France, aussi une troisième solution aurait été de confier leur gestion à un établissement public de coopération culturelle créé conjointement par l'État et les collectivités territoriales concernées.

Enfin, la quatrième solution qui était dégagée était de regrouper ces musées au sein d'une structure associant également le dernier établissement public administratif en date en matière patrimoniale¹⁸⁸⁶, la Maison de l'histoire de France¹⁸⁸⁷.

835. Pour le moment, ces hypothèses n'ont donné lieu à aucune réalisation, ce qu'a souligné la Cour des comptes dans son rapport de 2011 sur les musées nationaux : le schéma arrêté en 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques n'a pas été mené à bien, « *et le ministère est toujours à la recherche d'une solution pour favoriser l'autonomie des musées sans multiplier les établissements trop petits pour être réellement viables* »¹⁸⁸⁸.

836. Les modalités de fonctionnement des musées nationaux établissements publics étant précisées, il convient maintenant de voir quelles seraient les structures qui, au niveau local, permettrait de reproduire ce modèle.

¹⁸⁸⁶ Décret 2011-1928 du 22 décembre 2011 portant création de la Maison de l'histoire de France, JORF du 23 décembre 2011, p. 22031.

¹⁸⁸⁷ Voir infra, §984.

¹⁸⁸⁸ Cours des comptes, «Les musées nationaux après une décennie de transformation, précité, p. 18.

§2. Les différentes catégories d'établissements publics locaux susceptibles d'assurer la gestion de musées

837. La notion de « catégories » d'établissements publics renvoie à s'interroger sur la nature l'autorité compétence pour décider de leur création.

Dans son étude de 2009 sur les établissements publics, le Conseil d'État souligne que jusqu'en 1958 leur création relevait du domaine de la loi¹⁸⁸⁹. Aujourd'hui, l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que la loi fixe les règles concernant « *la création de catégories d'établissements publics* ». Le Conseil constitutionnel a pu préciser que relevaient d'une même catégories les établissements publics « *dont l'activité s'exerce territorialement sous une même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue, mais qu'il n'y a pas lieu de retenir également parmi les critères déterminant l'appartenance d'établissements publics à une même catégorie la condition qu'ils présentent le même caractère : administratif, industriel et commercial, scientifique et technique ou scientifique et culturel : et cela en raison de ce que les règles constitutives d'un établissement public ne comportent pas nécessairement l'indication de ce caractère, qui peut au surplus être modifié par un acte réglementaire* »¹⁸⁹⁰. Cela implique que si la loi crée une catégorie d'établissements publics, il revient au pouvoir réglementaire de créer les établissements publics entrant dans cette catégorie. Le Conseil d'État souligne les difficultés et le flou qui ressortent de cette répartition, et les interprétations hasardeuses (ou audacieuses) qui pourraient en découler : ainsi un établissement public national ayant pour mission de promouvoir le sport et la pratique sportive par l'attribution de concours financiers pourrait être rapproché d'établissements publics tels le Centre national du livre et le Centre national de la chanson, de la variété et du jazz¹⁸⁹¹. Dans ce cadre, on peut se demander à quelle catégorie d'établissements publics appartiennent les établissements publics des musées nationaux : ceux-ci pourraient éventuellement se rattacher au Centre National des Arts Plastiques créé en 1982¹⁸⁹², et qui peut alors constituer une catégorie d'établissements publics culturels.

¹⁸⁸⁹ Conseil d'État, *Les établissements publics*, précité, pp. 31- 48.

¹⁸⁹⁰ Conseil constitutionnel, 25 juillet 1979, *Agence nationale pour l'emploi*, décision 79-108 DC, *Rec.*, p. 45.

¹⁸⁹¹ Conseil d'État, *Les établissements publics*, précité, p. 36.

¹⁸⁹² Décret n° 82-883 du 15 octobre 1982 portant création du centre national des arts plastiques (EPA) place sous la tutelle du ministère de la culture, qui a pour mission la commande et la production d'objets d'art ainsi que l'enseignement et la diffusion des arts plastiques, *JORF* du 17 octobre 1982, p. 3146.

La question est beaucoup plus simple concernant les musées territoriaux. Car le législateur a créé un certain nombre d'établissements publics locaux, tels que les centres d'actions sociaux ou les services d'incendie et de secours et, plus spécifiquement pour les musées, l'établissement public de coopération culturelle, l'établissement public à vocation muséale ou même la régie personnalisée. Chacune des catégories de collectivités territoriales, de même que leurs groupements, peuvent recourir à ces structures.

838. Cependant la catégorie des établissements publics locaux regroupe deux sous-catégories. On distingue en effet les établissements publics locaux des établissements publics territoriaux. Les premiers sont les « *organismes dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et rattaché à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales, celle-ci ou celui-ci ayant choisi ce mode de gestion pour assurer l'exploitation d'un service public relevant de sa compétence* »¹⁸⁹³. Les seconds traduisent « *l'idée d'un regroupement de collectivités territoriales, avant toute idée de missions spécifiques. Il s'agit de structures de coopération (...)* »¹⁸⁹⁴.

Ces deux sous-catégories disposent de structures qui peuvent permettre d'assurer la gestion d'un ou de plusieurs musées locaux : il s'agit de la régie personnalisée (**A**), de l'établissement public de coopération culturelle (**B**) et de l'établissement public muséal défini par l'article L. 410-4 du code du patrimoine (**C**).

A. La régie personnalisée : un établissement public généraliste au service des politiques locales

839. Élément source de l'idée d'une « dilution de la régie », la régie personnalisée appartient à la catégorie des « régies statutaires », présentées comme des modes de gestion directe des services publics locaux par les articles L. 1412-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

¹⁸⁹³ DE KERVILER Isabelle, « La gestion déléguée des musées », *La gazette des communes, des départements et des régions*, 1992, n° 1169, p. 82.

¹⁸⁹⁴ *Ibidem*, p. 82.

La régie personnalisée a été créée historiquement pour assurer la gestion de services publics industriels et commerciaux¹⁸⁹⁵ communaux et départementaux. Son champ d'intervention a été étendu : en 1993, la régie personnalisée s'est vue accorder la possibilité de gérer également des services publics administratifs¹⁸⁹⁶. Cette évolution est en partie liée à une incitation du législateur à éviter « *les dérives inacceptables du recours au droit privé* » (et notamment la formule associative), fortement passibles de gestion de fait ou de constituer une structure transparente.

Par ailleurs, depuis 1999, la création des régies personnalisées est ouverte à toutes les catégories de collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux¹⁸⁹⁷.

840. L'extension du champ d'intervention *rationae materiae* et *rationae personae*¹⁸⁹⁸ de la régie personnalisée pourrait permettre de la considérer comme un établissement public généraliste (1), dont les modalités de création et de fonctionnement (2) peuvent, sous réserve de certaines conditions, permettre la gestion de musées territoriaux (3).

1. La régie personnalisée, un établissement public généraliste ?

841. En 1996, une proposition de loi *facilitant la création des établissements publics locaux*¹⁸⁹⁹ a été déposée à l'Assemblée nationale. Elle instaurait un titre III dans le livre IV du code général des collectivités territoriales, intitulé « établissement public local » et prévoyait la possibilité, pour une ou plusieurs collectivités territoriales, de constituer un établissement public à caractère administratif ou industriel et commercial. Les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de cette structure étaient également prévues¹⁹⁰⁰.

¹⁸⁹⁵ Décret 55-579 du 20 mai 1955 *relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique (participation financière ou exploitation directe)*, JORF du 21 mai 1955, p. 5078.

¹⁸⁹⁶ Article 74 de la loi 93-122 du 29 janvier 1993 *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, JORF du 30 janvier 1993, p. 1588.

¹⁸⁹⁷ Article 62 de la loi 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, JORF du 13 juillet 1999, p. 10361, codifiée à l'article L. 1412-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

¹⁸⁹⁸ DOUENCE Jean-Claude, « Les régies locales », précité, §15-60.

¹⁸⁹⁹ Proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale *facilitant la création d'établissements publics locaux*, Doc. Sénat, session ordinaire 1996-1997, n° 180.

¹⁹⁰⁰ DUPUY Christian, Proposition de loi *facilitant la création des établissements publics locaux*, Doc. Ass. nationale, dixième législature, 1997, n° 2860.

Cette proposition de loi n'a jamais été adoptée. Elle soulevait cependant un point important : si les collectivités territoriales disposaient à cette époque de multiples structures de types établissements publics locaux, ces structures pouvaient ne pas être considérées comme adaptées à la gestion de tous les services publics. En effet, les établissements publics locaux existants ne concernaient que certains types de services publics : ainsi en était-il (et en est-il toujours) des établissements d'enseignement (collèges et lycées), des centres d'action sociale ou des caisses des écoles. Cette multitude d'établissements publics pouvait conduire à l'idée d'une « *absence d'unité de la catégorie des établissements publics locaux, voire une obscurité de la catégorie* »¹⁹⁰¹. Par ailleurs, elle n'était pas représentative de la liberté de choix des collectivités territoriales pour assurer la gestion de leurs services publics : « *L'établissement public local est rarement local, parce que ses missions peuvent être, en réalité, nationales et que, de ce fait, ou pour des raisons autres et variables, des règles dérogatoires s'appliquent à ces établissements publics. Ces règles dérogatoires se traduisent souvent par l'exigence d'une approbation par le représentant de l'État, de la création, par la collectivité territoriale, de l'établissement public* »¹⁹⁰².

Enfin, l'absence d'un établissement public local à vocation généraliste incitait fortement les collectivités territoriales à recourir, pour la gestion de leurs services publics, à l'association, « *alors que la Cour des comptes et le Conseil d'État ne cessent depuis maintenant plus de trente ans [d'en] dénoncer (...) les inconvénients* »¹⁹⁰³. Or, le recours à l'association n'était pas seulement justifié par la volonté de contourner des dispositions de droit public jugées trop contraignantes, mais également « *parce qu'au moins dans certaines hypothèses [les collectivités territoriales n'avaient] en quelque sorte pas le choix, et si elles [n'avaient] pas le choix, c'est tout simplement parce qu'en l'état actuel du droit positif, et notamment du droit des établissements publics, elles [n'avaient] pas toujours la possibilité de recourir à une structure de droit public pour gérer certains de leurs services publics* »¹⁹⁰⁴.

842. Deux solutions se posaient alors pour satisfaire les demandes des collectivités territoriales en la matière. La première visait à ce que l'administration prenne les décrets d'application des dispositions des lois du 29 janvier 1993 et du 13 juillet 1999 relatives aux régions locales ; ceux-ci n'étaient en effet toujours pas parus au moment de la présentation du projet de loi *facilitant*

¹⁹⁰¹ PONTIER Jean-Marie, « Faut-il créer l'établissement public local ? », *Revue administrative*, n° 295, 1997, p. 80.

¹⁹⁰² *Ibidem*, p. 80.

¹⁹⁰³ FATÔME Étienne, « À propos de l'établissement public culturel : la création de nouvelles catégories », *AJDA*, 2000, p. 153.

¹⁹⁰⁴ *Ibidem*, p. 153.

la création d'établissements publics locaux. L'autre solution aurait été de supprimer les régies personnalisées et de recourir au législateur pour constituer un établissement public local à vocation généraliste. La doctrine n'a cependant pas considéré cette seconde solution comme pertinente. Le Professeur Étienne Fatôme rappelle en effet que si le législateur dispose, en application de l'article 34 de la Constitution de 1958, du pouvoir de créer de nouvelles catégories d'établissements publics, il lui revient également de fixer les règles constitutives de chaque catégorie.

Au-delà de la question de répartition de compétences que peut entraîner cette dernière disposition entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire¹⁹⁰⁵, l'idée de permettre au législateur « *d'autoriser les collectivités locales à utiliser la formule de l'établissement public pour gérer tout service public local autre que ceux qui, du fait de leur nature ou de la loi, doivent être gérés par la collectivité elle-même ou par un établissement public spécifique - que ces services soient économiques, culturels, sociaux, sportifs ou autres - c'est en réalité lui permettre de vider le pouvoir qui est le sien de créer de nouvelles catégories d'établissements publics locaux* »¹⁹⁰⁶.

843. C'est donc la première solution qui a été retenue et le décret d'application des dispositions législatives à la régie personnalisée est finalement paru en 2001¹⁹⁰⁷. De plus, la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales* modifie l'article L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales relatif aux modalités de création de la régie personnalisée. Cet article dispose dorénavant que « *les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dénommées établissement public local, sont créées, et leur organisation administrative et financière déterminée, par délibération du conseil*

¹⁹⁰⁵ Conseil d'État, *Les établissements publics*, précité, pp. 31-37. Voir également Conseil constitutionnel, décision 93-322 DC du 28 juillet 1993, *loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*, Rec., p. 204. Le juge constitutionnel a admis que le législateur peut, « *une fois les règles constitutives définies, autoriser des dérogations pour des établissements dotés d'un statut particulier en fonction de leurs caractéristiques propres* ». Ce principe est cependant considéré comme dérogatoire strictement, et est strictement encadré. En l'espèce, le juge constitutionnel a souligné notamment que « *les dérogations autorisées (...) ne sont assorties, quant à leur contenu, d'aucune précision ni d'aucune limite* », et que par conséquent, « *en autorisant ainsi le pouvoir réglementaire ou les établissements concernés à déroger aux règles constitutives qu'il a fixées et l'autorité ministérielle à s'opposer à de telles dérogations ou à y mettre fin, le législateur a méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution en matière de création de catégories d'établissements publics* ».

¹⁹⁰⁶ FATÔME Étienne, « À propos de l'établissement public culturel : la création de nouvelles catégories », précité, p. 157 : cette idée serait, selon le Professeur Étienne Fatôme, contraire à la volonté du constituant de 1958.

¹⁹⁰⁷ Décret 2001-184 du 23 février 2001 *relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public et modifiant la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales*, JORF du 27 février 2001, p. 3110.

municipal »¹⁹⁰⁸. Cette consécration législative confirme donc une association de la régie personnalisée à l'établissement public qui existait déjà de fait. En effet que les modalités de constitution et de fonctionnement de la régie personnalisée remplissent à elles-seules les critères de définition de l'établissement public : la régie personnalisée est une structure dotée de la personnalité morale, administrée par un conseil d'administration qui dispose en la matière d'une complète autonomie de gestion (il dispose d'un pouvoir « décisoire ») tout en maintenant un lien de rattachement avec la collectivité territoriale responsable.

844. Le Professeur Jacques Viguier refuse cependant de considérer la régie personnalisée comme un établissement public¹⁹⁰⁹. Selon lui, le législateur lui-même n'avait pas souhaité rattacher la régie personnalisée à l'établissement public. Il cite en exemple la Régie autonome des transports parisiens, expressément qualifiée d'établissement public à caractère industriel et commercial par le législateur¹⁹¹⁰. La loi du 13 août 2004 est intervenue depuis pour réfuter cet argument, que le juge administratif avait déjà balayé en 1989 : dans un arrêt du 10 juillet 1989, *Régie départementale des passages d'eau de la Charente-Maritime*, le Conseil d'État avait en effet expressément qualifié la régie personnalisée d'établissement public¹⁹¹¹.

Par ailleurs, le Professeur Jacques Viguier avance l'idée que rapprocher la régie personnalisée de l'établissement public serait finalement contraire aux intentions du Gouvernement qui avait, en 1988, harmonisé les règles des régies locales et, par ce biais, opéré un rapprochement entre régie autonome et régie personnalisée.

Enfin, il considère que la régie personnalisée et l'établissement public entretiennent tous les deux des rapports différents avec le principe de spécialité : « *La spécialité, caractère fondamental de l'établissement public, c'est le modelage de l'organe sur une fonction. C'est uniquement quand la fonction modèle l'organe que l'on peut parler de cette spécialité. Or dans le cas [de la régie personnalisée], la fonction ne peut pas modeler l'organe puisqu'il est un statut prédéterminé, applicable à toutes les régies, quelles que soient les activités qu'elles*

¹⁹⁰⁸ Article 197 de la loi 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, JORF du 17 août 2004, p. 14545.

¹⁹⁰⁹ VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, précité, pp. 163-167.

¹⁹¹⁰ La régie autonome des transports parisiens a été instituée avec l'Office régional des transports parisiens par la loi 48-506 du 21 mars 1948 *réorganisation et coordination des transports de voyageurs dans la région parisienne : création de l'Office régional des transports parisiens et de la RATP*, JORF du 26 mars 1948, p. 2970. Son article 2 dispose : « Il est institué, sous le nom de régie autonome des transports parisiens (RATP), un établissement public, à caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie financière et chargé, dans les conditions définies ci-après, de l'exploitation des lignes de transports publics en commun de voyageurs (...) ».

¹⁹¹¹ Conseil d'État, 10 juillet 1989, *Régie départementale des passages d'eau de la Charente-Maritime*, Rec., p., note LACHAUME Jean-François, RFDA 1991, p. 182-189 : le Professeur Jean-François Lachaume a approuvé cette solution, car « il est inutile et dangereux de multiplier les catégories au sein des personnes publiques » (p.188).

prennent en charge. La structure de la régie dotée de la personnalité morale ne varie pas suivant le domaine dans lequel elle intervient. L'établissement public ne pourrait percer sous la régie que si, pour chaque secteur donné, un texte particulier fixait le statut d'une nouvelle forme de régie »¹⁹¹². La différence entre la régie personnalisée et l'établissement public reposerait donc sur la manière dont s'intègre le service public dans l'une ou l'autre de ces structures. Le propre de l'établissement public serait de s'adapter au service public qu'il a pour mission de gérer et, inversement, la régie personnalisée serait une structure juridique à laquelle doit s'adapter le service en question.

845. Dans un avis du 1^{er} octobre 1996, le Conseil d'État semble avoir, en un sens, confirmé cette interprétation : la question qui lui était posée était de savoir si, en l'absence de décret d'application des dispositions législatives étendant le champ d'intervention de la régie personnalisée, les nouvelles lois maintenaient, *« pour les deux catégories de régies, qu'elles soient ou non dotées de personnalité morale, le pouvoir donné au décret d'en fixer le régime administratif et financier »*, ou bien si elles peuvent être interprétées comme autorisant les collectivités territoriales à exercer cette compétence. Le Conseil d'État a estimé que les libertés accordées aux collectivités territoriales pour créer les régies personnalisées, désigner leurs organes dirigeant et définir leur fonctionnement n'excluaient pas l'intervention du pouvoir réglementaire pour définir le cadre de l'organisation des régies personnalisées¹⁹¹³.

On pourrait donc considérer que le Conseil d'État a limité la vocation généraliste de la régie personnalisée : en effet, l'idée d'un établissement public généraliste serait de permettre aux collectivités territoriales créatrices d'en fixer librement les modalités de fonctionnement et d'administration. Or, ces modalités sont aujourd'hui fixées par décret. D'un autre côté, la liberté des collectivités territoriales n'est pas si limitée, car le décret prévoit une réglementation différente selon que la régie personnalisée est chargée de l'exploitation d'un service public administratif ou d'un service public industriel et commercial. Surtout, il laisse une large part d'appréciation aux collectivités territoriales : *« Il ne faut pas ensuite, trop majorer l'importance du statut prédéterminé de la régie personnalisée qui ferait obstacle au principe de spécialité puisque le décret du 23 février 2001 n'organise pas les régies de la même façon selon qu'elles*

¹⁹¹² VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, précité, p. 165.

¹⁹¹³ Conseil d'État, 1^{er} octobre 1996, avis n° 359409, *EDCE* 1996, p. 305.

gèrent un service public administratif ou un service public industriel et commercial, et même pour un service donné des adaptations sont possibles régie par régie(...) »¹⁹¹⁴.

Une dernière difficulté réside toutefois dans la rédaction de l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales issue de la loi du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*¹⁹¹⁵. Son article 62 dispose que « *les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie, (...)* ». Cette disposition vise notamment les régies personnalisées, érigés en établissements publics locaux en 2004. Ainsi, elle revient littéralement à permettre aux établissements publics locaux de constituer eux-mêmes des établissements publics locaux, ce qui serait pour le moins singulier¹⁹¹⁶ : « *Si l'établissement public de coopération intercommunale est proche de la collectivité territoriale et qu'on peut lui reconnaître sans difficulté un tel pouvoir de création, la même solution ne s'impose peut être pas, à priori pour les établissements publics locaux classiques comme un centre communal d'action sociale ou une caisse des écoles* »¹⁹¹⁷.

846. La doctrine considère donc, en dernier ressort, que la régie personnalisée se rapproche de l'établissement public, sans véritablement se confondre avec lui¹⁹¹⁸ : « *Cette solution fournit également l'occasion de souligner (...) l'ambiguïté du terme régie et, en tout cas, son inadaptation pour caractériser la gestion d'un service public par un organisme doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Par définition, cet organisme ne peut être considéré comme une régie au sens le plus étroit du terme, cette dernière caractérisant justement l'hypothèse dans laquelle un service public est directement géré par une personne publique locale, ce qui exclut qu'une personne morale de droit public s'interpose entre le service public et la personne publique locale. Or, cette interposition existe avec la régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, c'est même le principal intérêt de ce mode de gestion : une collectivité territoriale estimant, pour les raisons les plus diverses, qu'elle a intérêt à charger une personne morale de droit public, distincte d'elle et possédant*

¹⁹¹⁴ Voir notamment LACHAUME Jean-François, « La régie personnalisée », *JurisClasseur collectivités territoriales*, LexisNexis, 2008, fasc. n° 742, §1-12.

¹⁹¹⁵ Article 62 de la loi 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, *JORF* du 13 juillet 1999, p. 10361.

¹⁹¹⁶ LACHAUME Jean-François, « La régie personnalisée », précité, §7.

¹⁹¹⁷ LACHAUME Jean-François, « Le décret 2001-184 du 23 février 2001 *relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public local* », *RFDA*, 2001, p. 1069.

¹⁹¹⁸ LACHAUME Jean-François, « La régie personnalisée », précité, §7.

l'autonomie financière, de la gestion d'un ou plusieurs services publics. La volonté affirmée par une personne publique locale de confier la gestion d'un service public à une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière marque, à la limite, son désir de ne pas l'exploiter directement, c'est-à-dire de ne pas le gérer en régie ».

Pour souligner encore la spécificité de la régie personnalisée par rapport aux autres établissements publics locaux, on rappellera qu'elle est la seule, parmi tous les établissements publics, à être exonérée de la taxe sur les salaires, au même titre que les collectivités territoriales¹⁹¹⁹ : la régie se pose alors comme une véritable émanation de la collectivité territoriale créatrice, ce qui apparaît également dans son mode de création et ses modalités de fonctionnement.

2. Les modalités de fonctionnement de la régie personnalisée

847. Les règles relatives à la création et au fonctionnement de la régie personnalisée sont fixées par les dispositions des articles L. 2221-10 et suivants et R. 2221-10 et suivants du code général des collectivités territoriales. Ces dispositions traitent à la fois de la régie personnalisée et de la régie autonome, que celles-ci soient chargées de la gestion d'un service public administratif ou de la gestion d'un service public industriel et commercial. On ne s'attachera qu'aux règles relatives à régie personnalisée à caractère administratif, celle-ci étant plus apte à gérer un musée.

848. En premier lieu, il convient de souligner qu'en la matière, les principes de libre administration des collectivités territoriales et de liberté de choix du mode de gestion des services publics locaux sont parfaitement respectés, car la régie personnalisée est une structure souple et simple à créer. Dès lors qu'une collectivité territoriale décide d'assurer la gestion d'un service public dans le cadre d'une régie personnalisée, une simple délibération de son assemblée délibérante suffit. La seule obligation concernant la création de la régie personnalisée réside dans la consultation de la commission consultative des services publics

¹⁹¹⁹ Article 231 du code général des impôts : « Les sommes payées à titre de rémunérations sont soumises à une taxe sur les salaires égale à 4,25 % de leur montant, (...), et à la charge des personnes ou organismes, à l'exception des collectivités locales, de leurs régies personnalisées (...) et de leurs groupements, des services départementaux de lutte contre l'incendie, des centres d'action sociale dotés d'une personnalité propre lorsqu'ils sont subventionnés par les collectivités locales, du centre de formation des personnels communaux, des caisses des écoles (...) ».

locaux prévue à l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales. Instituée par la loi du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, la commission consultative des services publics locaux a été confortée par la loi du 27 avril 2002 *relative à la démocratie de proximité*. Elle est présidée par l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné, et comprend des membres de l'assemblée délibérante et « *des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant* ». Elle a vocation à donner un avis sur tout projet, notamment, de passation de délégation de service public et de création d'une régie au sens de l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales.

849. La délibération instituant une régie personnalisée doit préciser son organisation administrative et financière, et donc présenter ses statuts. Elle doit également prévoir le montant de la dotation de la régie personnalisée, qui est notamment constituée de l'ensemble des moyens matériels nécessaires à l'exploitation du service public en cause. Ces moyens sont inscrits au budget de la régie personnalisée, sur le compte des immobilisations.

La régie personnalisée est administrée par un conseil d'administration et son président, ainsi que par un directeur : on retrouve donc là le modèle déjà présenté des établissements publics nationaux. On retiendra surtout que le conseil d'administration est composé d'au moins trois membres désignés par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale responsable du service, sur proposition de son organe exécutif¹⁹²⁰. Il est constitué pour majorité de représentants de la collectivité territoriale, mais l'article R.2221-4 du code général des collectivités territoriales précise que les statuts peuvent également déterminer le nombre et les catégories de personnes « *parmi lesquelles sont choisis ceux d'entre eux n'appartenant pas au conseil municipal* ». Cette disposition implique que le conseil d'administration peut en partie être composé de personnalités qualifiées, choisies en raison de leurs compétences dans le domaine concerné. Ce principe permet à une collectivité territoriale de faire gérer n'importe quel service public par une régie personnalisée, et donc, évidemment, un musée.

Cependant, les membres du personnel de la régie personnalisée ne peuvent, contrairement à ce qu'on a vu concernant les établissements publics nationaux chargés de la gestion d'un musée, être membres du conseil d'administration¹⁹²¹. Le conseil d'administration ne peut donc pas être constitué de représentants du personnel scientifique du ou des musées gérés dans le cadre de la régie personnalisée. Cette difficulté peut être résolue par le fait que le président du conseil

¹⁹²⁰ Articles L. 2221-10 et R. 2221-4 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹²¹ Article R.2221-54 du code général des collectivités territoriales.

d'administration peut toujours inviter toute personne qu'il juge utile à participer aux séances du conseil d'administration. Des conservateurs de musées pourraient ainsi être entendus sur leur politique culturelle, par exemple. Ils ne disposeraient néanmoins que d'une voix consultative, et non délibérative.

850. Les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux compétences du conseil d'administration sont assez laconiques, car l'article R.2221-18 du code général des collectivités territoriales précise seulement que « *le conseil d'administration délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie* ».

L'article R. 2221-53 du même code souligne cependant que le régime applicable aux régies personnalisées chargées de l'exploitation d'un service public administratif est celui de la collectivité territoriale qui les a créées, « *sous réserves des dispositions qui leurs sont propres* ». La compétence du conseil d'administration est donc large, puisqu'elle est calquée sur celle de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale créatrice. À ce titre il vote le budget et le compte administratif. Il peut créer des emplois et, sur avis conforme du comptable public, des régies d'avances et de recettes qui permettent, par exemple, l'encaissement des droits d'entrée dans les musées. La régie personnalisée peut également recevoir des dons et legs, ce qui correspond bien à l'une des vocations du musée : la conservation et l'enrichissement de ses collections. Dans ce cadre elle se voit appliquer les dispositions des articles L. 2243-3 et L. 2242-4 du code général des collectivités territoriales¹⁹²² qui précisent que les établissements publics communaux acceptent et refusent les dons et legs qui leurs sont fait : il revient au conseil d'administration de la régie personnalisée d'accepter ou de refuser les libéralités. Cependant, quand il s'agit d'un don ou d'un legs grevé de conditions et de charges, la procédure est la même qu'au niveau national, et il revient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale responsable de la régie personnalisée de statuer, même si « *les établissements publics communaux peuvent également, sans autorisation préalable, accepter provisoirement ou à titre conservatoire les legs qui leur sont faits. La délibération du conseil municipal ou de la commission administrative, qui intervient ultérieurement, a effet du jour de cette acceptation* »¹⁹²³.

Ainsi toutes les compétences de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale en matière de gestion muséale peuvent être transférées au conseil d'administration de la régie

¹⁹²² Sur renvoi de l'article L. 1121-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

¹⁹²³ Article L. 2242-4 du code général des collectivités territoriales

personnalisée. Il conviendra cependant de bien préciser ces compétences, la régie personnalisée étant en effet soumise, comme tous les « établissements publics », au principe de spécialité.

851. Le conseil d'administration élit en son sein, et parmi les membres de la collectivité territoriale responsable du service public, son président et un ou plusieurs vice-présidents (celui-ci peut ne pas être le président de la collectivité territoriale responsable du service qui peut néanmoins, dans ce cas, assister aux séances du conseil d'administration avec voix consultative).

Le président est le représentant légal de la régie personnalisée. À ce titre, et après autorisation du conseil d'administration, il intente au nom de la régie personnalisée les actions en justice, et défend ses intérêts. Il conclut également, dans les mêmes conditions, les transactions qui intéressent la régie personnalisée. Il peut, sans autorisation préalable du conseil d'administration, faire tous actes conservatoires des droits de la régie personnalisée. Cela implique qu'il prend toutes les mesures qu'il juge utile pour remédier à une situation d'urgence. Il rend ensuite compte de ses mesures lors de la prochaine réunion du conseil d'administration.

Le président de la régie personnalisée convoque et préside le conseil d'administration. Lors des délibérations et en cas de partage des voix, la sienne est prépondérante. Il exécute ses décisions, et lui rend compte des actes que celui-ci l'a autorisé à passer. Il est l'ordonnateur de la régie personnalisée : il prépare le budget qui est voté par le conseil d'administration, et prescrit l'exécution des dépenses et des recettes. Il nomme les personnels de la régie personnalisée. Il nomme également le directeur de la régie, qui est désigné par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale sur proposition de son organe exécutif.

Le directeur de la régie personnalisée assure le fonctionnement des services, et le président peut lui déléguer sa signature pour l'exercice de toutes ses missions¹⁹²⁴.

3. L'application de la régie personnalisée à la gestion des musées territoriaux

852. Le fonctionnement de la régie personnalisée présente de fortes similitudes avec le fonctionnement des établissements publics nationaux étudiés précédemment. La régie personnalisée semble alors se poser comme une solution pertinente pour assurer la gestion d'un ou plusieurs musées locaux, cette idée pouvant s'appuyer sur le recours possible à des

¹⁹²⁴ Articles R.2221-57 et R.2221-58 du code général des collectivités territoriales.

« personnalités qualifiées » pour siéger au conseil d'administration, et ainsi permettre d'orienter la politique scientifique et culturelle de l'établissement public.

Par ailleurs, « *les régies municipales sont soumises, dans toutes les parties de leur services, aux vérifications des corps d'inspection habilités à cet effet* », ce qui implique que les contrôles de l'État sur les musées de France continuent de s'appliquer, alors même qu'un musée doté de l'appellation a vu sa gestion transférée à une régie personnalisée. La régie personnalisée se pose donc, à la lumière de ces dispositions, comme un établissement public à vocation généraliste, capable de s'adapter aux différents services publics dont on pourrait lui confier la gestion.

853. Une petite difficulté organisationnelle doit toutefois être relevée. La régie personnalisée paraît adaptée à la gestion d'un service public, et donc d'un musée. Mais dès lors que la seule délégation de signature prévue est la délégation du président vers le directeur, il semble que la régie personnalisée n'est plus adaptée à la gestion de plusieurs services, ni de plusieurs musées. Or, l'idée est de proposer ici un mode de gestion plus souple que le procédé de la régie directe. S'il s'agit de ne gérer qu'un seul musée, la régie personnalisée semble parfaitement appropriée, son organisation n'empêchant pas une déconcentration des procédures et des aspects fonctionnels. Le directeur du musée concerné pourra ainsi être nommé directeur de la régie personnalisée, et se voir déléguer une large partie des attributions du président qui pourrait être, par exemple, le maire d'une commune ou son adjoint à la culture. Il se trouverait directement sous l'autorité d'un élu, ce qui peut constituer un avantage par rapport au fonctionnement de la régie directe. Cependant, l'intérêt d'une autonomisation d'un seul musée dans le cadre d'une structure de type établissement public peut vite trouver ses limites au niveau local : l'autonomisation ne sera pertinente que si le musée dispose d'un certain poids, humain, matériel et financier, sinon elle risque de peser financièrement sur le budget de la collectivité territoriale responsable. Par ailleurs, les collectivités territoriales sont nombreuses à posséder plusieurs musées.

854. Or, il paraît difficile d'adapter la régie personnalisée à la gestion de plusieurs musées. En effet, elle est administrée seulement par un président et un directeur. De plus, en raison d'un principe général selon lequel la délégation de signature doit être prévue par un texte, le président ne peut déléguer sa signature qu'à une seule personne, le directeur. On a vu pourtant qu'au niveau national, le président d'un établissement public peut déléguer sa signature « aux chefs de services ». Mais à moins de constituer, comme on l'a vu dans le cas de la régie

autonome, une « super structure » réunissant plusieurs musées sous la même autorité, il paraît difficile de gérer plusieurs musées dans le cadre de la régie personnalisée, dès lors que l'on souhaite, par ce biais, leur attribuer plus d'autonomie de gestion.

Certains directeurs de musées territoriaux bénéficient, sans disposer de la délégation de la signature de l'ordonnateur, d'une délégation de signature du maire leur permettant de gérer eux-mêmes les prêts et dépôts des œuvres de leurs collections. Dans le cadre d'une régie personnalisée chargée de la gestion de plusieurs musées, cette possibilité devrait, en principe, disparaître. Il reviendrait au directeur de signer tous les actes relatifs aux prêts et dépôts. Que dire alors de tout ce qui concerne l'attestation des services fait, le mandatement de certaines dépenses, la signature de certaines transactions ?

On pourrait donc rejoindre la position du Professeur Jacques Viguié : la régie personnalisée ne s'adapte pas au service qu'elle exploite, il revient plutôt au service public exploité de s'insérer dans le cadre des dispositions qui déterminent le fonctionnement de la régie personnalisée.

855. Pour autant, on peut rappeler que l'article R. 2221-53 du code général des collectivités territoriales calque le régime des régies personnalisées chargées de l'exploitation d'un service public administratif sur celui de la collectivité territoriale qui les a créées. Or, en matière de délégation de signature, la situation des collectivités territoriales a évolué assez récemment.

En effet, on a déjà eu l'occasion de souligner que la loi du 2 mai 2009 *de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures* a largement étendu le champ de la délégation de signature dans les collectivités territoriales. Dorénavant, les exécutifs locaux peuvent déléguer leur signature non seulement aux directeurs généraux, aux directeurs généraux adjoints des services et aux directeurs généraux et directeurs des services techniques, mais également aux « responsables des services »¹⁹²⁵. Si le régime de la régie personnalisée est calqué sur celui de la collectivité territoriale qui la crée, pourrait-elle appliquer ces nouvelles dispositions ? Puisque le régime de la régie personnalisée chargée de la gestion d'un service public administratif est calqué sur celui de la collectivité territoriale qui l'a créé, et que, pour toutes les catégories de collectivités territoriales existantes, il existe un procédé de délégation de signature de l'exécutif vers les chefs de service, pourquoi ne pas appliquer ce principe au président de la régie personnalisée ? Celui-ci délèguerait sa signature au directeur, mais également à d'autres chefs de services, qui pourraient être les conservateurs des musées gérés dans le cadre de la régie personnalisée.

¹⁹²⁵ Article 86 de la loi 2009-526 du 12 mai 2009 *de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures*, JORF du 13 mai 2009, p.7920. Voir supra, §695.

À l'inverse de cette interprétation, il faut rappeler que l'article R. 2221-53 du code général des collectivités territoriales s'applique « *sous réserves des dispositions qui sont propres [aux régies personnalisées]* ». Dans ce cas il faudrait appliquer scrupuleusement les dispositions réglementaires relatives à la délégation de signature dans le cadre de la régie personnalisée, à moins que l'on considère qu'il y a, en l'espèce, un « oubli » du Gouvernement d'étendre le procédé de délégation de signature prévu par la loi de 2009 à la régie personnalisée : on pourrait admettre cette interprétation dès lors que le procédé de délégation de signature est largement admis dans le cadre de la gestion d'autres catégories d'établissements publics locaux, tels que l'établissement public de coopération culturelle.

B. L'établissement public de coopération culturelle

856. Dans le cadre des débats relatifs à la constitution d'un établissement public local, il a été souligné que les secteurs pour lesquels les collectivités territoriales avaient le plus recours à la formule associative étaient principalement les secteurs culturels, et qu'il convenait de constituer une structure adaptée à la gestion des services publics relevant de ce secteur.

En 1998, dans un rapport sur *la rénovation des services publics culturels locaux*, l'Inspection générale des affaires culturelles du ministère de la Culture et de la Communication soulignait que l'absence d'outils juridiques spécifiques aux services publics culturels était liée à « *l'insuffisance de perception d'un concept général d'établissement public culturel, adapté aux différentes institutions des services publics locaux de la culture* ». Aussi ce rapport posait alors des préconisations dans le sens de la création d'une structure de gestion souple et adaptée à l'exploitation de tous types de services publics culturels. À défaut, il invitait le gouvernement à faire participer le ministère de la culture et de la communication à l'élaboration du décret relatifs aux régies personnalisées¹⁹²⁶. On a pu constater que cette invitation n'a pas eu de suite, et il ressort de l'application qui est faite de la régie personnalisée qu'elle est assez peu utilisée dans le domaine culturel. Si la raison peut être le caractère tardif (ou récent) du décret relatif à l'organisation et au fonctionnement des régies locales, cela peut aussi être dû à l'inadaptation de la régie personnalisée à la fonction du service public culturel, car finalement « *le seul moyen de faire en sorte que l'organisation d'un établissement public déterminé soit pleinement*

¹⁹²⁶ CHIFFERT Annie, LECAT Robert, RELIQUET Philippe, *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, précité, p. 11 et 97.

*adaptée à l'objet de cet établissement est que les règles constitutives de la catégorie à laquelle il appartient aient elles-mêmes été conçues en fonction de cet objet »*¹⁹²⁷.

857. Plusieurs projets et propositions de loi ont donc été déposés pour proposer la constitution d'une structure adaptée au secteur culturel : au-delà des objectifs de sécurité financière, un tel statut paraissait « *indispensable pour permettre aux grandes institutions culturelles en région de développer une « personnalité » - et pas uniquement au sens juridique du terme - de mettre en œuvre des projets d'établissement, de nouer des partenariats avec d'autres institutions nationales et étrangères, ou avec des partenaires privés, d'avoir une politique de communication »*¹⁹²⁸.

C'est finalement avec la loi du 4 janvier 2002 que le législateur est intervenu pour « *enrayer enfin cette « dynamique de l'enlisement » et donner une nouvelle impulsion à la décentralisation culturelle »*¹⁹²⁹, en constituant une nouvelle catégorie d'établissement public, qui pose un régime dérogatoire au droit commun des établissements publics pour s'adapter aux spécificités du monde culturel : l'établissement public de coopération culturelle¹⁹³⁰.

L'objectif affiché de cette loi était triple. D'une part il s'agissait de proposer un statut adapté à la spécificité du secteur culturel et d'autre part à la diversité des services publics culturels, mais également de permettre la constitution d'un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales. Ces préconisations que l'on retrouve en toute ou partie dans le rapport de l'Inspection générale sur la rénovation des services publics culturels et dans le projet de loi de 1993 sont largement concrétisées aujourd'hui. La loi du 4 janvier 2002 a inséré un nouvel article dans le Chapitre II du Titre I du Livre IV du code général de collectivités territoriales relatif à la gestion directe des services publics locaux, qui dispose que « *les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes peuvent individualiser la gestion d'un service public culturel relevant de leur compétence par la création d'un établissement public de coopération culturelle* »¹⁹³¹. L'établissement public de coopération culturelle se pose donc comme une

¹⁹²⁷ FATÔME Étienne, « À propos de l'établissement public culturel : la création de nouvelles catégories », précité, p. 160.

¹⁹²⁸ RENAR Ivan, *Rapport sur la proposition de loi relative à la création des établissements publics à caractère culturel*, Doc. Sénat, session ordinaire 2000-2001, n° 357, pp. 12-13.

¹⁹²⁹ *Ibidem*, p. 7.

¹⁹³⁰ Loi 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, *JORF* du 5 janvier 2002 p. 309, issue de la proposition de loi de M. Ivan Renar (RENAR Ivan, *proposition de loi portant création d'établissements publics à caractère culturel*, Doc. Sénat, session ordinaire de 1998-1999, n° 288).

¹⁹³¹ Article L. 1412-3 du code général des collectivités territoriales.

structure de gestion directe des services publics culturels au sens du code général des collectivités territoriales, ou comme un procédé de délégation unilatérale du service public.

858. La rédaction de l'article L. 1412-3 du code général des collectivités territoriales est relativement proche de celle qui présente la régie personnalisée, la seule différence résidant dans le fait que l'établissement public de coopération culturelle est un « outil de coopération ». Il institue finalement une forme de pérennisation des rapports qui ont pu se développer entre collectivités publiques dans le cadre de la décentralisation culturelle, et qui découlent notamment des dispositions de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, rappelant que « *les communes, les départements et les régions (...) concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique (...)* ».

859. Le décret d'application de la loi du 4 janvier 2002 *relative à la constitution d'établissement public de coopération culturelle*¹⁹³² est paru assez rapidement, preuve que ce nouvel établissement public était attendu. Une nouvelle loi est intervenue en 2006 pour pallier certaines difficultés soulevées par la mise en œuvre du nouveau dispositif. Elle a porté essentiellement sur la composition du conseil d'administration, le statut du directeur et les modalités de transfert de personnel¹⁹³³.

En 2010, un rapport de l'Inspection générale des affaires culturelles du ministère de la culture et de la communication a souligné le succès de cette structure, notamment après la réforme de 2006, date à laquelle seuls seize établissements publics de coopération culturelle avaient été créés. Le rapport de l'Inspection générale en a dénombré quarante-quatre en 2009¹⁹³⁴.

860. L'établissement public de coopération culturelle a vocation à assurer la gestion de tout type de service public culturel, à l'exclusion toutefois des services qui, « *par leur nature ou par*

¹⁹³² Décret 2002-1172 du 11 septembre 2002 *relatif aux établissements publics de coopération culturelle et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales*, JORF du 18 septembre 2002, p. 15370.

¹⁹³³ Loi 2006-723 du 22 juin 2006 *modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle*, JORF du 23 juin 2006, p. 9427 ; et son décret d'application 2007-788 du 10 mai 2007 *relatif aux établissements publics de coopération culturelle et modifiant le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire)*, JORF du 11 mai 2007, p. 8583.

¹⁹³⁴ BERTHOD Michel et WEINER Marie-Christine, *Rapport sur les établissements publics de coopération culturelle*, Inspection générale des affaires culturelles du ministère de la culture et de la communication, 2010, p. 5.

la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même »¹⁹³⁵. Cette disposition rappelle ce que l'on a déjà pu dire sur la délégation des services publics¹⁹³⁶.

Le rapport sur la proposition de loi relative à la création des établissements publics à caractère culturel déposé en 2002 soulignait que, « schématiquement, trois catégories d'entreprises culturelles peuvent avoir vocation à être érigés en établissement public de coopération culturelle : des musées, des établissements d'enseignement supérieur, des structures de production et de diffusion (orchestres, théâtres lyriques, dramatiques ou chorégraphiques) »¹⁹³⁷. À ce titre, l'établissement public de coopération culturelle peut prendre la forme d'un établissement public à caractère administratif ou d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

S'agissant plus spécifiquement des musées, ce même rapport soulignait que l'établissement public de coopération culturelle avait vocation à offrir les mêmes opportunités que les musées nationaux, et permettait d'étendre aux grandes institutions les recommandations de rapport de Monsieur Alfred Recours sur les musées nationaux, à savoir la constitution de structures de gestion autonomes¹⁹³⁸. Cette condition peut se vérifier dans l'étude des modalités de création (1) et de fonctionnement (2) de l'établissement public de coopération culturelle.

1. Les modalités de création de l'établissement public de coopération culturelle

861. Trois éléments sont à prendre en compte au moment de la constitution d'un établissement public de coopération culturelle. Tout d'abord il ne faut pas oublier qu'il est un outil de coopération qui peut intégrer l'État ou ses opérateurs **(a)**. De ce fait, sa création est décidée par le représentant de l'État dans le département concerné **(b)**. Enfin, l'établissement public de coopération culturelle peut être, comme la régie personnalisée, à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial **(c)**.

¹⁹³⁵ Article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹³⁶ Voir supra, §731 et suivants.

¹⁹³⁷ RENAR Ivan, *Rapport sur la proposition de loi relative à la création des établissements publics à caractère culturel*, précité, p. 10.

¹⁹³⁸ *Ibidem*, pp. 13 et 16.

a. L'établissement public de coopération culturelle : un outil de coopération qui peut intégrer l'État ou ses établissements publics

862. L'établissement public de coopération culturelle étant un outil de coopération, il faut être au moins deux pour le créer¹⁹³⁹, ce qui fait de lui un établissement public territorial (au même titre que le syndicat mixte, par exemple¹⁹⁴⁰), et non un établissement public local.

Il peut être créé par n'importe quelle collectivité publique locale (collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales, établissements publics ou syndicats mixtes¹⁹⁴¹), et l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales précise que l'État ou ses établissements publics peuvent également participer à la création d'un établissement public de coopération culturelle.

La possible participation des établissements publics nationaux est une nouveauté instaurée par la loi du 22 juin 2006¹⁹⁴². La circulaire ministérielle du 29 août 2008 *relative à la mise en œuvre de la loi sur les établissements publics de coopération culturelle* a rappelé que cette participation n'avait pas à être inscrite dans les statuts de l'établissement public national concerné, mais qu'elle devait respecter le principe de spécialité qui lui est propre. Dans ce cadre, il est « *impératif que cette participation présente un intérêt pour l'établissement public national (...) et qu'elle contribue à la réalisation d'objectifs nationaux dans le domaine de la culture* »¹⁹⁴³. En effet, la participation de l'État ou de l'un de ses opérateurs à la gestion d'un établissement public de coopération culturelle est conditionnée au fait que le service public culturel concerné « *présente un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribue à la réalisation d'objectifs nationaux dans le domaine de la culture* »¹⁹⁴⁴.

¹⁹³⁹ BERTHOD Michel et WEINER Marie-Christine, *Rapport sur les établissements publics de coopération culturelle*, précité, p. 10.

¹⁹⁴⁰ Article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales : « *Un syndicat mixte peut être constitué par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des syndicats mixtes définis à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5711-4, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales* ».

¹⁹⁴¹ Article L. 1412-3 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹⁴² Article 1^{er} de la loi 2006-723 du 22 juin 2006 *modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle*, précitée, repris à l'article L. 1431-1, al 1, du code général des collectivités territoriales.

¹⁹⁴³ Circulaire 2008/006 du 29 août 2008 du ministre de la Culture et de la Communication et du ministre de l'Intérieur, des Collectivités territoriales et de l'Outre-mer *relative à la mise en œuvre de la loi 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle modifiée par la loi 2006-723 du 22 juin 2006 et du décret 2002-1172 du 11 septembre 2002 modifié par le décret 2007-788 du 10 mai 2007*, BO du ministère de la Culture et de la Communication n° 168, p. 26.

¹⁹⁴⁴ Article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales.

863. L'établissement public de coopération culturelle est ainsi la première structure publique permettant, en dehors de l'association si souvent critiquée, une collaboration entre l'État et les collectivités territoriales¹⁹⁴⁵.

La participation de l'État ou de ces établissements publics culturels à la gestion d'un établissement public de coopération culturelle chargé notamment de la gestion d'un musée territorial constitue un avantage certain pour les collectivités territoriales, en termes d'image de marque et de rayonnement notamment : dans le cadre de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques, l'établissement public de coopération culturelle était l'une des solutions envisagée par le ministère de la culture pour assurer la gestion des musées services à compétence nationale restés gérés par le Service des musées de France. L'État participe également activement au fonctionnement de certaines structures chargées de la gestion de musées, comme le Centre national du costume de scène de Moulin (constitué sur l'initiative de l'État), ou l'établissement public de coopération culturelle du pont du Gard. De même, les nouvelles dispositions de la loi de 2006 permettant aux établissements publics nationaux de participer à la gestion d'un établissement public de coopération culturelle ont été, rien que dans le domaine des musées, « utiles ». Elles ont ainsi permis, avec le Centre Georges Pompidou et le musée du Louvre notamment, de la constitution du Centre Pompidou-Metz¹⁹⁴⁶ et du musée du Louvre-Lens¹⁹⁴⁷.

864. En dehors des cas où l'initiative de la constitution d'un établissement public de coopération culturelle peut relever de l'État, les conditions de sa participation à la gestion d'une telle structure semblent assez mal définies. Tout d'abord, deux articles du code général des collectivités territoriales prévoient la création d'un établissement public de coopération culturelle¹⁹⁴⁸, ce qui pourrait sembler faire double emploi. La rédaction de l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales rappelle celle de l'article L. 1412-3, qui dispose cependant que l'établissement public de coopération culturelle constitué essentiellement par des structures locales doit permettre la gestion de services publics culturels « *relevant de leurs compétences* ». Cela pourrait supposer qu'il y a des compétences des collectivités territoriales dans le cadre duquel l'État ne pourrait intervenir.

¹⁹⁴⁵ Question n° 14754 au ministre de la culture, Doc. Ass. nationale, treizième législature, JOAN du 24 mars 2003, p. 2134, réponse publiée au JOAN du 12 mai 2003, p. 3684.

¹⁹⁴⁶ Arrêté du préfet de la région Lorraine 2009-DRCLAJ/1-066 du 31 décembre 2009 portant création de l'établissement public de coopération culturelle dénommé « Centre Pompidou-Metz », précité.

¹⁹⁴⁷ Arrêté du préfet de la région Nord-Pas-de-Calais du 3 décembre 2010 portant création de l'établissement public de coopération culturelle dénommé « musée du Louvre-Lens », précité.

¹⁹⁴⁸ Articles L. 1412-3 et L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales.

Or, en matière de musées par exemple, la compétence de l'État et celle des collectivités territoriales est la même, l'État seul dispose d'un pouvoir de contrôle sur la gestion du musée. Mais il n'a pas besoin de participer à la gestion d'un établissement public de coopération culturelle pour l'exercer. Il faut donc se référer au caractère du service en cause et à son intérêt national. Mais comment déterminer l'intérêt national d'un musée ?

On peut évidemment considérer comme allant de soi que l'État ne participera pas à la gestion d'une structure qui n'est pas dotée de l'appellation « musée de France », ou qui au moins, n'en a pas fait la demande. Par ailleurs, la circulaire ministérielle du 18 avril 2003 *relative à la mise en œuvre de la loi du 4 janvier 2002 relative à la création des établissements publics de coopération culturelle* pose diverses préconisations en la matière : outre quelques critères financiers, et la nécessité de vérifier la pertinence d'une gestion dans le cadre d'un établissement public de coopération culturelle par rapport à une autre formule, elle souligne que « la création d'un établissement public de coopération culturelle devra concerner des structures dont les missions sont inscrites dans la durée. Il ne s'agit en effet pas de pérenniser des actions ponctuelles qui ont conduit l'État à verser une subvention ou à mettre des personnels à disposition pour une durée limitée à une structure provisoire » ; et que « s'il est impossible de définir un seuil, le recours à l'établissement public de coopération culturelle devra en outre n'être envisagé que pour des structures dont l'importance en termes de budget, de personnel et de rayonnement le justifie »¹⁹⁴⁹. Ces conditions ou critères sont susceptibles d'évoluer : par exemple, le transfert de la gestion de certains monuments historiques qui avait été proposé aux collectivités territoriales en 2004¹⁹⁵⁰ aurait pu conduire à changer le caractère de l'établissement en cause. Inversement, l'État peut s'intéresser à la gestion d'un site ou d'un monument dont il n'est pas propriétaire, mais dont il reconnaît le caractère emblématique. Aussi la circulaire de 2003 conclut-elle que « en tout état de cause, l'opportunité de la participation de l'État devra toujours être appréciée cas par cas ». Il est vrai que la participation de l'État à la gestion d'un service public local relève bien, en matière culturelle, d'une question d'opportunité. Le rapport de l'Inspection générale des affaires culturelles de 2010 souligne néanmoins la nécessité de « clairement identifier les enjeux nationaux qui justifient un engagement pérenne de l'État » dans la gestion d'un établissement public de coopération culturelle : « Il y a là une opportunité pour le ministère de la culture de mettre de l'ordre dans les labels qu'il distribue et dans les modalités de partenariats avec les

¹⁹⁴⁹ Circulaire interministérielle du 18 avril 2003 *relative à la mise en œuvre de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle et du décret n° 2002-1172 du 11 septembre 2002*, BO du ministère de la Culture et de la Communication n° 136, p. 8.

¹⁹⁵⁰ Voir supra, §119.

*collectivités, les services publics qu'elles gèrent et les opérateurs culturels qu'elles soutiennent »*¹⁹⁵¹.

b. La création de l'établissement public de coopération culturelle par le représentant de l'État

865. La création d'un établissement public de coopération culturelle doit faire l'objet de délibérations concordantes des organes délibérants ou conseils des collectivités publiques locales concernées, puis être adressée au représentant de l'État dans la région ou le département siège de l'établissement¹⁹⁵². Celui-ci décide de la création de l'établissement public par arrêté, auquel sont annexés ses statuts approuvés par chacun de ses membres. Cette condition, qui peut susciter quelques critiques, constitue le corollaire de la vocation territoriale de l'établissement public de coopération culturelle.

En raison du parallélisme des formes qui caractérise le régime des actes administratifs, la dissolution d'un établissement public de coopération culturelle s'effectue dans les mêmes conditions¹⁹⁵³. Le représentant de l'État peut toutefois procéder à la dissolution de l'établissement public si celui-ci ne comprend plus qu'une personne publique, ou bien s'il constate des difficultés graves et persistantes dans le fonctionnement du conseil d'administration. Par ailleurs, les dispositions de l'article R. 1431-19 du code général des collectivités territoriales organisent la possibilité pour l'un des membres de l'établissement public de se retirer. Il y a donc, en la matière, un peu moins de liberté que dans le cadre de la création d'une régie personnalisée, celle-ci étant instituée par simple délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale créatrice.

866. La participation du préfet de région est une nouveauté de la loi du 22 juin 2006¹⁹⁵⁴ : auparavant il revenait au préfet de département de décider de la création d'un établissement public de coopération culturelle. La région étant le « niveau privilégié » de l'intervention de

¹⁹⁵¹ BERTHOD Michel et WEINER Marie-Christine, *Rapport sur les établissements publics de coopération culturelle*, précité, p. 75.

¹⁹⁵² Article L. 1431-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹⁵³ Article R. 1431-20 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹⁵⁴ Article 2 de la loi 2006-723 du 22 juin 2006 *modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle*, précitée, repris à l'article L. 1431-2, al 2, du code général des collectivités territoriales.

l'État en matière culturelle, il a semblé pertinent de réformer l'ancien système¹⁹⁵⁵ et de permettre au représentant de l'État en région d'intervenir dans le processus de création d'un établissement public de coopération culturelle. Le décret du 10 mai 2007 a cependant précisé qu'il n'interviendrait que dans les cas où la région serait membre créateur d'un établissement de ce type¹⁹⁵⁶.

c. L'établissement public de coopération culturelle : un établissement public à caractère administratif ou industriel et commercial

867. L'établissement public de coopération culturelle peut être à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial, « *selon l'objet de son activité et les nécessités de sa gestion* »¹⁹⁵⁷.

Cette disposition a vocation à accorder une certaine liberté aux collectivités territoriales à l'origine de la création d'un établissement public de coopération culturelle, et à consacrer une certaine souplesse de gestion. Elle n'est pas entièrement nouvelle, car la régie personnalisée peut, elle aussi, adopter un statut public ou un statut privé. De plus cette liberté doit s'analyser, en principe, en fonction de critères législatifs et jurisprudentiels. La qualification du service public s'opère en effet au regard des trois critères dégagés en 1956 par le Conseil d'État, et qui sont l'objet du service, l'origine de ses ressources et ses modalités de fonctionnement¹⁹⁵⁸.

868. La plus grande spécificité de l'établissement public de coopération culturelle est qu'il peut être subventionné par les collectivités publiques, alors même qu'il gère une activité à caractère industriel et commercial¹⁹⁵⁹, cette pratique étant en principe rigoureusement interdite¹⁹⁶⁰. Cette disposition permettrait-elle de gérer un musée sous un régime de droit

¹⁹⁵⁵ RENAR Ivan, *Rapport d'information sur l'application de la loi 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle*, Doc. Sénat, session ordinaire 2005-2006, n° 32, p. 27.

¹⁹⁵⁶ Article 1^{er} du décret 2007-788 du 10 mai 2007 *relatif aux établissements publics de coopération culturelle et modifiant le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire)*, précité, et codifié à l'article R. 1431-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹⁵⁷ Article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹⁵⁸ Conseil d'État, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*, *Rec.*, p. 434.

¹⁹⁵⁹ Article L. 1431-8 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹⁶⁰ Article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, et voir *infra*, §943 et suivants.

privé ? Il est permis d'en douter, dès lors que l'objet du service public muséal est analysé comme purement administratif¹⁹⁶¹.

Le rapport sur la proposition de loi relative à la création des établissements publics à caractère culturel n'a pas posé de véritable innovation en la matière, en rappelant que l'établissement public de coopération culturelle « peut être soit un établissement public à caractère administratif – quand il gérera un musée ou un établissement d'enseignement – soit un établissement public à caractère industriel et commercial – quand il gérera une entreprise de spectacles »¹⁹⁶². De même, la circulaire du 18 avril 2003 souligne que « dans ces conditions, les établissements d'enseignement et les établissements à mission principalement patrimoniale ont, a priori, vocation à être des établissements publics administratifs. En revanche, les institutions de création, de production et de diffusion du spectacle vivant (...) peuvent, compte tenu de leur activité et des nécessités de leur gestion, être qualifiées d'établissements publics à caractère industriel et commercial »¹⁹⁶³. C'est ainsi que le musée d'art moderne de Céret, établissement public de coopération culturelle constitué par la commune de Céret, le département des Pyrénées-Orientales et la région Languedoc-Roussillon, dispose d'un caractère administratif.

869. Le législateur ne semble cependant pas avoir pris en compte la possibilité qu'un musée ne constitue qu'un service parmi d'autres au sein d'un établissement public de coopération culturelle. On peut ainsi citer en exemple l'établissement public de coopération culturelle du pont du Gard chargé de la gestion du site du pont du Gard sur lequel se trouve non pas un musée, mais un centre d'interprétation ; ou bien l'établissement public de coopération culturelle d'Issoudun (Indre), chargé de la gestion d'une salle de spectacle et d'un musée. Par ailleurs, le critère du financement du service public n'étant plus applicable dans le cas des établissements publics de coopération culturelle, il ne reste plus, pour déterminer la nature du service en cause, que les critères liés à l'objet et aux nécessités de gestion du service. Il semblerait alors que ces deux critères ne soient plus suffisants, à eux-seuls, pour déterminer la nature du service en cause. On peut alors mentionner l'existence de plusieurs institutions patrimoniales ou à

¹⁹⁶¹ Il convient pour cela de reprendre les dispositions de l'article L. 410-1 du code du patrimoine, qui dispose que « est considérée comme musée, au sens du présent livre, toute collection permanente composée de biens dont la conservation et la présentation revêtent un intérêt public et organisée en vue de la connaissance, de l'éducation et du plaisir du public ».

¹⁹⁶² RENAR Ivan, *Rapport sur la proposition de loi relative à la création des établissements publics à caractère culturel*, précité, p. 16.

¹⁹⁶³ Circulaire interministérielle du 18 avril 2003 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle et du décret n° 2002-1172 du 11 septembre 2002, précitée.

vocation patrimoniale ayant pris la forme d'une structure à caractère industriel et commercial, telles que le Centre national du costume de scène de Moulins (Allier), le Centre d'histoire et de mémoire de la Coupole (Pas de Calais), et le Centre Pompidou-Metz, dont la vocation n'est pas de gérer une collection, mais plutôt d'organiser des expositions temporaires. Ces différentes institutions sont constituées sous la forme d'établissements publics à caractère industriel et commercial. L'établissement public de coopération culturelle présente là une autre de ses spécificités : conçu pour accorder une plus grande souplesse de gestion aux services publics culturels, il semble supprimer la distinction traditionnelle entre service public administratif et service public industriel et commercial pour ne reconnaître que la vocation culturelle du service public.

2. Modalités de fonctionnement de l'établissement public de coopération culturelle

870. Les modalités de gestion et d'administration des établissements public de coopération culturelle doivent être déterminées dans leurs statuts, conformément aux dispositions des articles L. 1431-1 et suivants et R. 1431-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

L'établissement public de coopération culturelle est administré par un conseil d'administration et son président (**a**), ainsi qu'un directeur (**b**). Ces modalités de fonctionnement ne rompent pas avec la tradition et le droit commun des établissements publics. Cependant leur mise en œuvre participe à la consécration d'une nouvelle catégorie d'établissement public propre à assurer la gestion d'activités culturelles.

a. Le conseil d'administration

871. Le conseil d'administration de l'établissement public de coopération culturelle est composé de vingt-quatre membres au plus (*« trente si l'étendue des missions assignées à l'établissement public ou le nombre de collectivités qui le composent le justifie »*¹⁹⁶⁴), dont la majorité doit être constituée des représentants des collectivités publiques membres, et

¹⁹⁶⁴ Article R. 1431-4 du code général des collectivités territoriales.

notamment des représentants de l'État ou de ses opérateurs, lorsque ceux-ci participent à la gestion de l'établissement. La loi du 4 janvier 2002 avait prévu que le nombre des représentants de l'État ne pouvait être supérieur au nombre des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, mais cette disposition a été supprimée en 2006¹⁹⁶⁵.

872. La loi du 22 juin 2006 a également supprimé le caractère obligatoire de la présence du maire de la commune siège de l'établissement public au conseil d'administration : « *Le caractère automatique de cette participation ne [semblait] en définitive pas se justifier dans tous les cas : indispensable quand la commune est membre fondateur et réellement partie prenante à l'établissement public de coopération culturelle, elle ne [s'imposait] pas nécessairement dans le cas contraire* »¹⁹⁶⁶. Aussi, il est aujourd'hui membre de droit du conseil d'administration, seulement s'il en fait la demande.

Le conseil d'administration est également composé de quelques représentants du personnel, ce qui constitue une nouveauté par rapport à la régie personnalisée, et de représentants élus des étudiants lorsque l'établissement dispose d'une mission d'enseignement ou de formation professionnelle dans le domaine artistique. Des personnalités qualifiées « *dans les domaines de compétences de l'établissement* », sont également désignées conjointement par les collectivités membres de l'établissement public de coopération culturelle. À défaut d'accord, chacune d'elles nomme les personnalités qualifiées selon la répartition définie par les statuts. Par ailleurs, des représentants de fondations peuvent être désignés dans les mêmes conditions.

873. Le fait de préciser la participation possible, au sein du conseil d'administration, de personnalités qualifiées et de représentants de fondations permet de calquer véritablement le fonctionnement de l'établissement public de coopération culturelle sur les établissements publics nationaux, notamment si l'idée est de permettre à un mécène de participer à la vie de l'établissement public. Les musées nationaux recourent largement à ce procédé pour pérenniser la relation de confiance qu'ils ont établie avec l'un ou l'autre de leurs mécènes. En général ce sont des représentants d'entreprises plutôt que de fondations qui siègent à leur conseil d'administration. Mais pour confirmer que cette pratique peut être étendue au niveau local, il importe de déterminer ce que l'on entend par « personnalité qualifiée ».

¹⁹⁶⁵ Article 3 de la loi 2006-723 du 22 juin 2006 *modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle*, précitée, repris à l'article L. 1431-4 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹⁶⁶ RENAR Ivan, *Rapport sur l'application de la loi 2002-6 du 4 janvier 2002, relative à la création d'établissement public de coopération culturelle*, précité, p. 27.

Les statuts de la régie personnalisée déterminent « *les catégories de personnes parmi lesquelles sont choisis ceux des membres du conseil d'administration n'appartenant pas au conseil municipal* »¹⁹⁶⁷. S'il n'est pas expressément fait référence, ici, à la notion de personnalité qualifiée, on peut considérer qu'elle est sous-entendue. Mais les mécènes sont-ils des personnalités qualifiées ? En la matière, l'article R. 2221-8 du code général des collectivités territoriales précise que les membres du conseil d'administration ne peuvent « *prendre ou conserver un intérêt dans des entreprises en rapport avec la régie [personnalisée] ; occuper une fonction dans ces entreprises ; assurer une prestation pour ces entreprises ; prêter leur concours à titre onéreux à la régie [personnalisée] (...)* ». Cette disposition confirme la vocation initiale de la régie personnalisée, à savoir la gestion, par les collectivités territoriales, de services publics industriels et commerciaux. Dans ce cadre les principes de liberté du commerce et de l'industrie devaient être strictement respectés. Il serait pertinent de voir, alors, si ces dispositions doivent rester d'application dès lors qu'il s'agit d'offrir à un mécène une place au conseil d'administration d'un établissement culturel, d'autant qu'aucune disposition de ce type ne se trouve dans la réglementation relative aux établissements publics de coopération culturelle. Il faudrait néanmoins prendre en compte les risques que pourrait entraîner par la suite la conclusion d'une convention de mécénat avec l'un des membres du conseil d'administration de l'établissement public, notamment s'il s'agit d'une opération de mécénat de compétence.

874. Institué par la loi du 1^{er} août 2003 *relative au mécénat, aux associations et aux fondations*¹⁹⁶⁸, le mécénat de compétence consiste en un don en nature caractérisé par la mise à disposition de main d'œuvre ou, plus couramment dans le domaine des musées, en la réalisation gratuite d'une prestation de service.

En 2002, la société Vinci s'est engagée dans une opération de ce type pour restaurer la galerie des Glaces du château de Versailles. Une convention a été conclue entre la société et l'établissement public du château, du musée et du domaine de Versailles, aux termes de laquelle l'ensemble des travaux de restaurations devait être supervisé par un comité de pilotage constitué de représentants des deux parties et de l'État et par un comité de direction composé du directeur de la société Vinci et du directeur de l'établissement public du musée, du château et du domaine national de Versailles. Sur la base de cette convention, la société Vinci a lancé

¹⁹⁶⁷ Article R. 2221-4 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹⁶⁸ Loi 2003-709 du 1^{er} août 2003 *relative au mécénat, aux associations et aux fondations*, JORF du 2 août 2003, p. 13277.

un appel à candidature pour sélectionner des restaurateurs appelés à intervenir sur le chantier. Ceux-ci ont été choisis par la société Vinci, en accord toutefois avec le comité de pilotage et le comité de direction. L'un des candidats évincés a exercé un recours contre la décision du comité de pilotage d'attribuer le contrat de restauration à son concurrent, et a demandé l'annulation de la convention ainsi signée par la société Vinci. Bien qu'il se soit déclaré compétent pour statuer sur la décision du comité de pilotage¹⁹⁶⁹, le juge administratif a considéré que la convention de mécénat conclue entre la société Vinci et l'établissement public du musée, du château et du domaine de Versailles constituait une offre de concours et non un marché public, et qu'à ce titre elle était soumise au droit privé, de même que les contrats de « subdélégation » que pouvaient conclure la société Vinci pour l'exécution de ses missions: « [Considérant] *qu'un contrat conclu entre personnes privées est en principe un contrat de droit privé ; qu'il en va autrement dans le cas où l'une des parties au contrat agit pour le compte d'une personne publique ; que, d'une part, il ressort de la convention de mécénat de décembre 2002 que les travaux de restauration de la galerie des Glaces (...) sont conduits sous le contrôle et la surveillance de l'État et de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles et que les travaux seront incorporés dans le domaine public de l'État pendant et après leur exécution ; que toutefois, selon l'article 2.8 de la convention de mécénat, la société Vinci demeure seule responsable à l'égard de ses cocontractants de l'exécution de l'obligation de paiement mise à sa charge dans le cadre des marchés et contrats conclus par elle pour l'exécution des travaux de restauration ; que la circonstance que la personne publique n'assume pas les conséquences onéreuses des contrats conclus par le mécène, fait obstacle à ce que lesdits contrats puissent être regardés comme passés pour le compte de la personne publique et être qualifiés de contrats de droit public* ». Il poursuit en indiquant que la convention de mécénat conclue par la société Vinci n'entre pas dans la catégorie des marchés publics et que, par conséquent, la procédure de passation de ce contrat n'entre pas dans le champ d'application du code des marchés publics¹⁹⁷⁰.

875. La solution aurait sans doute été toute autre si la société Vinci avait été membre du conseil d'administration de l'établissement public du château, du musée et du domaine national

¹⁹⁶⁹ Le tribunal administratif a admis que les décisions du comité de pilotage et du comité de direction, « *compte tenu [de leur composition] et de la règle de l'unanimité à laquelle est soumis le comité de direction, (...) sont détachables tant du contrat de mécénat que du contrat de travaux conclus entre le mécène et les restaurateurs, [et] présentent le caractère d'actes administratifs susceptibles de recours dont le juge administratif est compétent pour connaître* » : Tribunal administratif de Versailles, 18 juin 2004, req. n° 041928, précité.

¹⁹⁷⁰ Tribunal administratif de Versailles, 18 juin 2004, précité, conclusions P. LEGLISE, *AJDA* 2004, pp. 2158-2163.

de Versailles. Par ailleurs, la question de prise illégale d'intérêt ou d'abus de bien sociaux aurait pu se poser, d'autant que la Cour des comptes a soulevé l'existence d'une surévaluation des prestations opérées dans le cadre de certaines opérations de mécénat de compétence.

En effet, celui-ci ouvre droit aux déductions fiscales prévues notamment par l'article 238 *bis* du code général des impôts¹⁹⁷¹ et l'administration fiscale considère que le montant susceptible d'être déduit dans le cadre d'une opération de mécénat « en nature » est égal « à la valeur en stock pour les biens qui figurent dans un compte de stock (...) ; au prix de revient de la prestation offerte pour les prestations de services »¹⁹⁷². Or, la Cour des comptes « s'est étonnée qu'en l'espace d'un an, le montant total des travaux nécessaires [à la restauration de l'escalier à double révolution du château de Chambord] évalué par l'architecte en chef des monuments historiques compétent ait été multiplié par cinq (de 192 000 euros à 1 million d'euros) après les études effectuées par l'entreprise elle-même »¹⁹⁷³.

Pour pallier ce genre de risques, le musée du Louvre a été le premier à éditer une charte éthique du mécénat, qui prend en compte ces questions¹⁹⁷⁴. Dans son rapport sur le mécénat culturel, Monsieur Michel Herbillon souligne l'existence et le bien-fondé de ce type d'actes, cependant il met en avant leurs limites : « Confier la surveillance du respect de leurs règles et la sanction de leur éventuelle méconnaissance à ceux-là mêmes qui recherchent des mécènes expose ces derniers à la tentation de s'acquitter de leur tâche de régulateur avec une sévérité contingente (...). Les vertus de l'autolimitation ont elles-mêmes (...) leurs limites ». Aussi propose-t-il la mise en place d'une forme d'agrément, par le ministère de la culture et de la communication, de ces chartes, agrément qui pourrait conduire à une hausse des avantages fiscaux prévus en matière de mécénat¹⁹⁷⁵.

¹⁹⁷¹ Soit « une réduction d'impôt égale à 60 % de leur montant les versements, pris dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires, effectués par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés ».

¹⁹⁷² Documentation de base 4 C 711.

¹⁹⁷³ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformation*, précité, p. 70.

¹⁹⁷⁴ La Charte éthique du musée du Louvre en matière de mécénat, parrainage et autres relations avec les entreprises ou fondations précise que « le musée du Louvre se réserverait la possibilité de ne pas accepter le mécénat ou le parrainage d'une entreprise qui participerait (ou aurait participé récemment) à une mise en concurrence préalable à la passation d'un marché public, que le sujet du parrainage ou du mécénat éventuel ait un lien direct ou non avec l'objet du marché. (...) De même, le musée du Louvre se réserverait la possibilité de ne pas recevoir du mécénat ou du parrainage de la part d'entreprises opératrices sur le marché des oeuvres d'art, de telle sorte que ne puisse jamais être mise en doute l'intégrité des transactions qu'il pourrait être amené à conduire avec elles dans le cadre de sa politique d'acquisition d'oeuvres d'art (...) Dans ses rapports avec les entreprises, le musée du Louvre prendra toutes les dispositions possibles pour qu'à aucun moment ne puisse lui être reproché d'avoir contribué à un abus de bien social, c'est à dire à un acte contraire ou sans rapport avec « l'intérêt de l'entreprise » avec laquelle il s'associe (...) ».

¹⁹⁷⁵ HERBILLON Michel, *Rapport sur les nouvelles formes de mécénat culturel*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, 2012, n° 4358, p. 39.

876. Le conseil d'administration détermine la politique de l'établissement, approuve le budget et en contrôle l'exécution¹⁹⁷⁶. Il délibère sur toutes les questions relatives au fonctionnement de l'établissement, et notamment sur le budget et ses modifications, les créations d'emplois, les projets de délégation de service public, les conditions générales de passation des contrats, l'acceptation des dons et legs, etc. La liste posée par l'article R. 1431-7 du code général des collectivités territoriales n'est pas exhaustive et il revient aux collectivités territoriales à l'origine de la création de l'établissement de déterminer les missions du conseil d'administration. Celles-ci peuvent alors s'adapter parfaitement au fonctionnement d'un musée tel qu'on peut se le représenter aujourd'hui, d'autant plus que parmi les compétences du conseil d'administration de l'établissement public de coopération culturelle, l'article R.1431-7 prévoit expressément la possibilité de constituer une filiale ou de prendre des participations dans une société d'économie mixte locale. Il ne semble pas que l'un des établissements publics de coopération culturelle existant aujourd'hui ait pris des participations au sein d'une société d'économie mixte locale.

Quant à la filiale d'un établissement public de coopération culturelle, sa forme juridique a pu susciter des questions car sur ce point, le ministère de la culture est resté imprécis. Dans une réponse ministérielle, il a souligné que *« cette possibilité (...) est limitée à la fois par le principe de spécialité de ces établissements, qui leur impose, comme à tout établissement public, d'exercer les compétences qui leur sont expressément attribuées par leurs statuts et seulement celles-ci, et, corrélativement, par le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. (...) En outre, si le code général des collectivités territoriales rend possible la création de filiales par un établissement public de coopération culturelle, cette création ne peut s'effectuer sous la forme d'une société d'économie mixte locale »*¹⁹⁷⁷.

Il ressort de ces indications que la filiale de l'établissement public de coopération culturelle peut prendre la forme d'une société par action simplifiée ou une société par action simplifiée unipersonnelle¹⁹⁷⁸. Celle-ci est régie par les dispositions des articles L. 227-1 et suivants du code de commerce. De ces dispositions, on peut retenir qu'il revient aux statuts de définir ses modalités d'organisation et de direction de la société, qui est *« représentée à l'égard des tiers par un président désigné dans les conditions prévues par les statuts. Le président est investi des*

¹⁹⁷⁶ Article L. 1431-4 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹⁷⁷ Question n° 20242 au ministre de la Culture et de la Communication, Doc. Ass. nationale, JOAN du 8 avril 2008, p. 2938, réponse publiée au JOAN du 17 juin 2008, p. 5111. La possibilité de constituer une société d'économie mixte locale est en effet réservée aux seules collectivités territoriales et à leurs groupements, en vertu des dispositions de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales

¹⁹⁷⁸ C'est le régime adopté par la filiale de l'établissement public de coopération culturelle du pont du Gard (Gard), chargée de la gestion des activités commerciales de l'établissement.

pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société dans la limite de l'objet social. (...) Les statuts peuvent prévoir les conditions dans lesquelles une ou plusieurs personnes autres que le président, portant le titre de directeur général ou de directeur général délégué, peuvent exercer les pouvoirs confiés à ce dernier par le présent article (...) ».

877. La création possible d'une filiale par le conseil d'administration de l'établissement public de coopération culturelle le rapproche encore une fois des établissements publics nationaux¹⁹⁷⁹. Elle peut permettre l'association d'une structure de droit privé chargée par exemple de l'organisation et de la production d'expositions temporaires et d'une structure de droit public à caractère administratif centrée essentiellement sur les missions scientifiques du musée.

Le conseil d'administration élit en son sein et « à la majorité des deux-tiers » son président et un ou plusieurs vice-présidents¹⁹⁸⁰. Rien n'est précisé sur le fait que le président doive être élu parmi les membres des assemblées délibérantes des collectivités publiques à l'origine de la création de l'établissement. Mais celui-ci dispose de pouvoirs limités par rapport au président de la régie personnalisée. En effet, son rôle se limite essentiellement à la convocation et à la présidence du conseil d'administration. Lorsque l'établissement public a un caractère administratif, il nomme le personnel, après avis du directeur, mais il peut, dans ce domaine, déléguer sa signature au directeur¹⁹⁸¹.

b. Le directeur

878. Il ressort des dispositions relatives au recrutement et aux missions du directeur de l'établissement public de coopération culturelle que « le législateur, et avec lui le Gouvernement, ont clairement voulu que le pouvoir d'impulsion et d'exécution » lui

¹⁹⁷⁹ Voir notamment l'article 5 du décret 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'établissement public du musée du Louvre, précité ; l'article 8 du décret 2003-1300 du 26 décembre 2003 portant création de l'Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie, précité ; et l'article 5 du décret 2010-1367 du 11 novembre 2010 relatif à l'Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles précité.

¹⁹⁸⁰ Articles L. 1431-4 et R.1431-8 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹⁸¹ Article R. 1431-8 du code général des collectivités territoriales.

appartienne¹⁹⁸². Dans ce cadre, les dispositions qui encadrent sa nomination sont assez spécifiques¹⁹⁸³.

879. La loi du 22 juin 2006 prévoit la reprise possible, par un établissement public de coopération culturelle, du directeur d'un service culturel existant et géré par une structure unique¹⁹⁸⁴. En dehors de cette hypothèse, le conseil d'administration rédige un cahier des charges sur la base duquel il procède à un appel à candidature qui doit respecter les règles de transparence et de publicité permettant une mise en concurrence effective. Aucun formalisme n'est proposé quant à la forme de ce cahier des charges. Il doit néanmoins permettre au candidat de faire toutes propositions d'orientations artistiques, culturelles, pédagogiques ou scientifiques.

À la réception des candidatures, les personnes publiques présentes au sein du conseil d'administration établissent à l'unanimité une liste de candidats. Après examen de leurs candidatures, et notamment des projets d'orientations artistiques, culturelles, pédagogiques, ou scientifiques proposées, le conseil d'administration désigne le candidat qu'il proposera au président pour nomination, par un vote à la majorité des deux-tiers des membres du conseil. Le directeur est ensuite nommé par le président de l'établissement public de coopération culturelle. On peut noter certaines adaptations à cette procédure qui doit cependant être rigoureusement respectée dans sa substance : la directrice de l'établissement public de coopération culturelle L'Autre Canal, à Nancy, a ainsi été choisie par un jury de trois personnes qui représentaient chacune l'un des trois financeurs publics de l'établissement public de coopération culturelle. Par ailleurs, les dispositions législatives et réglementaires relatives aux établissements publics de coopération culturelle sont assez rigoureuses concernant le statut du directeur. On verra en effet ci-après que le directeur d'un établissement public de coopération culturelle chargé de la

¹⁹⁸² BERTHOD Michel et WEINER Marie-Christine, *Rapport sur les établissements publics de coopération culturelle*, précité, p. 14.

¹⁹⁸³ Articles L. 1431-5 et R.1431-10 du code général des collectivités territoriales. Voir également la circulaire interministérielle 2008/006 du 29 août 2008 relative à la mise en œuvre de la loi 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle modifiée par la loi 2006-723 du 22 juin 2006 et du décret 2002-1172 du 11 septembre 2002 modifié par le décret 2007-788 du 10 mai 2007, précitée.

¹⁹⁸⁴ Article 3 de la loi 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, précitée : « Lorsque l'activité d'une personne morale unique est transférée et reprise par un établissement public de coopération culturelle, son directeur est maintenu dans ses fonctions au sein du nouvel établissement jusqu'à la fin de son mandat en cours. Dans le cas où le directeur ne disposerait pas d'un tel mandat, il lui est proposé d'accomplir un mandat de trois ans au sein du nouvel établissement. Lorsque le directeur est titulaire d'un contrat, le nouveau contrat proposé reprend alors les clauses substantielles du contrat dont le directeur était titulaire, à l'exception toutefois de sa durée, identique à celle de son mandat. En cas de refus du directeur d'accepter d'éventuelles modifications de son contrat, l'établissement procède à son licenciement, dans les conditions prévues par le droit applicable à son contrat. Dans le cas où le directeur a le statut de fonctionnaire, l'établissement met en œuvre la procédure de suppression d'emploi si celui-ci refuse d'accepter les clauses du contrat proposé ».

gestion d'un ou plusieurs « musées de France » doit en règle générale justifier des qualifications requises par l'article L. 442-8 du code du patrimoine.

880. Le directeur de l'établissement public de coopération culturelle est nommé pour un mandat de trois à cinq ans, renouvelable par période de trois ans. Sur ce point, les dispositions relatives aux établissements publics de coopération culturelle se calquent sur les dispositions relatives aux établissements publics nationaux, ou sur leurs pratiques : les présidents d'établissements publics nationaux chargés de gérer des musées sont également nommés pour une période déterminée, et leur nomination fait parfois l'objet d'une lettre de mission.

881. Le directeur participe au conseil d'administration avec voix consultative, sauf lorsqu'il est personnellement concerné par l'affaire en discussion. Il assure la direction de l'établissement public de coopération culturelle. À ce titre, il élabore et met en œuvre la programmation de l'activité artistique, scientifique, pédagogique ou culturelle de l'établissement, et rend compte de son exécution au conseil d'administration.

Il prépare le budget et ses décisions modificatives et en assure l'exécution, il est l'ordonnateur des dépenses et des recettes de l'établissement. Il passe tous actes, contrats et marchés, dans les conditions définies par le conseil d'administration, et représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il peut, par délégation du conseil d'administration et sur avis conforme du comptable, créer des régies de recettes et des régies d'avances. Il assure la direction de l'ensemble des services, et est consulté, pour avis, par le président du conseil d'administration sur le recrutement et la nomination aux emplois de l'établissement public de coopération culturelle doté d'un caractère administratif. Il peut déléguer sa signature à un ou plusieurs chefs de service placés sous son autorité.

Par ailleurs, l'article R. 1431-14 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *le directeur ne peut prendre ou conserver aucun intérêt dans les entreprises en rapport avec l'établissement, ni assurer des prestations pour leur compte, à l'exception des filiales de l'établissement* ». On peut alors imaginer que le directeur de l'établissement public de coopération culturelle en charge de la mise en œuvre de la politique culturelle de celui-ci puisse présider une société par action simplifiée unipersonnelle chargée du développement d'activités commerciales. Une telle organisation permettrait de résoudre un problème majeur de l'externalisation : les risques de mésententes entre une collectivité et son prestataire de service qui peuvent conduire à la mise en œuvre de projets et de politiques en contradiction les uns par rapport aux autres.

882. L'ensemble des règles relatives au fonctionnement de l'établissement public de coopération culturelle, et notamment aux modalités de recrutement du directeur et à ses missions, démontrent l'intention du législateur d'adapter la structure de l'établissement public de coopération culturelle à tout service public culturel. La possibilité accordée au directeur de déléguer sa signature « *aux chefs de services* » consacre la vocation de l'établissement public à s'adapter à la diversité des services publics culturels et donc à un musée, et aux divers choix qui peuvent être opérés quant à leur organisation et leur gestion.

Ainsi, on peut déduire de l'organisation et du fonctionnement de cette formule qu'il y a une véritable adaptation de la structure à la fonction, qui ne se vérifie pas tout à fait dans les dispositions propres à la régie personnalisée. Cependant, les dispositions relatives à l'établissement public de coopération culturelle n'ont rien prévu quant aux procédures d'acquisitions d'œuvres s'il s'agit de gérer un musée. Elles laissent ici une liberté de choix et d'organisation aux collectivités publiques à l'origine de la constitution d'une telle structure. Il convient donc de préciser ces modalités d'acquisitions dans les statuts de l'établissement public : il faudra alors déterminer le propriétaire de ces acquisitions (l'établissement public achète-t-il des œuvres pour son compte ou pour le compte d'une collectivité publique lui mettant ses collections à sa disposition ?) et prévoir, éventuellement, leur sort en cas de dissolution de l'établissement public, de même que les modalités d'acceptation des dons et legs grevés de conditions et de charges. Mais la seule source de difficulté réside dans le fait que l'établissement public de coopération culturelle est un outil de coopération et qu'à ce titre, une collectivité territoriale ne peut le constituer seule. On a vu la réticence des communes à confier la gestion de leurs musées à des structures intercommunales, le musée constituant un véritable marqueur d'identité. Le problème risque de se poser dans les mêmes termes en ce qui concerne la mise en place d'un établissement public de coopération culturelle.

C. L'établissement public muséal de l'article L. 410-4 du code du patrimoine

883. L'article L. 410-4 du code du patrimoine dispose que « *les musées départementaux ou communaux peuvent être dotés de la personnalité civile, à la demande des départements ou des communes qui en sont propriétaires, par décret en Conseil d'État* ». Ces dispositions sont issues de l'article 52 de la loi de finances du 16 avril 1895, texte également fondateur de la Réunion des musées nationaux.

Au cours des débats qui ont eu lieu à la Chambre des députés, le député De Lasteyrie avait reproché au Gouvernement le caractère restrictif de son texte exclusivement porté sur les musées nationaux, et a déposé un amendement étendant la possibilité d'octroyer la personnalité civile aux musées de régions : « *Les musées départementaux ou communaux pourront également être investis de la personnalité civile si les départements ou les villes qui en sont propriétaires le demandent. En ce cas, il sera statué en la forme ordinaire de reconnaissance d'utilité publique* »¹⁹⁸⁵. Les dispositions de la loi de 1895 ont donc été reprises par l'ancien article L. 1423-5 du code général des collectivités territoriales, inséré tel quel dans le code du patrimoine.

884. Le terme « personnalité civile » n'est plus utilisé aujourd'hui. On lui préfère la notion de « personnalité juridique », ou « personnalité morale ». Mais si l'on se réfère à l'histoire de la Réunion des musées nationaux, dotée de la personnalité civile avant de devenir un établissement public¹⁹⁸⁶, il ne semble y avoir aucun doute sur le fait que le législateur ait souhaité instituer un établissement public muséal, ayant vocation à gérer des musées départementaux et des musées communaux. Il leur a d'ailleurs accordé un avantage sur les musées nationaux, car la constitution de la Réunion des musées nationaux n'avait pas vocation à doter ceux-ci de la personnalité civile. Elle avait pour objet de créer une caisse de mutualisation, elle-même dotée de la personnalité civile¹⁹⁸⁷.

885. Les modalités d'organisation et de fonctionnement de cet établissement public sont fixées par le décret du 30 septembre 1906¹⁹⁸⁸. La collectivité territoriale qui souhaite créer un établissement public doit en faire la demande auprès « *du ministre de l'Instruction publique, des Beaux-arts et des Cultes* ». Le dossier, constitué de la délibération de l'assemblée délibérante relative à la création de cet établissement public et des statuts du futur établissement, est instruit au vu d'un rapport du représentant de l'État. Le ministère de l'intérieur est consulté, et le Conseil d'État se prononce par décret sur le projet de création et de statut de l'établissement public.

¹⁹⁸⁵ Annales de l'Assemblée nationale, séance du 20 mars 1895, pp. 1331-1334, citées par FUCHS Jean-Paul, *Rapport relatif au projet de loi de programme sur les musées*, précité, pp.15-17 ; et DE KERVILER Isabelle, « La gestion déléguée des musées », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 1992, n° 1169, p. 85.

¹⁹⁸⁶ Voir supra, §718 et suivants.

¹⁹⁸⁷ Article 52 de la loi de finances du 16 avril 1895 : « *Est investie de la personnalité civile, sous le titre de Musées nationaux, la réunion des musées du Louvre, de Versailles, de Saint-Germain et du Luxembourg* ».

¹⁹⁸⁸ Décret du 30 septembre 1906 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de l'article 52 de la loi de finances du 16 avril 1895, relatif à la personnalité civile des musées nationaux, départementaux et communaux, *JORF* du 10 octobre 1906, p. 6837 (reproduit en annexe 2).

Celui-ci est administré par un conseil d'administration et son président. Le conseil d'administration est composé de membres de droit et de membres désignés ou élus : le président du conseil général ou le maire de la commune propriétaire du musée concerné siège, avec le conservateur nommé par le préfet, en tant que membre de droit, de même que le représentant du ministre de la Culture et de la Communication. Un représentant du conseil général et deux conseillers municipaux sont élus par leurs assemblées respectives, et le représentant de l'État désigne également deux membres. Le conseil d'administration désigne, « à raison de leur compétence », quatre personnes habitant le département. En outre, les personnes qui auront consenti des libéralités importantes à l'établissement public peuvent être membres du conseil d'administration.

886. Le conseil d'administration délibère sur les questions relatives à la vie de l'établissement public, et notamment sur son budget, qui est approuvé par le préfet. Il élit en son sein un président et un vice-président, nomme un secrétaire et un agent comptable.

Le président représente l'établissement dans tous les actes de la vie civile, il « *signe les mandats de paiement et vise les pièces de comptabilité ; il prend toute mesures conservatoires notamment en cas de dons et legs, et assure l'exécution des délibérations du conseil d'administration* »¹⁹⁸⁹.

887. Il semble que cette structure n'ait pas eu le succès escompté car seulement deux musées territoriaux ont été dotés de la personnalité morale en application du décret de 1906 : le musée départemental des Vosges et le musée Toulouse-Lautrec à Albi.

Le musée des Vosges (musée départemental d'art ancien et contemporain d'Epinal) a obtenu la personnalité civile par un décret en Conseil d'État du 30 novembre 1926. Il a gardé ce statut jusqu'en 2008, époque à laquelle le département a récupéré la gestion du musée en régie directe. Cette décision était notamment influencée par un rapport de la Chambre régionale des comptes de Lorraine de 1998, qui mettait en évidence le fait que le budget de l'établissement public était entièrement constitué de fonds et de subventions du département¹⁹⁹⁰.

La constitution du musée Toulouse-Lautrec est plus conjoncturelle¹⁹⁹¹. Albi est la ville natale de l'artiste et, en 1920, les parents de ce dernier ont fait don à la commune de l'ensemble ses

¹⁹⁸⁹ Extrait des statuts de l'établissement public du musée Toulouse-Lautrec à Albi, reproduits en annexe 3.

¹⁹⁹⁰ Chambre régionale des comptes de Lorraine, *La gestion du département des Vosges*, Lettre d'observation définitive, 1998, pp. 21-23.

¹⁹⁹¹ DEVYNCK Danièle, « Le musée Toulouse Lautrec à Albi », *Musée et collections publiques de France*, 2002/1 et 2, n° 235- 236pp. 21-23.

œuvres, qui avait été refusé par les musées nationaux. La comtesse de Toulouse-Lautrec avait soumis cette donation à une condition essentielle : le musée d'Albi devait être directement bénéficiaire des droits d'auteur attachés à la reproduction des œuvres de son fils. À cette époque, seul l'établissement public permettait une véritable affectation des recettes. Par ailleurs, le musée est considéré comme l'héritier de l'artiste, et dans ce cadre il dispose de son droit moral. Un décret en Conseil d'État du 31 juillet 1923 a donc confirmé la création du musée Toulouse-Lautrec¹⁹⁹². Tout en étant doté de la personnalité morale et d'un budget propre, il reste un service de la commune d'Albi, qui lui met à sa disposition un certain nombre d'agents.

888. L'établissement public muséal semble donc constituer une catégorie d'établissement public propre à assurer la gestion des musées territoriaux : ce caractère se ressent dans le fait que le conservateur du musée est membre de droit du conseil d'administration, et que, par ailleurs, certaines dispositions ont été prévues en matière d'inventaire, d'acquisition et de fonctionnement du musée. À titre d'exemple, l'article 7 des statuts du musée d'Albi précise que « *le conservateur dresse et tient à jour, d'après la nomenclature, un catalogue de tous les objets dont le musée est en possession (...)* ». L'article 10 dispose que le règlement intérieur défini par le conseil d'administration détermine les conditions de visite du musée, la police et la tenue des salles, « *il indique la surveillance de jour et de nuit, les mesures à prendre et les secours à porter en cas de sinistre* ».

Au-delà de ces questions, il semble que les modalités d'organisation de l'établissement public soient libres, dès lors qu'elles s'insèrent dans le cadre prévu par le décret du 30 septembre 1906. Cela signifie-t-il que l'établissement public muséal pourrait s'adapter à la gestion de plusieurs musées, et qu'il pourrait permettre notamment de mettre en place un procédé de délégation de signature ? On pourrait répondre par l'affirmative, dès lors que sa création doit faire l'objet d'un décret en Conseil d'État. Cette procédure permettrait sans doute de constituer une organisation spécifique et adaptée aux besoins des institutions muséales contemporaines. S'agissant de la délégation de signature, le conservateur du musée des Vosges disposait de celle du président de l'établissement public pour tous les actes relatifs à la gestion des collections.

Il reviendrait donc au Conseil d'État de confirmer la possibilité que l'établissement public muséal puisse constituer une structure sur mesure, adaptée aux exigences de gestion d'un ou plusieurs musées. Par là même, il trancherait la question de savoir si cette structure, qui n'est

¹⁹⁹² Décret du 31 juillet 1923, mentionné au *JORF* du 10 août 1923, p. 7766.

plus dotée aujourd'hui que d'un seul représentant, peut être considérée comme toujours d'actualité.

889. En effet, certaines dispositions liées au fonctionnement de l'établissement public muséal pourraient laisser à penser que, de novateur au début du XX^{ème} siècle, il est devenu caduc : le conservateur est nommé par le préfet, et les membres du conseil d'administration ont vocation à être « les notables » de la collectivité territoriale de rattachement. Peut-être conviendrait-il de modifier ces dispositions pour permettre que ce critère du recours soit aujourd'hui moins prédominant. Par ailleurs, l'article L. 410-4 du code du patrimoine ne tient pas compte du fait que les régions existent, qu'elles sont des collectivités territoriales et qu'elles peuvent gérer un musée. En effet, il n'est question dans le texte que des musées départementaux et des musées communaux.

En fait, l'établissement public tel qu'il existe aujourd'hui ne tient pas compte du processus de décentralisation en marche depuis 1982. Aussi, deux écoles s'opposent sur son caractère actuel ou dépassé : pour certains, l'article 62 de la loi du 22 juillet 1983 qui dispose que « *les musées des régions, des départements et des communes sont organisés et financés par ceux-ci* »¹⁹⁹³, a rendu caduc le décret de 1906 relatif à l'organisation de l'établissement public muséal, voire l'a abrogé implicitement, en raison de la supériorité de la loi sur le décret¹⁹⁹⁴. Par ailleurs, on peut également considérer que la régie personnalisée rend inutile ces dispositions. Mais le Professeur Jean-Claude Douence proposait une autre interprétation : « *Un dispositif tel que celui de 1906 ne s'analyse pas en une mesure de tutelle de l'État proprement dite, mais en transfert permanent de compétence à une autorité de l'État pour prendre une décision qui, autrement, aurait dû relever d'une autorité locale ; la loi du 2 mars 1982 ignorant ce type de dispositions, elles subsistent inchangées de manière paradoxale dans le contexte actuel de la décentralisation* »¹⁹⁹⁵. Le Service des musées de France, pour sa part, considère que cette structure est toujours d'actualité¹⁹⁹⁶.

890. Quoi qu'il en soit, il est dommage que cette structure soit aujourd'hui tombée dans l'oubli, car au-delà de la lourdeur de sa procédure de création, qui nécessite un recours au

¹⁹⁹³ Disposition reprise par l'article L. 410-2 du code du patrimoine : « *Les musées des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont organisés et financés par la collectivité dont ils relèvent* ».

¹⁹⁹⁴ GALEY Bertrand, *L'organisation administrative des musées classés et contrôlés*, précité, p. 46.

¹⁹⁹⁵ DOUENCE Jean-Claude, « La gestion du service public local », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, fasc. n° 6132, cité par DE KERVILER Isabelle, « La gestion déléguée des musées », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 15 juin 1992, p. 92.

¹⁹⁹⁶ Entretien avec Charles PERSONNAZ, ministère de la Culture et de la Communication, 10 mai 2010.

Conseil d'État (le Conseil d'État interviendra également dans toutes les étapes de la vie des statuts de l'établissement public, en raison de la règle du parallélisme des formes), elle peut constituer une formule de gestion souple et adaptée au service public du musée, voire se positionner comme un « tremplin » avant la mise en place d'une structure de réseau.

Section 2. Préconisations pour une gestion publique des musées territoriaux

891. Si les structures de gestion publique des services publics locaux peuvent permettre, à des degrés divers, la gestion de musées territoriaux, le principe du libre choix des modes de gestion ne peut empêcher les collectivités territoriales de recourir à des structures de gestion privée.

Outre l'établissement public de coopération culturelle qui peut adopter les deux profils sans que cela change son organisation, la régie personnalisée peut également être constituée en structure à caractère industriel et commercial. Dans cette hypothèse, elle est administrée par un conseil d'exploitation et son président, ainsi qu'un directeur. Alors que dans une régie personnalisée caractère administratif l'essentiel des pouvoirs sont concentrés entre les mains du président et que celui-ci ne peut déléguer sa signature qu'au directeur, dans la régie personnalisée de type industrielle et commerciale, c'est le directeur qui assure ces pouvoirs, et il peut « *sous sa responsabilité et sa surveillance, déléguer sa signature à un ou plusieurs chefs de service* »¹⁹⁹⁷. La ville de Nîmes (Gard) a fait le choix de cette structure pour la gestion de son Carré d'art contemporain. D'autres structures peuvent être amenées à gérer un musée territorial. C'est le cas notamment de la formule associative, éventuellement de la fondation reconnue d'utilité publique, de la société d'économie mixte locale et de la société publique locale.

892. On écartera d'emblée la fondation reconnue d'utilité publique instituée par l'article 18 de la loi 23 juillet 1987 *sur le développement du mécénat*¹⁹⁹⁸. Selon cette disposition, la fondation reconnue d'utilité publique « *est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif* ». Sa constitution exige un décret en Conseil

¹⁹⁹⁷ Article R. 2221-29 du code général des collectivités territoriales. Voir également l'article R. 2221-28.

¹⁹⁹⁸ Loi 87-571 du 23 juillet 1987 *sur le développement du mécénat*, JORF du 24 juillet 1987, p. 8255.

d'État. Outre la lourdeur de la procédure, on doit souligner que la fondation reconnue d'utilité publique a surtout une vocation à lever des fonds au bénéfice de l'œuvre pour laquelle elle a été constituée, conformément à un régime fiscal intéressant pour les donateurs. Si elle peut être amenée à gérer un musée - tel le musée Clémenceau (Paris) par exemple - une réponse ministérielle a rappelé que la fondation reconnue d'utilité publique ne pouvait être constituée par des collectivités territoriales. Celles-ci peuvent donc être membres de droit de son conseil, mais non membres fondateurs. Par ailleurs, les ressources de ces institutions doivent être essentiellement privées¹⁹⁹⁹. La fondation n'apparaît donc pas comme un mode de gestion pertinent pour un musée dont la propriété des collections relève d'une collectivité territoriale.

893. Quant aux sociétés locales, deux possibilités s'offrent aujourd'hui aux collectivités territoriales pour la gestion de leurs services publics.

Le législateur a d'abord permis aux collectivités territoriales de s'investir aux côtés de prestataires privés dans la constitution de société d'économie mixte. Institutionnalisées par la loi du 7 juillet 1983²⁰⁰⁰, les sociétés d'économie mixte locales ont fait l'objet d'une réforme en profondeur en 2002²⁰⁰¹. Aussi, aux termes des dispositions de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales, *« les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général »*. Non spécifiquement créées pour gérer une activité culturelle, les sociétés d'économie mixte disposent cependant d'une certaine liberté quant à leur objet, la notion de « toute autre activité d'intérêt général » s'entendant dans un sens très large²⁰⁰². En effet, il dépasse la simple notion d'intérêt local, et même de service public : « *La*

¹⁹⁹⁹ Question n° 96500 au ministre de la culture, Doc. Ass. nationale, treizième législature, JOAN du 13 juin 2006, p. 6082, réponse publiée au JOAN du 29 août 2006, p. 9076 : « *En ce qui concerne les relations avec la collectivité territoriale sur le territoire de laquelle la fondation s'installe, il convient que ces dernières soient clairement définies à travers des conventions. Si une convention de mise à disposition de locaux, par exemple, peut être conclue, il convient de rappeler à la fois que, si cette mise à disposition s'effectue à titre gratuit, elle est assimilée à une subvention et que la majorité des ressources doit demeurer d'origine privée. En outre, s'il n'est pas envisageable qu'une collectivité territoriale fasse partie des fondateurs, elle peut tout à fait figurer parmi les membres de droit (...) »*.

²⁰⁰⁰ Loi 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, JORF du 8 juillet 1983, p. 2099.

²⁰⁰¹ Loi 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales, JORF du 3 janvier 2002 p.121.

²⁰⁰² La circulaire du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation du 16 juillet 1985 relative à l'information sur les conditions de constitution, de fonctionnement et de contrôle des sociétés d'économie mixte locale (JORF du 24 août 1985, p. 9785) précise que le caractère d'intérêt général de l'activité en cause devra être apprécié au cas par

*notion de service public est plus étroite que celle d'activité d'intérêt général, ce qui signifie que la société d'économie mixte locale peut exploiter une activité qui, n'ayant pas la nature d'un service public, sert néanmoins l'intérêt général »*²⁰⁰³.

La société d'économie mixte locale est constituée par une ou plusieurs collectivités publiques qui doivent détenir « *plus de la moitié du capital de ces sociétés [et jusqu'à 85% de ce capital social] et des voix dans les organes délibérants* »²⁰⁰⁴. Elle ne dispose pas d'un régime juridique propre, et son fonctionnement est calqué sur celui des sociétés anonymes, sous réserve des dispositions qui lui sont propres. La formule de la société d'économie mixte locale trouve quelques échos en matière de musée et d'activités culturelles : le Mémorial de Caen est géré par une société d'économie mixte locale, et la ville de Besançon a recouru jusqu'à récemment à cette formule pour gérer le site de la citadelle Vauban, qui accueille notamment trois musées municipaux.

En 2010, le législateur est intervenu une nouvelle fois pour créer un autre outil de gestion privée des services publics locaux. Après avoir créé les sociétés publiques locales d'aménagement²⁰⁰⁵, il a généralisé l'objet de ces dernières en constituant la société publique locale, dont les modalités de fonctionnement sont posées par les articles L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales. La société publique locale ressemble fortement à la société d'économie mixte locale ; à la différence près qu'elle ne peut être constituée que d'actionnaires publics, ceux-ci devant exclusivement être des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales. Instruments destinés à « *offrir toutes garanties aux collectivités locales afin d'exécuter, dans les conditions optimums de rapidité et de sécurité juridique, les missions d'intérêt général relevant de leur stricte compétence* »²⁰⁰⁶, elle pourrait se poser comme la société à but non lucratif évoquée par Monsieur Jean-Michel Tobelem dans son ouvrage sur les musées²⁰⁰⁷. À l'instar de la société d'économie mixte locale, elle ne dispose pas de caractère juridique propre : son régime est calqué sur celui de la société anonyme.

cas en tenant compte de la jurisprudence du Conseil d'État (et notamment du principe de liberté du commerce et de l'industrie).

²⁰⁰³ DURAND Guy, « Les sociétés d'économie mixte locales », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2010, fasc. n° 6232, §60.

²⁰⁰⁴ Articles L. 1522-1 et L. 1522-2 du code général des collectivités territoriales.

²⁰⁰⁵ Article 20 de la loi 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, *JORF* du 16 juillet 2006, p. 10662 (codifié aux articles L.327-1 et suivants du code de l'urbanisme).

²⁰⁰⁶ MEZARD Jacques, *Rapport pour le développement des sociétés publiques locales*, Doc. Sénat, session ordinaire 2008-2009, n° 430, p. 17.

²⁰⁰⁷ TOBELEM Jean-Michel, *Le nouvel âge des musées, les institutions culturelles au défi de la gestion*, précité, p. 171.

894. Le recours à une gestion privée n'est pas un phénomène nouveau dans le domaine culturel, il peut s'expliquer par la souplesse que peut procurer ce type d'organisation, non seulement en termes d'organisation, mais également en termes de gestion et de comptabilité.

En 2003, un projet de loi *facilitant la création d'associations d'intérêt local* avait été déposé à l'Assemblée nationale²⁰⁰⁸. Il s'agissait de prendre en compte l'hégémonie de la formule associative et de l'adapter aux spécificités et aux exigences des services publics locaux, afin d'éviter les écueils tant de fois soulignés par le juge administratif et le juge des comptes.

Pour certains auteurs, cette proposition de loi renforçait l'idée d'une incapacité chronique des outils publics à prendre en charge la gestion de services publics, ceux-ci n'étant bien gérés que dans le cadre d'une structure privée. Le juge administratif lui-même aurait admis cette théorie, en faisant de la gestion déléguée le mode de gestion par excellence (ou de principe) des services publics²⁰⁰⁹. Toutefois, la gestion privée peut présenter des difficultés sur bien des points, et par ailleurs, les structures publiques évoluent elles-aussi vers plus de souplesse (§1). Aussi paraît-il pertinent de préconiser le maintien d'une gestion traditionnellement publique des musées, qui devrait prendre en compte certaines problématiques en termes de contrôle de la structure et de réseaux de musées et (§2).

§1. L'adaptation croissante des structures publiques aux problématiques de gestion privée

895. Monsieur Jean-Michel Tobelem souligne, dans son ouvrage sur les musées paru en 2006, que la privatisation est « *le symptôme d'une carence, celle de la difficulté du secteur public à élaborer en son sein une doctrine de gestion et d'exploitation des musées et monuments capable d'assurer la réalisation de leur mission culturelle et scientifique par des modalités de*

²⁰⁰⁸ BAUDOUIN Pierre, *Proposition de loi facilitant la création d'associations d'intérêt local*, Doc. Ass. nationale, douzième législature, 2003, n° 976.

²⁰⁰⁹ BÉROUJON François, « Le recul de l'établissement public comme procédé de gestion des services publics », *RFDA* 2008, p. 27. L'auteur se réfère à la décision précitée du Conseil d'État, 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, qui place en première position la gestion déléguée dans le catalogue des modes de gestion des services publics locaux. Il mentionne quelques exceptions posées par l'arrêt comme un moyen de ménager la gestion des services publics administratifs, éventuellement sous forme d'établissements publics.

*fonctionnement efficaces et dynamiques ; et présente le risque d'une dérive, celui de « l'oubli » des missions de ces institutions, la conservation, la recherche et l'ouverture aux publics »*²⁰¹⁰.

Pour autant, le recours à une gestion privée des musées permettrait, selon certains, de guérir les services publics, et notamment les musées, de tous les maux de la gestion publique : lourdeur, inefficacité, inadaptabilité, etc.

Mais les modes de gestion privée des services publics subissent, notamment dans leurs liens avec les collectivités publiques, l'évolution actuelle du droit communautaire. Par ailleurs, ils sont confrontés à certains impératifs de gestion financière qui risquent de mettre à mal, voire de dénaturer l'idée même de service public du musée. Aussi les collectivités territoriales qui souhaitent mettre en place un régime de gestion privée pour leurs musées devront-elles prendre en compte certaines questions d'ordre technique (A) et financier (B) auxquelles les outils publics semblent, quoi qu'on puisse en dire, de mieux en mieux s'adapter.

A. Les questions techniques à prendre en compte dans le choix d'une gestion publique ou d'une gestion privée des musées

896. Le recours à une structure juridique autonome de droit privé pour assurer la gestion d'un musée territorial doit passer par la prise en compte, d'un point de vue technique, de certains facteurs liés notamment aux modalités de gestion du personnel du musée (1) et surtout à la question de l'application des règles de la commande publique en général (2). L'évolution du droit communautaire en la matière est, en effet, telle que peu de structures y échappent aujourd'hui.

1. Les règles de gestion du personnel

897. La question de la gestion des ressources humaines au moment de la constitution d'une structure de gestion autonome d'un musée territorial soulève en fait deux problèmes : d'une part, il s'agit d'adapter les situations existantes au statut de la nouvelle structure (a) et d'autre part, de régler les modalités de recrutement et de gestion des agents (b).

²⁰¹⁰ TOBELEM Jean-Michel, *Le nouvel âge des musées, les institutions culturelles au défi de la gestion*, précité, p. 192.

a. L'adaptation des situations existantes au statut de la nouvelle structure de gestion de musées territoriaux

898. Le recours à une structure de droit privée pour assurer la gestion d'un musée territorial implique que, en principe, les agents de cette structure relèvent du régime de droit privé (α). De ce principe général découle la question des modalités de transfert des fonctionnaires exerçant leur activité au sein d'un service en régie directe vers une structure de gestion autonome (β).

α . Le statut des agents d'une structure de gestion privée d'un musée local : le principe de la soumission au régime du droit commun du travail

899. Le principe de la soumission du personnel d'une structure de gestion privée au régime du droit commun du travail s'applique même lorsqu'on est en présence d'un établissement public à caractère industriel et commercial : le Conseil d'État l'a rappelée dans une décision du 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*²⁰¹¹. Mais il a également souligné que par dérogation à ce principe, le directeur de l'établissement public et son comptable, qui assurent le lien entre l'établissement et son administration de rattachement, restent soumis à un régime de droit public. Ainsi, lorsqu'une collectivité territoriale choisit, pour assurer la gestion de son musée, de mettre en place une régie personnalisée ou un établissement public de coopération culturelle de type industriel et commercial, elle devra prendre soin d'appliquer cette jurisprudence. Dans les autres cas (association ou société locale), c'est le régime privé qui s'applique, et donc les dispositions prévues dans le code du travail, quelles que soient les fonctions exercées au sein de la structure.

900. La question du statut du personnel scientifique et culturel peut donc se poser. Ces fonctions doivent être confiées à des personnalités « qualifiées »²⁰¹², celles-ci devant en principe appartenir aux corps et aux cadres d'emplois de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale dans les domaines concernés. Cette idée semble alors aller contre la possibilité pour une personne privée de gérer un musée. Mais la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France* admet qu'une personne privée peut gérer un « musée de France ». Elle a

²⁰¹¹ Conseil d'État, 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*, *Rec.*, p. 158.

²⁰¹² Articles L. 442-8 et L. 442-9 du code du patrimoine. Voir également *supra*, §243.

donc posé certaines conditions relatives aux qualifications du personnel scientifique : l'article R. 442-6 du code du patrimoine souligne en effet que « (...) *présentent les qualifications requises pour exercer la responsabilité des activités scientifiques d'un musée de France dont les collections appartiennent à une personne morale de droit privé, 1° les personnes titulaires d'un diplôme français ou délivré dans un État membre de l'Union européenne, sanctionnant un second cycle d'études supérieures ou d'un titre ou diplôme de même niveau justifiant soit d'une formation initiale ou continue, soit d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans l'un des domaines suivants [archéologie, art contemporain, arts décoratifs, arts graphiques, ethnologie histoire, peinture, sciences de la nature et de la vie, sciences et techniques, sculpture] ; 2° les personnes qui ont exercé une responsabilité équivalente pendant au moins trois ans antérieurement à la date du 29 avril 2002 dans un musée contrôlé en application des lois et règlements en vigueur antérieurement à cette date et appartenant à une personne morale de droit privé ou dans un musée étranger* ». Cependant, il importe que ces personnes aient fait l'objet d'une habilitation par le ministre chargé de la Culture, après l'avis de la commission nationale d'évaluation. Cet avis ne porte que sur les qualifications requises pour exercer des activités scientifiques dans un musée de France en particulier, ce qui implique, dans le cas d'un changement de poste et de musée, de reproduire la procédure²⁰¹³.

901. En dehors de ces conditions spécifiques, une personne privée chargée de la gestion d'un musée peut également recruter ses conservateurs parmi les agents titulaires du concours organisé par l'Institut National du Patrimoine. Cette possibilité est précisée par l'article R.442-6 du code du patrimoine. Elle doit sans doute avoir vocation à s'appliquer également aux personnels chargés des missions culturelles des musées de France gérés par des personnes privées, pour lesquels rien n'est précisé.

β. Les modalités de transfert des fonctionnaires exerçant leur activité au sein d'un service en régie vers une structure de gestion autonome

902. Jusqu'en 2005, le droit français ne prévoyait aucun dispositif légal général sur la question et seule était traitée la situation du transfert de personnel d'une structure privée vers

²⁰¹³ Article R.442-5 et R.442-6 du code du patrimoine. Voir également supra, §579.

un établissement public à caractère industriel et commercial²⁰¹⁴. Pour les autres cas, et notamment les situations de transferts d'agents d'une structure publique vers une structure privée ou inversement, il fallait appliquer une réglementation posée au cas par cas, édictée en général dans le cadre de dispositions législatives *ad hoc*²⁰¹⁵. La loi du 4 janvier 2002 *relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle* avait prévu ces hypothèses. L'article 3 de ce texte envisageait les conditions de transfert des agents publics vers une structure publique. Les autres dispositions de la loi du 4 janvier 2002 relatives aux autres situations de transfert s'étaient révélées très lacunaires, et finalement redondantes par rapport aux nouvelles dispositions du code du travail posées par la loi du 26 juillet 2005 *portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique*²⁰¹⁶. Ce texte règle, de manière générale, l'ensemble des questions de transfert de personnel.

La loi du 22 juin 2006 qui modifie la réglementation relative aux établissements publics de coopération culturelle a donc partiellement abrogé les dispositions de l'article 3 de la loi du 4 janvier 2002²⁰¹⁷. Dorénavant, seules sont traitées les questions du statut du directeur et les modalités de son maintien en fonction dans le cas du transfert d'une activité vers un établissement public de coopération culturelle²⁰¹⁸, ainsi que les modalités de transfert des agents contractuels de droit public vers un établissement public de coopération culturelle. À ce titre, le nouvel article 3 de la loi du 4 janvier 2002 précise que « à l'exception du directeur, les agents contractuels de droit public employés par une collectivité territoriale ou une autre personne morale de droit public et affectés à une activité reprise par un établissement public de coopération culturelle sont transférés au nouvel établissement. Leur contrat reprend les

²⁰¹⁴ Ancien article L. 122-12 du code du travail (devenu l'article L. 1224-1 : « Lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise »).

²⁰¹⁵ RENAR Ivan, *Rapport sur la proposition de loi modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle*, précité, p. 14.

²⁰¹⁶ Loi 2005-843 du 26 juillet 2005 *portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique*, 1111JORF du 27 juillet 2005, p. 12183.

²⁰¹⁷ Article 6 de la loi 2006-723 du 22 juin 2006 *modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle*, précitée.

²⁰¹⁸ Nouvel article 3 (non codifié) de la loi 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, précitée : « Lorsque l'activité d'une personne morale unique est transférée et reprise par un établissement public de coopération culturelle, son directeur est maintenu dans ses fonctions au sein du nouvel établissement jusqu'à la fin de son mandat en cours. Dans le cas où le directeur ne disposerait pas d'un tel mandat, il lui est proposé d'accomplir un mandat de trois ans au sein du nouvel établissement. Lorsque le directeur est titulaire d'un contrat, le nouveau contrat proposé reprend alors les clauses substantielles du contrat dont le directeur était titulaire, à l'exception toutefois de sa durée, identique à celle de son mandat. En cas de refus du directeur d'accepter d'éventuelles modifications de son contrat, l'établissement procède à son licenciement, dans les conditions prévues par le droit applicable à son contrat. Dans le cas où le directeur a le statut de fonctionnaire, l'établissement met en œuvre la procédure de suppression d'emploi si celui-ci refuse d'accepter les clauses du contrat proposé ».

clauses substantielles de leur contrat antérieur. En cas de refus de l'agent d'accepter d'éventuelles modifications de son contrat, l'établissement procède à son licenciement, dans les conditions prévues par le droit applicable à son contrat ». Ces dispositions s'inspirent des règles du droit commun des transferts de personnels, codifiées aux articles L. 1224-3 et 1224-3-1 du code du travail, et doivent donc s'appliquer aux différents cas de figures cités plus haut.

903. Ainsi, lorsqu'une structure de droit privé reprend une activité de service public administratif comme un musée, celle-ci doit proposer aux agents contractuels de droit public un contrat soumis aux dispositions du code du travail. Ce contrat doit reprendre les conditions substantielles de leur contrat antérieur, « *en particulier celles qui concernent la rémunération* »²⁰¹⁹. De la même façon, lorsqu'une structure de droit public reprend les activités d'une entité privée, elle est tenue de « *proposer à ses salariés un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires* ». De même, et « *sauf disposition légale ou conditions générales de rémunération et d'emploi des agents non-titulaires de la personne publique contrares, le contrat qu'elle propose reprend les clauses substantielles du contrat dont les salariés sont titulaires* »²⁰²⁰. Ce scénario peut se produire de manière régulière dans le cas du transfert de la gestion d'un musée à une structure autonome : la ville de Paris va ainsi intégrer la société Paris Musées, son délégataire de service public chargé de l'animation du service public des musées, au sein de son futur établissement public chargé de la gestion de ses musées municipaux.

Les dispositions du code du travail prévoient que, dans les deux hypothèses étudiées, « *en cas de refus des agents d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit* ». L'entité concernée (personne de droit public ou de droit privé) appliquera les dispositions relatives licenciement du code du travail ou de la réglementation relative aux agents contractuels de droit public.

904. Reste alors à régler la situation des agents titulaires, dans le cas du transfert de la gestion d'un musée en régie directe vers une structure de gestion autonome. Plusieurs choix s'offrent alors à la collectivité territoriale, et notamment la mise à disposition ou le détachement.

²⁰¹⁹ Article L. 1224-3-1 du code du travail.

²⁰²⁰ Article L. 1224-3 du code du travail.

Le détachement « est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite »²⁰²¹.

La mise à disposition semble plus pertinente en la matière : elle « est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir »²⁰²². Son régime est fixé par le décret du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux²⁰²³. On soulignera seulement que, contrairement au détachement, la mise à disposition conduit à un remboursement du salaire du fonctionnaire concerné par la structure d'accueil au profit de la collectivité territoriale employeur. Mais cette opération risque d'être neutre dans le cas, notamment, d'un établissement public administratif entièrement financé par une collectivité territoriale.

905. La loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que la mise à disposition soit possible auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, de l'État, de ses établissements publics et des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes. Ces dispositions permettent donc une mise à disposition à un établissement public local à caractère administratif. Elles autorisent également la mise à disposition de fonctionnaires territoriaux à une régie personnalisée ou à un établissement public de coopération culturelle à caractère industriel et commercial. Par ailleurs, la mise à disposition auprès des « organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique (...) des collectivités territoriales (...), pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes » évoque la possibilité de mises à disposition d'agents auprès d'une société locale (société d'économie mixte locale ou société publique locale), ou d'une association chargée, par une collectivité territoriale, de la gestion d'un musée. Et si cette règle n'était pas suffisamment claire, on pourrait se référer à l'article R. 442-6 du code du patrimoine qui souligne que « les musées de France appartenant à une personne morale de droit privé peuvent bénéficier de la mise à disposition de fonctionnaires dans les conditions prévues à l'article 42 de la loi n° 84-

²⁰²¹ Article 64 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JORF du 27 janvier 1984, p. 441.

²⁰²² Article 61 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, précitée.

²⁰²³ Décret 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux, JORF du 20 juin 2008.

16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et à l'article 62 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ».

906. La mise à disposition et le détachement sont à durée limitée, et le fonctionnaire placé dans ces situations a droit, en principe, à sa réintégration soit dans le poste qu'il occupait précédemment, soit dans l'un des emplois que son grade lui donne vocation à occuper. Cette obligation peut être susceptible d'entraîner des surcoûts en matière de frais de personnel, aussi la collectivité territoriale a-t-elle tout intérêt à recourir à l'affectation : le maire, ou le président de la collectivité territoriale concernée peut en effet, en tant que chef de service²⁰²⁴, procéder à une réorganisation de ses services et à une réaffectation de son personnel. Ce principe vise l'organisation interne des collectivités territoriales, mais également de tous les établissements publics locaux qui leur sont rattachés. Dans cette hypothèse, les agents concernés conservent leurs avantages acquis à titre individuel²⁰²⁵. Toutefois, si cette opération peut concerner ainsi une structure de type établissement public industriel et commercial, il n'est pas certain qu'elle puisse s'appliquer à une société d'économie mixte locale, à une société publique locale ou à une société publique locale, bien que ces structures puissent être considérées comme des « quasi - régies ».

b. Les modalités de recrutement et de gestion des agents

907. En 2002, un rapport de la Cour des comptes sur la gestion du musée du Louvre soulignait les difficultés que celui-ci éprouvait pour mettre en œuvre sa politique de gestion du personnel. Les deux problèmes soulevés par le musée tenaient à la question du recrutement de son personnel, et notamment de personnel fonctionnaire. Celui-ci était auparavant recruté par l'État. De ce fait, se posait la question de l'exercice de l'autorité hiérarchique et du pouvoir de sanction du musée. Dans son rapport, la Cour des comptes soulignait l'existence d'un vol de matériel informatique par des agents du musée, ceux-ci n'ayant été sanctionnés que très

²⁰²⁴ Conseil d'État, 7 février 1936, *Jamart, Rec.*, p. 171.

²⁰²⁵ Article 111-1 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, précitée.

tardivement par l'État à qui il revenait, en tant qu'employeur (c'est-à-dire de personne ayant le pouvoir de nomination), prendre les mesures adéquates²⁰²⁶.

908. Quant à la question du recrutement du personnel au sein d'une structure autonome de gestion d'un musée, deux solutions apparaissent : soit la collectivité territoriale de rattachement recourt au système de l'affectation, et dans ce cas il paraît difficile à l'entité gestionnaire du musée d'assurer le recrutement de son personnel ; soit celle-ci applique les dispositions législatives et réglementaires relatives aux attributions de son conseil d'administration (qu'elle soit un établissement public ou une société), qui comptent parmi celles-ci la création d'emplois. Lorsque l'entité gestionnaire est une structure de droit privé, elle applique les dispositions relatives au droit commun du droit du travail et recrute des agents de droit privé, à moins qu'il ne s'agisse de recruter le directeur d'un établissement public à caractère industriel et commercial : celui-ci doit être recruté dans le cadre d'un contrat de droit public. Lorsque l'entité gestionnaire du musée est une structure de droit public, elle applique les règles relatives à la fonction publique territoriale²⁰²⁷. On rappellera que les fonctionnaires territoriaux sont recrutés par concours, ceux-ci étant organisés par le Centre national de la fonction publique ou, selon les cadres d'emplois concernés, par les centres départementaux de gestion. L'obtention du concours ne vaut pas recrutement, et il revient aux collectivités territoriales, à leurs groupements et à leurs établissements publics de choisir leurs agents parmi les candidats inscrits sur une liste d'aptitude, cette inscription étant valable durant les trois ans qui ont suivi l'obtention du concours. Par dérogation au principe général du concours, les collectivités territoriales peuvent recruter des agents non-titulaires²⁰²⁸. Les dispositions qui encadrent ce principe sont également applicables aux établissements publics locaux.

909. Il ressort de ce qui précède qu'une structure autonome chargée de la gestion d'un musée peut disposer d'une large liberté de choix quant aux agents qu'elle souhaite recruter. Sur ce point, on doit souligner la spécificité de la fonction publique de l'administration parisienne. En effet, en application des dispositions de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*²⁰²⁹, « la commune et le département de Paris, ainsi que leurs établissements publics, disposent de fonctionnaires

²⁰²⁶ Cours des comptes, *Rapport public annuel*, 2002, pp. 454-456.

²⁰²⁷ Voir supra, §95.

²⁰²⁸ Voir supra, §96.

²⁰²⁹ Loi 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, précitée.

organisés en corps. Les personnels de ces collectivités et établissements sont soumis à un statut fixé par décret en Conseil d'État, qui peut déroger aux dispositions de la présente loi ». La ville de Paris dispose donc d'une fonction publique propre, régie par les dispositions du décret du 24 mai 1994 *portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes*²⁰³⁰. Dans ce cadre, elle est organisée, sur le modèle de l'État, en corps, et non en cadre d'emplois. Cette spécificité implique que la ville de Paris organise elle-même ses propres concours. Mais confier le recrutement des agents titulaires au futur établissement public chargé de la gestion des musées municipaux impliquerait que celui-ci doive organiser lui-même ses concours. Au-delà des questions de coûts et de logistique que cela peut induire, l'établissement public ne disposera « que » d'environ mille agents. Il ne paraît donc pas pertinent de lui faire organiser des concours pour un nombre réduit de poste à chaque cession.

Cet argument est d'autant plus valable qu'en dehors des conservateurs de musées qui doivent passer le concours organisé par l'Institut National du Patrimoine, les musées de la ville de Paris disposent d'agents entrant dans les corps d'agents de surveillance, de secrétaires de documentation, de chargés d'études documentaires, mais également d'adjoints administratifs, de secrétaires administratifs et d'attachés des administrations parisiennes. On retrouve ces corps dans la majorité des services et des directions de la ville, soit dans le cadre de fonctions purement administratives, soit dans le cadre de fonctions culturelles (notamment dans les conservatoires et les bibliothèques municipales). Aussi, organiser des concours propres à l'établissement public ne serait pas cohérent au vu de la constitution du personnel des autres services de la ville. Celle-ci a donc fait le choix de recourir à l'affectation de ses agents titulaires au futur établissement public des musées, qui sera associé au choix des candidats et aux procédures de recrutements et d'affectation des fonctionnaires, et qui pourra également engager son personnel contractuel.

910. La question se pose alors de savoir qui exercera l'autorité hiérarchique et, notamment, le pouvoir de sanction. Dans le cas de l'établissement public du Louvre, la difficulté résidait dans le fait que le pouvoir de sanction revenait à l'État. Cette situation n'existe plus aujourd'hui : le Louvre a obtenu le pouvoir de gérer directement son personnel, cette faculté se manifestant par l'inscription, à partir de 2003, de l'ensemble des frais et charges de personnel au budget de l'établissement.

²⁰³⁰ Décret 94-415 du 24 mai 1994 *portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes*, JORF du 26 mai 1994, p. 7612.

Au niveau local, l'autorité hiérarchique et surtout le pouvoir de sanction sont exercés par la collectivité territoriale, le groupement ou l'établissement public disposant du pouvoir de nomination. Les sanctions disciplinaires sont prises dans le cadre d'une commission administrative paritaire, constituée pour chaque corps ou cadre d'emplois, et chargée notamment de veiller au respect, par les fonctionnaires de leurs obligations : « *Les commissions administratives paritaires connaissent, en matière de recrutement, des propositions de titularisation ou de refus de titularisation. Elles connaissent des questions d'ordre individuel (...) et des décisions refusant le bénéfice du congé (...). Elles sont saisies, à la demande du fonctionnaire intéressé, des décisions refusant l'autorisation d'accomplir un service à temps partiel, des litiges d'ordre individuel relatifs aux conditions d'exercice du temps partiel et des décisions refusant des autorisations d'absence pour suivre une action de préparation à un concours administratif ou une action de formation continue* »²⁰³¹. Elles ont également un rôle en matière disciplinaire. Les règles et modalités de leur fonctionnement sont précisées par le décret du 28 mai 1982 *relatif aux commissions administratives paritaires*²⁰³².

En principe, les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de trois cent cinquante fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complets ne disposent pas de leur propre commission administrative paritaire : ils sont affiliés dans cette hypothèse au centre de gestion de leur département. En dehors de ce critère, les collectivités territoriales et leurs établissements publics disposent de leur propre commission, bien qu'ils puissent choisir d'être affiliés à un centre de gestion²⁰³³. Ainsi, en la matière, tout dépendra du rayonnement et du poids du musée, s'il est géré par un établissement public. Cependant, on doit noter que les agents d'un établissement public chargé de la gestion des musées peuvent relever de deux régimes différents : en effet, s'ils ont été mis à disposition par exemple, ils relèveront de la commission de la collectivité territoriale, celle-ci ayant, seule, le pouvoir de nomination, et donc de sanction²⁰³⁴.

911. Outre la question du statut du personnel, il reviendra donc à la collectivité territoriale de rattachement d'une structure de gestion d'un musée de bien déterminer les modalités de gestion de son personnel, en termes de recrutement et de gestion de carrière.

²⁰³¹ Article 25 du décret 82-451 du 28 mai 1982 *relatif aux commissions administratives paritaires*, JORF du 30 mai 1982, p. 1731.

²⁰³² Décret 82-451 du 28 mai 1982 *relatif aux commissions administratives paritaires*, précité.

²⁰³³ Article 25 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, précitée.

²⁰³⁴ Article 7 du décret 2008-580 du 18 juin 2008 *relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux*, précité.

2. Les questions liées aux règles de la commande publique

912. La question de l'application des règles de la commande publique à une structure de droit privée chargée de la gestion d'un musée se pose sous deux formes. D'une part, il convient de s'interroger sur l'applicabilité des règles de la commande publique au moment de la délégation, par une collectivité territoriale, de la gestion d'un musée à une structure de droit privé qu'elle a créée **(a)**. D'autre part, se pose la question de savoir si la structure ainsi créée est, elle aussi, soumise à ces dispositions **(b)**.

a. L'applicabilité des règles de la commande publique au moment de la délégation de la gestion d'un musée à une structure de droit privé

913. Les différentes catégories d'établissements publics locaux susceptibles d'assurer la gestion de musées territoriaux sont incluses, dans le code général des collectivités territoriales, dans un chapitre consacré aux « modes de gestion directe des services publics locaux ». Ce chapitre vise la régie personnalisée et l'établissement public de coopération culturelle sous leurs deux formes, publique ou privée. Les autres structures de droit privé ne relèvent pas, dans ce cas, de la procédure de la délégation unilatérale du service public, mais plutôt de celle de la délégation contractuelle du service, même si elles ont été conçues spécifiquement pour assurer la gestion et l'exploitation d'un service donné. Or, « *le droit des contrats publics est tout entier construit sur un principe simple (...) : les conventions conclues par les personnes publiques sont précédées de procédures de mise en concurrence de plusieurs candidats. C'est, nous dit-on, une affaire de transparence et plus profondément encore, de morale et d'efficacité publique* »²⁰³⁵. Ce principe a été rappelé par le Conseil d'État, dans l'arrêt précité *Commune d'Aix-en-Provence* du 6 avril 2007²⁰³⁶ : « *Lorsque des collectivités publiques sont responsables d'un service public, elles peuvent (...) décider de confier sa gestion à un tiers ; qu'à cette fin, (...) elles doivent en principe conclure avec un opérateur, quel que soit son statut juridique et alors même qu'elles l'auraient créé ou auraient contribué à sa création ou encore qu'elles en seraient membres, associés ou actionnaires, un contrat de délégation de service public ou, (...) un marché public de service* ».

²⁰³⁵ RAPP Lucien, « Quasi-régie, quasi-régime », *AJDA* 2010, p. 589.

²⁰³⁶ Conseil d'État, 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, précité.

La position du juge en la matière est claire, mais il a posé une exception notable à ce principe, dans un avis du 23 octobre 2003, *Fondation Jean Moulin*²⁰³⁷. En l'espèce, les ministres de l'Intérieur et de la Fonction Publique s'interrogeaient sur le caractère des relations les liant avec la Fondation Jean Moulin. Créée en 1952 à l'initiative du ministère de l'Intérieur, celle-ci a vocation à gérer et délivrer un ensemble de prestations sociales aux agents du ministère de l'Intérieur, dans le cadre de conventions spécifiquement et expressément prévues à cet effet dans les statuts de la fondation. Son conseil d'administration est composé, pour moitié, de hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. Les deux ministres se posaient notamment la question des conditions de dévolution de ces prestations d'action sociales à la fondation, et de leur soumission aux règles du droit national et communautaire en matière de commande publique. Le Conseil d'État a jugé que la fondation rentrait dans le champ d'application de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires*, aux termes duquel « *l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association* ».

À ce titre, il a estimé qu'« *il n'est nécessaire de s'interroger ni sur la compatibilité de ces dispositions législatives avec les objectifs poursuivis par la directive du Conseil des Communautés européennes 92/50/CEE du 18 juin 1992 susvisée, ni sur la nécessité pour le ministère de l'Intérieur (...) de se conformer aux règles applicables aux marchés publics indépendamment même de la question précédemment évoquée des procédures de passation, dès lors que les prestations d'action sociale en cause, qui constituent un élément de la politique de gestion des ressources humaines de ce ministère, ne présentent pas, dans les conditions où elles sont mises en œuvre, le caractère d'une activité économique. Il suit de là qu'en organisant la gestion de ces prestations, le ministère procède à une simple organisation du service et il lui est loisible, soit de gérer lui-même en régie lesdites prestations, soit d'en confier la charge par voie de convention à la « Fondation Jean-Moulin », sans être astreint dans ce dernier cas à la passation d'un marché public de prestation de service* ».

914. Le Conseil d'État a repris cette exception dans son arrêt du 6 avril 2007. De ce fait, les collectivités territoriales peuvent « *ne pas passer [un contrat de délégation de service public ou un marché public] lorsque, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions*

²⁰³⁷ Conseil d'État, 23 octobre 2003, *Fondation Jean Moulin*, EDCE 2003, p. 209.

particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elles s'adressent ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel »²⁰³⁸.

Cette exception s'inspire de la théorie des prestations *in house* dégagée par la Cour de justice des communautés européennes en 1999²⁰³⁹, et qu'en droit français on qualifie parfois de « quasi-régie »²⁰⁴⁰. Elle trouve un écho dans l'article 3 du code des marchés publics, qui précise que « *les dispositions du (...) code ne sont pas applicables (...) aux accords-cadres et marchés conclus entre un pouvoir adjudicateur et un cocontractant sur lequel il exerce un contrôle comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour lui à condition que, même si ce cocontractant n'est pas un pouvoir adjudicateur, il applique, pour répondre à ses besoins propres, les règles de passation des marchés prévues par le présent code ou par l'ordonnance (...) du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics*²⁰⁴¹ ». Par ailleurs, l'article L. 1411-12 du code général des collectivités territoriales souligne que les dispositions de ce même code relatives aux délégations de service public « *ne s'appliquent pas aux délégations de service public (...) lorsque ce service est confié à un établissement public ou à une société publique locale sur lesquels la personne publique exerce un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services et qui réalisent l'essentiel de leurs activités pour elle ou, le cas échéant, les autres personnes publiques qui contrôlent la société, à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statuts de l'établissement ou de la société* ». Si la société publique locale est explicitement citée par ces dispositions, qu'en est-il alors des autres structures de droit privé telles que les associations et les sociétés d'économie mixte locales ?

²⁰³⁸ Conseil d'État, 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, précité.

²⁰³⁹ Cour de justice des Communautés européennes du 18 novembre 1999, *Teckal* (affaire C-107/98, *Teckal srl c/ commune di Viano et Azienda Gas-Acqua Consorziale di Reggio Emilia*, Rec., p. I - 8121) : la Commune italienne de Viano avait confié à un groupement dont elle était membre la gestion du service de chauffage de certains bâtiments communaux, sans recourir à la procédure de l'appel d'offre. La Cour considère qu'« *il suffit, en principe, que le marché ait été conclu entre, d'une part, une collectivité territoriale et, d'autre part, une personne juridiquement distincte de cette dernière* » pour recourir à la procédure d'appel d'offre prévue par la directive 93/36 du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures modifiée alors en vigueur, mais qu'« *il ne peut en aller autrement que dans l'hypothèse où, à la fois, la collectivité territoriale exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et où cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent* ». Voir aussi Cour de justice des Communautés européennes, 7 décembre 2000, *Téléautria et Telefonadress*, Aff. C-324/98, Rec., p. I-10745.

²⁰⁴⁰ RAPP Lucien, « Quasi-régie, quasi-régime », précité, pp. 588-595.

²⁰⁴¹ Ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, *JORF* du 7 juin 2005, p. 10014.

915. Il conviendrait en fait que ces structures, créées par une ou plusieurs collectivités territoriales pour assurer la gestion d'un musée, remplissent les conditions posées par l'arrêt du Conseil d'État du 6 avril 2007. En l'espèce, l'association en cause était entièrement constituée par des collectivités publiques (État et collectivités territoriales), qu'elle disposait d'un objet statutaire exclusif et que son organe dirigeant était majoritairement constitué de représentants des collectivités créatrices de l'association. Il en ressortait que *« compte tenu de son objet, de ses modalités d'organisation et de ses modalités de financement, (...) l'association à laquelle les quatre collectivités publiques ont confié sa gestion ne saurait être regardée, compte tenu de son objet statutaire et du contrôle qu'exercent sur elle ces collectivités, comme un opérateur auquel il ne pourrait être fait appel que dans le cadre d'un contrat de délégation de service public ou d'un marché public de service (...) »*.

En matière associative, une structure au moins peut se targuer de se conformer à ce modèle : il s'agit du musée d'art et d'histoire du judaïsme, créé en 1998 par l'État et la ville de Paris. Tous deux se sont engagés à parité, dès l'origine : issu d'une collection privée, le musée a bénéficié d'un important dépôt d'œuvres de la part du ministère de la Culture et de la Communication, ainsi que de la mise à disposition, par la ville de Paris, de l'Hôtel Saint-Aignan, situé dans le quartier du Marais. Le ministère de la Culture et la ville de Paris continuent de financer annuellement ce musée. À l'opposé de cet exemple, on peut citer Les Arts Décoratifs, institution issue de la fusion de l'Union Centrale des Beaux-Arts appliqués à l'industrie et de la Société du musée des arts décoratifs. De forme associative, Les arts Décoratifs abritent quatre musées²⁰⁴², une bibliothèque et une école spécialisée dans le design et l'architecture d'intérieur (École Camondo). L'association a pour mission notamment, dans le cadre d'une convention de délégation de service public signée avec l'État, de valoriser et d'entretenir les différents musées qui constituent le musée des arts décoratifs, d'organiser des expositions temporaires et de concourir à la formation, à la diffusion des connaissances et à la recherche dans le domaine des arts appliqués et du design, etc.

Quant aux sociétés d'économie mixte locales, le législateur les avait initialement exclues des procédures prévues en matière de délégation de service public avec la loi du 29 janvier 1993 *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*. Mais le Conseil constitutionnel a censuré cette dérogation qui ne pouvait selon lui se justifier *« ni par les caractéristiques spécifiques du statut des sociétés en cause, ni par la nature de leurs activités, ni par les difficultés éventuelles dans l'application de la loi*

²⁰⁴² Ces quatre musées sont le musée des Arts décoratifs, le musée de la Mode et du Textile, le musée de la Publicité, et le musée Nissim de Camondo.

*propres à contrarier les buts d'intérêt général que le législateur a entendu poursuivre »*²⁰⁴³. Par la suite, la Cour de justice des communautés européennes a pris plusieurs décisions importantes allant dans le même sens que l'interprétation du Conseil constitutionnel. Dans un arrêt du 11 janvier 2005, *Stadt-Halle et autres*, elle a souligné que le placement de capital privé dans une entreprise obéit à des considérations propres aux intérêts privés, et que par conséquent « *la participation, fût-elle minoritaire, d'une entreprise privée dans le capital d'une société à laquelle participe également un pouvoir adjudicateur exclut en tout état de cause que ce pouvoir adjudicateur puisse exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services* »²⁰⁴⁴. Dès lors, les sociétés d'économie mixte locales françaises sont exclues de la théorie des prestations *in house*.

La Cour de justice des communautés européennes a également ajouté que la théorie des prestations intégrée ne peut s'appliquer au contrat passé avec une société constituée par des personnes publiques et dont le capital ne sera plus, à court terme, essentiellement public²⁰⁴⁵. Elle a cependant légèrement revu sa position en 2009 en considérant qu'« *en règle générale, l'existence effective d'une participation privée dans le capital doit être vérifiée au moment de l'attribution du marché en cause* »²⁰⁴⁶. Par ailleurs, elle a jugé recevable la procédure d'attribution directe de la gestion d'un service public à une société d'économie mixte, dès lors que l'actionnaire privé de cette même société avait fait l'objet d'une sélection dans le cadre d'un appel d'offre²⁰⁴⁷.

Il découle de cette jurisprudence que le recours à une société d'économie mixte locale pour assurer la gestion d'un service public, et notamment d'un musée, doit en principe passer par une procédure de délégation de service public ou de marché public. En effet, il ne semble pas que l'article 3 du code des marchés publics puisse s'appliquer en la matière. « *Étant donné que les sociétés d'économie mixte locales demeuraient les seules structures sous forme de société dans lesquelles les collectivités territoriales pouvaient détenir une participation et que leur régime impliquait au moins la présence d'un actionnaire privé, les acteurs locaux se trouvaient*

²⁰⁴³ Conseil constitutionnel, 20 janvier 1993, décision 92-316 DC, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*.

²⁰⁴⁴ Cour de justice des Communautés européennes, 11 janvier 2005, *Stadt-Halle et autres*, aff. C-26/03, *Rec.*, p. I-056.

²⁰⁴⁵ Cour de justice des Communautés européennes, 13 octobre 2005, *Parking Brixten GmbH c/ Gemeinde Brixten et Stadtwerke Brixten*, aff. C-458/03, *Rec.*, p. I-08585.

²⁰⁴⁶ Cour de justice des Communautés européennes, 10 septembre 2009, *Sea Srl*, aff. C-573/07, *Rec.*, p. I-08127. La Cour ajoute cependant que « *dans une situation telle que celle au principal, où le capital de la société adjudicataire est entièrement public et où il n'y a aucun indice concret d'une ouverture prochaine du capital de cette société à des actionnaires privés, la simple possibilité pour des personnes privées de participer au capital de ladite société ne suffit pas pour conclure que la condition relative au contrôle de l'autorité publique n'est pas remplie* ».

²⁰⁴⁷ Cour de justice des Communautés européennes, 15 octobre 2009, *Acoset SpA*, aff. C-196/08, *Rec.*, p. I-09913.

dans une impasse »²⁰⁴⁸. C'est donc la raison principale à la création de la société publique locale, qui consiste en une extension du champ de compétence des sociétés publiques locales d'aménagement : « *Outil de régularisation de certaines activités d'intérêt général gérées parfois avec des montages « exotiques », la société publique locale est aussi une technique de ré-internalisation des services antérieurement délégués* »²⁰⁴⁹.

916. La société publique locale « *est destinée à permettre [aux collectivités territoriales et à leurs groupements], pour l'exercice de leurs compétences, d'intervenir dans le domaine concurrentiel dans le respect des dispositions régissant ce champ. Elle introduit dans notre arsenal législatif les instruments qui, dans les autres États-membres de l'Union européenne, assurent aux collectivités publiques la liberté de contracter avec une société locale conformément aux exigences communautaires (...)* »²⁰⁵⁰.

Dans son arrêt *Teckal* du 18 novembre 1999, la Cour de justice des communautés européennes a posé deux conditions cumulatives à l'application de la théorie des prestations *in house* : l'existence d'un contrôle de la collectivité territoriale sur l'entité analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et l'obligation pour cette entité d'exercer l'essentiel de ses activités au profit de la collectivité territoriale de rattachement. En 2010, le législateur français a repris toutes ces conditions. On pourrait même rajouter qu'il en fait une application stricte : en effet, l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales précise que « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital. (...) Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme (...), d'au moins deux actionnaires* ». La société publique locale se distingue donc de la société d'économie mixte locale, dont le principe de spécialité est atténué par la possibilité d'exercer des activités « complémentaires »²⁰⁵¹, ce qui lui permet par exemple de prendre des participations dans d'autres sociétés, sans toutefois constituer de véritables filiales²⁰⁵². La société publique locale doit avoir un objet exclusif et l'exercer exclusivement au bénéfice de

²⁰⁴⁸ NICINSKI Sophie, « La loi du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales », *AJDA* 2010 p. 1763.

²⁰⁴⁹ DYENS Samuel, « Comment choisir son mode de gestion ? », *AJ Collectivités territoriales*, 2011, p. 486.

²⁰⁵⁰ MEZARD Jacques, *Rapport sur la proposition de loi pour le développement des sociétés publiques locales*, doc. Sénat, session ordinaire 2008-2009, n° 430, p. 7.

²⁰⁵¹ Article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales.

²⁰⁵² DURAND Guy, « Les sociétés d'économie mixte locales », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2006, fasc. n° 6232, §56 et 57.

ses actionnaires, qu'ils soient majoritaires ou minoritaires²⁰⁵³. Cet objet doit expressément figurer dans les statuts pour déroger aux dispositions des articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales en matière de délégation de service public²⁰⁵⁴.

Cependant, l'absence de précision dans les dispositions législatives et réglementaires sur le « contrôle analogue » peut conduire à souligner que « *la loi du 28 mai 2010 ne crée pas des opérateurs in house en tout état de cause, elle crée des opérateurs susceptibles, moyennant certaines précautions, d'entrer dans la catégorie des opérateurs in house* »²⁰⁵⁵. En effet, dans une décision du 11 mai 2006, *Carbotermo*, la Cour de justice des communautés européennes a souligné que la circonstance que le pouvoir adjudicateur détient, seul ou avec d'autres pouvoirs publics, la totalité du capital d'une société adjudicatrice, est une condition nécessaire mais non suffisante à caractériser l'existence d'un « contrôle analogue », et donc d'une prestation intégrée²⁰⁵⁶. Elle a toutefois précisé que le critère du contrôle analogue sera respecté si l'entité privée concédante est soumise à un contrôle permettant à l'autorité publique d'influencer de manière déterminante les décisions de ce cocontractant²⁰⁵⁷. Elle admet également qu'une entité détenue par plusieurs personnes publiques puisse être considérée dans une relation de quasi-régie avec tous ses actionnaires, y compris ceux qui sont minoritaires, à la condition que celle-ci ne dispose d'aucune autonomie dans son fonctionnement et dans son activité²⁰⁵⁸. Elle retient également comme élément déterminant la désignation par le pouvoir adjudicateur des membres des organes de direction de la société et d'un fonctionnaire communal chargé d'orienter et de contrôler l'action de celle-ci²⁰⁵⁹. Enfin, dans l'arrêt *Coditel Brabant SA* du 13 novembre 2008²⁰⁶⁰, elle pose une distinction entre le contrôle analogue et le contrôle identique que pourrait exercer une collectivité territoriale sur une entité par rapport à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

²⁰⁵³ Circulaire COT/B/11/0852/C du ministre délégué auprès de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales du 29 avril 2011 *relative au régime juridique des sociétés publiques locales et des sociétés publiques locales d'aménagement*, p. 2.

²⁰⁵⁴ Article L.1411-12 du code général des collectivités territoriales.

²⁰⁵⁵ NICINSKI Sophie, « La loi du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales », *AJDA* 2010, p. 1763.

²⁰⁵⁶ Cour de justice des Communautés européennes, 11 mai 2006, *Carbotermo SpA et Consorzio Alisei c/ Comune di Busto Arsizio*, Aff. C-340/04, Rec., p. I-4137.

²⁰⁵⁷ Cour de justice des Communautés européennes, 13 octobre 2005, *Parking Brixten GmbH c/ Gemeinde Brixten et Stadtwerke Brixten*, précité.

²⁰⁵⁸ Cour de justice des Communautés européennes, 19 avril 2007, Aff. C-295/05, Rec., p. I-02999.

²⁰⁵⁹ Cour de justice des Communautés européennes, 17 juillet 2008, *Commission des Communautés européennes c/ Italie*, aff. C-371/05, Rec., p. I-02173.

²⁰⁶⁰ Cour de justice des Communautés européennes, 13 novembre 2008, *Coditel Brabant SA c/ Commune d'Uccle et Région de Bruxelles-Capitale*, aff. C-324/07, Rec., p. I-08457.

917. Le fonctionnement des sociétés publiques locales est calqué sur celui des sociétés d'économie mixte locales : il prévoit notamment la participation des représentants des actionnaires au conseil d'administration ou au conseil de surveillance de la société²⁰⁶¹, la soumission d'un rapport d'activité de la société aux organes délibérants des collectivités territoriales actionnaires, sur lequel elles devront se prononcer²⁰⁶² ainsi qu'un contrôle des collectivités territoriales de rattachement sur toute modification de la société portant sur son objet social, son capital ou ses organes de direction²⁰⁶³.

Cependant, malgré ces dispositions, la circulaire du 29 avril 2011 *relative au régime des sociétés publiques locales et des sociétés publiques locales d'aménagement* précise que « sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, ces dispositions ne semblent pas suffisantes pour garantir le respect systématique de ce premier critère. Les statuts et règlements intérieurs des sociétés publiques locales d'aménagement et les sociétés publiques locales devront prévoir des modalités de contrôle renforcé par les collectivités actionnaires sur les organes de gestion de la société »²⁰⁶⁴. Par conséquent, « seul un examen au cas par cas des statuts permettra de déterminer le degré de contrôle de la ou des collectivités sur chaque société publique locale ou société publique locale d'aménagement »²⁰⁶⁵, celui-ci s'appréciant au regard des pouvoirs et de l'autonomie conférés par la collectivité à la société publique locale concernée.

918. Il ressort donc de ce qui précède que la dérogation aux procédures de transparence et d'appel d'offre dans le cadre du transfert de la gestion d'un musée à une structure de droit privé ne va pas véritablement de soi. La constitution d'une société publique locale permet cependant d'échapper à ces contraintes sous deux conditions. D'une part elle doit être constituée par deux collectivités locales et, d'autre part, son objet et les modalités de contrôle qui peuvent peser sur elle doivent être rigoureusement définis. La société publique locale n'a sans doute pas encore assez d'existence juridique pour que l'on puisse apprécier sa mise en œuvre, notamment dans le cadre de la gestion d'un service public culturel tel qu'un musée. Cela est d'autant plus vrai qu'encore une fois, la culture n'est pas son objet premier. Pour autant, elle apparaît comme une illustration pertinente de la recherche de la souplesse de la gestion privée. Cependant, une fois la question des modalités de transfert de la gestion d'un musée à une structure de droit privé

²⁰⁶¹ Article 1524-5 du code général des collectivités territoriales.

²⁰⁶² Article 1524-5 du code général des collectivités territoriales.

²⁰⁶³ Article L.1524-1 du code général des collectivités territoriales.

²⁰⁶⁴ Circulaire COT/B/11/0852/C du ministre délégué auprès de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, chargé des collectivités territoriales du 29 avril 2011 *relative au régime juridique des sociétés publiques locales et des sociétés publiques locales d'aménagement*, p. 16.

²⁰⁶⁵ *Ibidem*, p. 14.

constituée par des collectivités territoriales, se pose la question de l'application, ou non, des règles de la commande publique par ces structures.

b. La question de l'application des règles de la commande publique

919. L'idée générale a longtemps été que le recours à une structure de droit privé pour assurer la gestion d'un service public, et notamment d'un musée, permet de se dégager des règles et des procédures liées à la commande publique. Cependant, cette idée doit être bannie : il ressort de la jurisprudence communautaire, et surtout du droit national, que les entités privées constituées par des collectivités publiques doivent être regardées comme des pouvoirs adjudicateurs au sens de l'article 2 du code des marchés publics ou de l'article 3 de l'ordonnance du 6 juin 2005 *relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics*²⁰⁶⁶ (**α**). Toutefois, on peut avancer que les réticences à l'application des règles de la commande publique tiennent sans doute plus aux modalités d'organisation de la structure de gestion qu'à la nécessité d'appliquer le code des marchés publics lui-même (**β**).

α. La soumission des structures de gestion privée des musées territoriaux aux règles de la commande publique

920. L'article 3 du code des marchés publics pose d'ores et déjà une piste de réflexion en soulignant que les relations contractuelles entre un pouvoir adjudicateur et un cocontractant « *sur lequel il exerce un contrôle comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour lui* » peuvent échapper aux dispositions du code des marchés publics. Cette dérogation est soumise à la condition expresse que ce cocontractant applique lui-même les règles relatives à la commande publique posées par le code des marchés publics, ou par l'ordonnance du 6 juin 2005, « *même s'il n'est pas un pouvoir adjudicateur* ». Celle-ci dispose, dans son article 3, que ses dispositions s'appliquent « *aux organismes de droit privé ou les organismes de droit public autres que ceux soumis au code des marchés publics dotés de la personnalité juridique et qui ont été créés pour satisfaire spécifiquement des*

²⁰⁶⁶ Ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005 *relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics*, précitée.

besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont : a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ; b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ; c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ». Elles devraient avoir vocation à s'appliquer aussi bien aux structures de droit privé conçues par les collectivités territoriales dans le cadre de la théorie des prestations *in house*²⁰⁶⁷ qu'aux structures de droit privé délégataire de service public des collectivités territoriales : aussi le non-respect du critère de rémunération du délégataire du service public peut, comme le fait d'assurer un contrôle fort sur la structure délégataire (notamment lorsque les représentants de la collectivité délégante sont également les représentants de la structure délégataire) constituer une forte présomption de la transparence du délégataire vis-à-vis de la collectivité territoriale délégante. Celui-ci se verra donc appliquer les dispositions relatives au code des marchés publics, ou au mieux, l'ordonnance du 6 juin 2005.

921. L'ordonnance du 6 juin 2005 *relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics* fait état d'une relative souplesse par rapport aux dispositions du code des marchés publics : pour résumer, en deçà des seuils au-dessus desquels s'appliquent les procédures formalisées (soit, pour les collectivités territoriales, 200 000 euros hors taxes pour les marchés de fournitures et de services et 5 000 000 euros hors taxes pour les marchés de travaux), les pouvoirs adjudicateurs sont libres d'organiser les modalités de passation de leurs marchés publics. Alors que le code des marchés publics pose certaines obligations dans le cadre de marchés publics à procédures adaptées, les marchés passés en application de l'ordonnance de 2005 « *sont passés selon des modalités librement définies par le pouvoir adjudicateur (...) les caractéristiques techniques des*

²⁰⁶⁷ Cour administrative d'appel de Nancy, 15 avril 1993, *Département de la Marne*, Rec., Tables, p. 681 : « Considérant qu'il résulte de l'instruction que le comité départemental du tourisme de la Marne, qui a entièrement conduit l'opération d'aménagement à Sainte-Marie-du-lac-Nuisement d'un village-musée champenois, dont il assure également l'exploitation, est une association créée par le conseil général de la Marne pour élaborer la politique du tourisme et des loisirs du département sous la responsabilité de l'assemblée départementale et pour la mettre en œuvre (...); que son conseil d'administration compte statutairement une majorité de conseillers généraux désignés par l'assemblée départementale ; que l'exécution des décisions dudit comité est assurée par un directeur, mis à disposition par le département et qui exerce en outre de plein droit les fonctions de délégué départemental au tourisme et de conseiller technique départemental en matière de tourisme et de loisirs ; qu'il s'ensuit que les marchés que le comité départemental du tourisme a conclus avec un maître d'œuvre et des entrepreneurs, dans le cadre de ses attributions statutaires, pour le démontage et la reconstruction des bâtiments caractéristiques de l'architecture rurale champenoise destinés à constituer le village-musée, l'ont été pour le compte du département dans un but d'utilité générale, et constituent des marchés de travaux publics ».

*fournitures, des services ou des travaux qui sont portées à la connaissance du ou des candidats peuvent être décrites de manière très succincte »*²⁰⁶⁸. En fait seuls les marchés publics d'un montant égal ou supérieur aux seuils des procédures formalisés doivent respecter des procédures à peu près calquées sur le code des marchés publics lui-même, dans le cadre notamment d'appels d'offres ouverts ou restreints, de procédures négociées ou de dialogue compétitif, etc.

En dehors de ces critères, aucun formalisme n'est véritablement attendu. L'article 12 du décret d'application de l'ordonnance du 6 juin 2005 précise d'ailleurs que les marchés publics passés selon une procédure formalisés sont attribués sous forme écrite. Cela induit-il que les autres peuvent se passer d'une procédure écrite ? Il ne le semble pas, car les pouvoirs adjudicateurs soumis à l'ordonnance doivent toutefois respecter un impératif essentiel, rappelé à l'article 6 de celle-ci : « *Les marchés et les accords-cadres soumis à la présente ordonnance respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics* ». Les libertés posées par l'ordonnance de 2005 s'arrêtent donc là où commencent les règles relatives à la commande publique, érigées d'ailleurs en principes généraux du droit par le Conseil constitutionnel dans une décision du 26 juin 2003, *loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*²⁰⁶⁹.

Ainsi, une société d'économie mixte locale, une société publique locale ou une association chargée de la gestion d'un musée devra, en principe, appliquer les règles de la commande publique, soit dans le cadre de l'ordonnance de 2005, soit dans le cadre du code des marchés publics : en effet, les dispositions de l'ordonnance « *ne font pas obstacle à la possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs d'appliquer volontairement les règles de passation ou d'exécution prévues par le code des marchés publics* »²⁰⁷⁰. C'est d'ailleurs ce que faisait, en son temps, la Réunion des musées nationaux, et ce que continue à faire le nouvel établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais.

922. Il en ressort que le régime général de la commande publique tel qu'il est posé par l'ordonnance du 6 juin 2005, mais surtout par le code des marchés publics ne constitue pas

²⁰⁶⁸ Article 10 du décret 2005-1742 du 30 décembre 2005 *fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de 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*, JORF du 31 décembre 2005, p. 20782.

²⁰⁶⁹ Conseil constitutionnel, décision 2003-473 DC du 26 juin 2003, *loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, Rec., p. 382.

²⁰⁷⁰ Article 3 de l'ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005 *relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics*, précitée.

véritablement un obstacle à une gestion publique des services publics, et par extension des musées. Deux arguments au moins peuvent accompagner cette théorie. En premier lieu, le code des marchés publics prévoit lui-même quelques aménagements et formules souples destinées en principe à s'adapter aux spécificités du marché en cause : on pense ainsi à l'article 30²⁰⁷¹ et à l'article 35, qui dispose notamment que « *peuvent être négociés après publicité préalable et mise en concurrence (...) les marchés et les accords-cadres de services, (...) et les marchés de prestations intellectuelles telles que la conception d'ouvrage, lorsque la prestation de services à réaliser est d'une nature telle que les spécifications du marché ne peuvent être établies préalablement avec une précision suffisante pour permettre le recours à l'appel* ». Cette disposition, qui trouve un écho dans l'ordonnance de 2005²⁰⁷², pourrait éventuellement avoir vocation à s'appliquer dans le cadre de la production d'une exposition temporaire.

En second lieu, on doit souligner le développement du profil « d'acheteur » : les collectivités territoriales ne recrutent plus, en effet, des juristes spécialisés dans le domaine des marchés publics, mais des « acheteurs », ce qui implique une professionnalisation accrue du domaine de la commande publique, et donc une adaptabilité croissante aux règles et aux procédures qui en découlent.

923. En fait, la difficulté de l'application des règles de la commande publique ne réside peut-être pas tant dans le respect du code des marchés publics que dans les modalités de mise en œuvre des procédures prévues par le code, c'est à dire les conditions de passation, d'exécution et de règlement des marchés et autres contrats de commandes publique. Cela concernerait alors les aspects organisationnels des structures de gestion.

β. La question des modalités de mise en œuvre des dispositions relatives aux règles de la commande publique : les aspects organisationnels

924. Partant de là, on doit distinguer deux choses : d'une part les dispositions relatives aux modalités de passation des marchés publics prévues par le code des marchés publics et d'autre

²⁰⁷¹ Article 30 du code des marchés publics : « I. *Les marchés et les accords-cadres ayant pour objet des prestations de services qui ne sont pas mentionnées à l'article 29 peuvent être passés, quel que soit leur montant, selon une procédure adaptée, dans les conditions prévues par l'article 28* ».

²⁰⁷² Article 33 du décret 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, précité.

part, les règles relatives au fonctionnement des structures de gestion, que ces structures soient des collectivités territoriales, des établissements publics ou des entités privées. Ces dispositions peuvent être d'application stricte et créer (ou non) un véritable obstacle à la mise en œuvre des règles de la commande publique.

925. Les règles posées par le code des marchés publics sont peu nombreuses : son article 7 dispose que *« au sein d'un pouvoir adjudicateur, les services qui disposent d'un budget propre peuvent coordonner la passation de leurs marchés ou accords-cadres, quel que soit leur montant, selon des modalités qu'ils déterminent librement. Les marchés ou accords-cadres ainsi passés obéissent aux règles fixées par le présent code. Les services qui coordonnent la passation de leurs marchés ou accords-cadres peuvent décider que l'un d'entre eux sera chargé : de signer et de notifier le marché ou l'accord-cadre, chaque service, pour ce qui le concerne, s'assurant de sa bonne exécution, ou de signer le marché ou l'accord-cadre, de le notifier et de l'exécuter au nom de l'ensemble des services »*.

Il y a donc une liberté totale concernant les modalités de passation, en interne, des marchés publics. Les collectivités territoriales tirent parti de cette liberté grâce, par exemple, aux délégations de signature dont il a déjà été question.

926. Les seuls impératifs posés par le code des marchés publics consistent en l'obligation, par exemple, de recourir à un jury de concours dans les conditions prévues par son article 24 lorsque le marché public est passé conformément à la procédure du concours²⁰⁷³. Surtout, les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics doivent mettre en place, dans les conditions définies par l'article 22 du code des marchés publics, une commission d'appel d'offres chargée d'examiner les candidatures et les offres en cas d'appels d'offres, c'est-à-dire dans le cas de marchés publics dont le montant est égal ou supérieur au seuil déterminé pour le recours aux procédures formalisées²⁰⁷⁴. Composée de représentants de la collectivité publique concernée, elle a pour mission d'éliminer les offres non conformes à l'objet du marché, de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse et d'attribuer le marché. Elle peut déclarer l'appel d'offres infructueux, et donne son avis (conforme) pour l'engagement d'une procédure négociée par la personne responsable des marchés.

²⁰⁷³ Article 70 du code des marchés publics.

²⁰⁷⁴ Le décret 2008-1355 du 19 décembre 2008 *de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics* (JORF du 20 décembre 2008, p. 19544) a supprimé les commissions d'appel d'offres de l'État et de ses établissements publics.

927. En dehors de ces dispositions prévues par le code des marchés publics, les modalités de passation des marchés publics sont librement déterminées par les pouvoirs adjudicateurs, en fonction de leur propre régime juridique et des dispositions qui régissent leur fonctionnement. Aussi la commission d'appels d'offres ne semble pas obligatoire dans les structures de droit privé constituées par des collectivités territoriales. Cependant, il paraît difficile de concevoir que, en l'état actuel de la réglementation relative aux marchés publics, celles-ci puissent se passer d'un organisme collégial pour attribuer certains marchés.

Pour autant, si l'on s'en tient aux seules dispositions relatives à l'organisation des différentes structures de gestion déjà étudiées jusqu'à présent, on doit relever l'existence d'une certaine souplesse d'organisation. En fait, toute la question est de savoir s'il est possible de transférer les pouvoirs des organes de direction en matière de marché public (attribution, approbation des pièces contractuelles, signature, reconduction ou interruption, *etc.*) aux différents services qui composent la structure : l'idée est que plus cette structure est importante, plus elle aura à passer de contrats de commandes et de transactions. L'efficacité de la gestion reposera alors sur le procédé de délégation de pouvoir ou de signature.

928. Les sociétés locales sont organisées comme les sociétés anonymes : elles sont administrées par un conseil de surveillance et un directoire ou, par un conseil d'administration et son président. Ces deux formules (une direction parfaitement dualiste et un dualisme atténué par le fait que le président est membre du conseil d'administration) permettent d'adapter les sociétés locales aux spécificités des activités qu'elles gèrent. Dans le premier cas, le directoire est un organe collectif qui assure la direction et l'administration de la société sous le contrôle d'un conseil de surveillance. Cette formule est peu utilisée, car le directoire dispose de pouvoirs très étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la société, qui peut être engagée dans des rapports avec des tiers même dans le cadre d'actes qui ne relèvent pas de son objet social²⁰⁷⁵. Aussi recourt-on à une formule plus courante : un conseil d'administration et son président, ainsi qu'un directeur général, nommé par le conseil d'administration²⁰⁷⁶. Celui-ci n'a pas de pouvoirs propres, il exerce ses fonctions dans le cadre de pouvoirs délégués, qui lui sont attribués par le conseil d'administration. Il peut être assisté de directeurs généraux délégués, cette fonction pouvant alors se calquer sur la notion de chef de service, lorsque la structure de gestion est importante et qu'elle dispose de plusieurs « services ». Il revient alors au conseil

²⁰⁷⁵ Article L. 225-64 du code de commerce.

²⁰⁷⁶ DURAND Guy, « Les sociétés d'économie mixte locales », précité, §30.

d'administration de déterminer les conditions et les modalités de passation des contrats et des marchés publics, cette liberté permettant de mettre en place une certaine souplesse de gestion. On retrouve alors un modèle d'organisation bien connu : le président de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale est chargé d'exécuter ses décisions, et celle-ci lui permet « *de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres, ainsi que toute décision concernant leurs avenant (...)* »²⁰⁷⁷. Cela sous-entend notamment que le président de la collectivité territoriale peut être habilité par l'assemblée délibérante à gérer les procédures de passation des contrats et marchés dont la valeur ne dépasse pas un certain seuil. En outre, le président peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, sa signature au directeur général des services et au directeur général adjoint des services, aux directeur général et aux directeurs des services techniques ainsi qu'aux responsables des services locaux²⁰⁷⁸. Ainsi, à Paris, seuls les marchés publics passés selon une procédure formalisée sont soumis à une délibération du Conseil de Paris. Celui-ci habilite alors le maire à les signer : les marchés publics qui concernent le fonctionnement des musées sont alors signés par la directrice des affaires culturelles sur proposition du maire.

929. C'est ce même schéma que l'on retrouve dans le cadre du fonctionnement des établissements publics nationaux. Le conseil d'administration du musée d'Orsay détermine ainsi les « *catégories de contrats et de conventions qui, en raison de leur nature ou du montant financier engagé, doivent lui être soumis pour approbation et celles dont il délègue la responsabilité au président* ». Celui-ci « *signe les contrats et conventions engageant l'établissement* ». Il peut « *déléguer sa signature à l'administrateur général. Il peut également déléguer sa signature au directeur du musée national de l'Orangerie des Tuileries, au directeur du musée national Hébert et aux responsables des services de l'établissement et, en cas d'empêchement de ceux-ci, aux autres agents placés sous son autorité* »²⁰⁷⁹.

De même, s'il n'est pas certain qu'il existe une organisation similaire au sein de l'établissement public muséal défini à l'article L. 410-4 du code du patrimoine (il semble en effet que le président soit le seul organe dirigeant de l'établissement public en dehors de son conseil d'administration et que, de ce fait, la délégation de signature ne soit pas autorisée), l'organisation de l'établissement public de coopération culturelle fait état d'une grande

²⁰⁷⁷ Article L.2122-22 du code général des collectivités territoriales, pour les communes.

²⁰⁷⁸ Article L.2122-19 du code général des collectivités territoriales, pour les communes.

²⁰⁷⁹ Articles 20, 22 et 23 du décret 2003-1300 du 26 décembre 2003 portant création de l'Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie, précité.

souplesse en la matière. Il revient au conseil d'administration de délibérer sur les questions intéressant le fonctionnement de l'établissement public, et notamment sur les conditions générales de passation des contrats, convention et marchés et d'acquisition des biens culturels. *« Il détermine les catégories de contrats, conventions et transactions qui, en raison de leur nature ou du montant financier engagé, doivent lui être soumis pour approbation et celles dont il délègue la responsabilité au directeur »*²⁰⁸⁰. Par ailleurs le directeur de l'établissement public de coopération culturelle assure sa direction et à ce titre *« il passe tous actes, contrats et marchés, dans les conditions définies par le conseil d'administration (...) il peut déléguer sa signature à un ou plusieurs chefs de service placés sous son autorité »*²⁰⁸¹.

930. Les aspects organisationnels des structures autonomes de gestion susceptibles de gérer des musées territoriaux sont donc tels que, quelle que soit leur nature publique ou privée, la question de la passation des marchés publics (et, par extension, des autres formes de conventions et transactions) ne semble pas constituer un obstacle majeur à une gestion efficiente du service en cause. Dès lors, il ne semble pas pertinent d'envisager une gestion privée d'un musée territorial simplement sur la base de l'application du code des marchés publics. Il convient cependant bien évidemment de prendre en compte la spécificité de l'activité concernée, et les nécessaires besoins d'anticipation dont il peut être question, dans le cadre de l'organisation d'expositions temporaires, par exemple : en effet, le choix d'un scénographe, par exemple, peut être difficile à mettre en œuvre quand il s'agit de tenir compte de la date de l'exposition, des délais de publicité et d'analyse des offres, *etc.* Cependant, on l'a déjà souligné, le code des marchés publics propose certains aménagements en la matière, et si l'on s'en tient à la seule organisation de la structure de gestion, la règle est de laisser aux structures de gestion une large souplesse quant à leur organisation.

Mais parfois, alors mêmes que les modalités d'organisation des structures de gestion font l'objet d'une certaine souplesse quant aux procédures de passation des marchés publics, celles-ci mettent en place des procédures d'application plus strictes. Il en est ainsi par exemple de la ville de Paris qui a mis en place, dans le cadre de la passation de marchés publics à procédure adaptée, des commissions internes aux différents services et directions de la collectivité. Elles prennent connaissance de certaines candidatures et se prononcent sur leur recevabilité. En dessous des seuils relatifs aux procédures formalisées, elles attribuent les marchés.

²⁰⁸⁰ Article R. 1431- 12 du code général des collectivités territoriales.

²⁰⁸¹ Article R. 1431- 13 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, la spécificité de la régie personnalisée dans ce domaine doit être soulevée : en effet, on doit convenir que la souplesse et la liberté d'organisation découle d'une part du procédé de délégation de signature, mais également du fait qu'aucune disposition ne vient entraver cette liberté. Or, les dispositions relatives au fonctionnement de la régie personnalisée sont propres à restreindre cette liberté d'organisation. En effet, que la régie personnalisée ait un caractère administratif ou industriel et commercial, elle est soumise aux règles applicables aux marchés de la commune ou de toute autre collectivité territoriale qui l'a créée²⁰⁸². Il ne s'agit pas de calquer l'organisation interne et les procédures de passation des marchés publics de la régie personnalisée sur celle de la collectivité territoriale créatrice, mais bien de respecter les dispositions du code des marchés publics. L'article R.2221-23 précise seulement que « *la passation des contrats donne lieu à un compte rendu spécial au conseil d'administration dès sa plus prochaine réunion, à l'exception de ceux dont le montant est inférieur à une somme fixée par le conseil* ». Cette disposition paraît ressembler à toutes les autres. Mais l'article suivant précise que le conseil d'administration peut déléguer au président de la régie personnalisée à caractère administratif (ou à son directeur lorsqu'il s'agit d'une régie personnalisée à caractère industriel et commercial) le pouvoir de prendre toute décision relative à la passation, à l'exécution et au règlement des marchés publics « *qui peuvent être passés selon une procédure formalisée* »²⁰⁸³. Ajoutée au fait que le procédé de délégation de signature au sein de la régie personnalisée est soumis aux restrictions que l'on sait²⁰⁸⁴, cette disposition peut constituer un autre obstacle, en termes organisationnels, à la gestion d'un ou de plusieurs musées dans le cadre d'une régie personnalisée ; à moins d'être certain de ne pas dépasser les seuils des procédures formalisées (soit 200 000 euros hors taxes pour les fournitures et 5 000 000 euros hors taxes pour les travaux).

Ce qui est certain, c'est que la régie personnalisée paraît difficilement adaptable à la gestion d'un réseau de musée, à moins, encore une fois, d'anticiper suffisamment leurs besoins pour présenter des contrats et marchés publics à l'appréciation du conseil d'administration. Cela implique de maîtriser parfaitement les délais relatifs aux marchés publics en cause ainsi que le calendrier des réunions du conseil d'administration, et de prévoir également les conditions de quorum adéquates. Ces conditions ne semblent pas impossibles à tenir, car la ville de Besançon a récemment créé une régie personnalisée chargée d'assurer la gestion de la Citadelle Vauban. La Citadelle de Besançon est un monument historique inscrit au patrimoine mondial de

²⁰⁸² Article R.2221-24 du code général des collectivités territoriales.

²⁰⁸³ *Ibidem*.

²⁰⁸⁴ Voir *supra*, §853 et suivants.

l'UNESCO depuis 2008. Il abrite également un espace dédié à Vauban, architecte du site, et trois musées (un musée, un musée Comtois, et un musée de la Résistance et de la Déportation). Depuis 1994, la ville de Besançon avait chargé une société d'économie mixte locale de développer l'attractivité touristique du site dans le cadre de délégations de service public. Aux termes de la dernière convention, la société d'économie mixte locale était chargée de l'animation et du développement touristique et culturel du site, la ville conservant la responsabilité de la gestion des musées et de l'entretien du patrimoine historique. Celle-ci a finalement décidé de constituer une régie personnalisée chargée de l'ensemble de ces missions. La nouvelle structure, créée à la fin de l'année 2010, est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2011. Elle « *est chargée de la gestion et du développement de la Citadelle et de ses musées, de la mise en valeur de l'ensemble des fortifications inscrites sur la liste du Patrimoine mondial. Elle exerce notamment les missions suivantes : la définition et la mise en œuvre du projet scientifique, culturel et touristique dont les orientations sont fixées ci-dessus ; la gestion du site et des musées, l'exploitation (entrées, boutiques, restauration), l'accueil du public, la sécurité, l'entretien et la maintenance (avec le concours des services municipaux) ; l'animation culturelle, pédagogique et touristique (expositions temporaires, événementiel, conférences, médiation, service éducatif, politique éditoriale...); la mise en valeur du site ainsi que des musées (hors travaux du propriétaire); le suivi des travaux de restauration des bâtiments et des fortifications Vauban sous la maîtrise d'ouvrage de la Ville; la communication et la promotion du site (plan marketing...); toute activité en lien direct ou indirect avec la valorisation et l'exploitation du site et des musées* »²⁰⁸⁵.

Il s'agit d'une régie personnalisée de type industriel et commercial et, dans ces conditions, elle a vocation à appliquer l'ordonnance du 6 juin 2005 plutôt que le code des marchés publics. Mais la ville de Paris a choisi, elle, la régie personnalisée à caractère administratif pour assurer, à partir de 2013, la gestion de ses douze musées. Elle devra donc respecter les dispositions du code des marchés publics.

²⁰⁸⁵ Exposé des motifs de la délibération relative à la création d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, chargée de l'exploitation globale de la Citadelle et du site UNESCO dénommée « établissement public Citadelle - Patrimoine mondial », *Bulletin Officiel de la commune de Besançon*, 2010, p. 1382.

B. Les questions d'ordre financier

931. Le choix d'une structure de gestion publique ou privée d'un musée passe, au-delà de question d'ordre technique, par l'appréciation de considérations financières qui se traduisent par deux questions : les règles de fiscalité applicable (1) et les modalités de financement du musée concerné (2).

1. La fiscalité applicable aux structures chargées de la gestion d'un musée

932. Sans faire un état précis de la fiscalité applicable aux institutions chargées de la gestion d'un musée, il s'agit de dégager les questions qui peuvent se poser dans ce domaine, sachant qu'il n'est pas pertinent d'opérer une distinction tranchée entre les personnes publiques et les personnes privées.

Il n'existe pas, en effet, de véritable exonération fiscale généralisée au profit des personnes publiques. Si elles bénéficient de certains aménagements dans le cadre de dispositions fiscales spécifiques²⁰⁸⁶, l'existence d'exonérations ou d'aménagements fiscaux ne découle pas de la qualité de la personne publique, mais de l'existence ou non d'une forte présomption du caractère non lucratif de l'activité concernée : ainsi, en principe, la gestion d'un musée est exonérée des impôts commerciaux, qu'il relève d'une personne de droit public ou d'une personne de droit privé (a). Mais les personnes publiques sont, en principe, exonérées de la taxe sur les salaires et cette exonération constitue une donnée à prendre en compte dans le choix de la structure de gestion d'un musée (b). Par ailleurs, les collectivités territoriales et leurs groupements bénéficient d'un régime spécial, et perçoivent des subventions destinées à compenser la taxe sur la valeur ajoutée versée au titre de certaines dépenses d'investissement (c).

²⁰⁸⁶ BIN Fabrice, « La fiscalité, un instrument au service de la politique culturelle », *AJ Collectivités territoriales*, 2011, p. 165.

a. L'exonération des impôts commerciaux au titre de la gestion d'un musée

933. L'article 256 B du code général des impôts « *les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence* ». De la même manière, « *les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes de l'État, pour leurs activités de caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique, quelle que soit leur situation à l'égard de la taxe sur la valeur ajoutée* » sont exonérés de la contribution économique territoriale. On retrouve cette affirmation dans les dispositions régissant l'impôt sur les sociétés : ainsi, aux termes de l'article 207-1, 6°, du code général des impôts, les régions, les départements, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités territoriales ou de groupements de collectivités territoriales, ainsi que leurs régies de service public sont exonérées de l'impôt sur les sociétés.

De ces dispositions, on peut déduire que l'exploitation d'un musée par une personne morale de droit public « *constitue une activité éducative ou culturelle qui n'est pas assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée* »²⁰⁸⁷, ni aux autres impôts commerciaux. Cependant, cette exonération est assortie d'une condition. En effet, il ne doit pas y avoir de « *distorsion dans les conditions de la concurrence* » : l'activité concernée (l'exploitation d'un musée) ne doit pas revêtir pas un caractère lucratif. De même, « *sont passibles de l'impôt sur les sociétés, (...) les établissements publics, les organismes de l'État jouissant de l'autonomie financière, les organismes des départements et des communes et toutes autres personnes morales se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif* »²⁰⁸⁸.

Il peut donc y avoir, au sein d'une même activité, plusieurs secteurs et plusieurs régimes fiscaux : un secteur non lucratif et un secteur lucratif soumis à des dispositions fiscales différentes, le secteur lucratif étant représenté par toutes les opérations et tous les services annexes à la visite (locations d'espaces, activités commerciales ou de restauration). C'est l'une des raisons qui peut conduire à la mise en place au sein d'une structure publique, d'un budget annexe, celui-ci permettant alors de bien identifier les flux de recettes soumis à la taxe sur la valeur ajoutée notamment, et ceux qui en sont exonérés.

²⁰⁸⁷ BIN Fabrice, « La fiscalité, un instrument au service de la politique culturelle », *AJ Collectivités territoriales*, 2011, p. 165.

²⁰⁸⁸ Article 206 du code général des impôts.

934. On retrouve ce même schéma pour certaines personnes privées qui gèrent un service public culturel, et à plus forte raison un musée : dans un tel contexte, l'administration fiscale opère une distinction entre la nature de la personne privée (ainsi les sociétés locales sont soumises aux impôts commerciaux), et l'objet de certaines personnes privées à but non lucratif, telles que les associations ou les fondations. Celles-ci ne sont pas assujetties aux impôts commerciaux, dans la mesure où leur activité n'a pas un caractère lucratif. Dans ce cas, l'exonération ne tient pas à leur nature, mais à l'objet de l'activité en cause. L'administration fiscale peut en effet apprécier différemment la nature de la personne privée concernée, et l'objet de son activité. Une instruction en date du 18 décembre 2006²⁰⁸⁹ précise les modalités d'application de ces dispositions. Elle reprend et clarifie notamment l'instruction du 15 septembre 1998 qui posait les critères d'appréciation de l'exonération des personnes privées aux impôts commerciaux²⁰⁹⁰. Selon ses dispositions, la non-lucrativité d'une activité s'apprécie au regard de trois critères.

En premier lieu, la gestion de l'organisme doit être désintéressée, ce qui tient, notamment à l'absence de rémunération de ses dirigeants. Cependant, l'administration fiscale pose quelques exceptions à ce principe, qui tiennent par exemple au respect de conditions de transparence financière et au fonctionnement démocratique de la structure ; à l'adéquation de la rémunération aux sujétions du dirigeant ; au plafonnement de cette rémunération et au nombre de dirigeants pouvant être rémunérés au regard des ressources de l'organisme.

En second lieu, cet organisme en cause ne doit pas concurrencer une entreprise car sinon, *« la situation de l'organisme s'apprécie concrètement par rapport à des entreprises ou des organismes lucratifs exerçant la même activité, dans le même secteur. L'appréciation de la concurrence ne s'effectue donc pas en fonction de catégories générales d'activités (spectacles, tourisme, activités sportives...) mais à l'intérieur de ces catégories. C'est à un niveau fin que l'identité d'activités doit être appréciée »*²⁰⁹¹.

Enfin, en troisième lieu, si l'activité concernée concurrence une entreprise, elle ne doit pas être gérée comme telle : *« Le fait qu'un organisme à but non lucratif intervienne dans un domaine d'activité où coexistent des entreprises du secteur lucratif ne conduit pas ipso facto à le soumettre aux impôts commerciaux. Il convient en effet de considérer l'utilité sociale de*

²⁰⁸⁹ Instruction 4 H-5-06 applicable aux organismes sans but lucratif, BOI n° 208 du 18 décembre 2006.

²⁰⁹⁰ Instruction 4 H-5-98 du 15 septembre 1998, *Dispositions diverses. Collectivités autres que les sociétés. Organismes sans but lucratif*, BOI n° 170 du 15 septembre 1998. Voir également l'instruction 4 H-1-99 du 16 février 1999, *Impôt sur les sociétés. Dispositions particulières. Champ d'application de l'IS. Collectivités imposables. Collectivités autres que les sociétés. Collectivités se livrant à des opérations de caractère lucratif. Imposition forfaitaire annuelle des sociétés. Champ d'application. Sociétés et organismes exonérés. Exonérations diverses*, BOI n° 33 du 19 février 1999.

²⁰⁹¹ Instruction 4 H-5-06 applicable aux organismes sans but lucratif, précitée, §56 et 57.

l'activité, l'affectation des excédents dégagés par l'exploitation, les conditions dans lesquelles le service est accessible, ainsi que les méthodes auxquelles l'organisme a recours pour exercer son activité. Ainsi, pour apprécier si l'organisme exerce son activité dans des conditions similaires à celles d'une entreprise, il faut examiner successivement les critères suivants selon la méthode du faisceau d'indices : le «Produit» proposé par l'organisme, le «Public» bénéficiaire, les «Prix» qui sont pratiqués, et les opérations de communication réalisées («Publicité») ». Ces critères dits des « 4 P » ne sont pas cumulatifs et constituent un faisceau d'indice, permettant de déduire le caractère lucratif ou non de l'activité en cause.

935. Il a ainsi été considéré en 2007 que les missions exercées par l'association Paris Musées dans le cadre du contrat de délégation de service public conclu avec la ville de Paris avaient un objet lucratif. La ville de Paris a donc engagé son délégataire à prendre la forme d'une société par action simplifiée, ce qui implique qu'elle est soumise aux impôts commerciaux. Toutefois, elle dispose d'un régime fiscal attractif, notamment en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Il existe en effet quelques avantages à ce que des activités muséales soient soumises à la taxe sur la valeur ajoutée : une franchise de base permet tout d'abord aux musées soumis à la taxe sur la valeur ajoutée d'y échapper si leur chiffre d'affaires reste en dessous d'un certain montant, posé par l'article 293 B du code général des impôts²⁰⁹².

La société Paris Musées ne remplit pas ce critère, mais elle bénéficie d'une taxe sur la valeur ajoutée à taux réduit en application de l'article 279 du code général des impôts. Celui-ci précise en effet que « *la taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 7 % en ce qui concerne (...) les droits d'entrée pour la visite des parcs zoologiques et botaniques, des musées, monuments, grottes et sites ainsi que des expositions culturelles (...)* »²⁰⁹³. Paris Musées n'exploite plus de boutiques dans les musées de la ville de Paris, mais si cela avait été le cas, elle aurait été soumise à une taxe sur la valeur ajoutée au taux normal pour cette activité. Cependant elle exploite des comptoirs de vente dans certains musées durant les périodes d'expositions temporaires. Elle y vend les catalogues et autres ouvrages qu'elle a édités : les

²⁰⁹² Article 293 B du code général des impôts : « *I. Pour leurs livraisons de biens et leurs prestations de services, les assujettis établis en France, à l'exclusion des redevables qui exercent une activité occulte au sens du troisième alinéa de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales, bénéficient d'une franchise qui les dispense du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée, lorsqu'ils n'ont pas réalisé : 1° Un chiffre d'affaires supérieur à : a) 81 500 € l'année civile précédente ; b) Ou 89 600 € l'année civile précédente, lorsque le chiffre d'affaires de la pénultième année n'a pas excédé le montant mentionné au a ; 2° Et un chiffre d'affaires afférent à des prestations de services, hors ventes à consommer sur place et prestations d'hébergement, supérieur à : a) 32 600 € l'année civile précédente ; b) Ou 34 600 € l'année civile précédente, lorsque la pénultième année il n'a pas excédé le montant mentionné au a* ». Voir également l'instruction fiscale 3 F-1-11 (BOI n° 2 du 11 janvier 2011).

²⁰⁹³ La loi 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a relevé le taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée de 5,5% à 7%. Voir l'instruction fiscale 3 C-1-12, BOI n° 14 du 10 février 2012.

recettes qui en découlent sont soumises à un taux réduit de 7%²⁰⁹⁴. Par ailleurs, Paris Musées bénéficie du système de la déduction de la taxe sur la valeur ajoutée : toutes les personnes soumises à la taxe sur la valeur ajoutée récupèrent cette taxe dans le cadre des activités qu'elles facturent. En contrepartie du versement au Trésor de cette taxe sur la valeur ajoutée, elles peuvent récupérer la taxe sur la valeur ajoutée qu'elles ont elles-mêmes payée sur les dépenses engagées au titre de leur activité. Ce dispositif est régi par les dispositions des articles 205 à 210 de l'annexe 2 du code général des impôts, ainsi que par un décret du 16 avril 2007²⁰⁹⁵. Son impact n'est pas négligeable sur la trésorerie de la société Paris Musée. Il se pose donc comme un avantage pour les organismes chargés de la gestion d'un musée et assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée.

b. La question de la taxe sur les salaires

936. Les articles 231 et suivants du code général des impôts prévoient qu'une taxe sur les salaires est due par toutes les personnes ou organismes publics ou privés établis en France qui paient des salaires, traitements, indemnités et émoluments.

L'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements sont toutefois exonérés de cette taxe. Cette exception concerne aussi certains organismes de l'État ou des collectivités territoriales limitativement énumérés par la loi et dont, pour ce qui concerne la gestion des musées, les régies personnalisées à caractère administratif sont les seuls représentants. L'article 231 du code général des impôts précise également que sont exonérés « *les rémunérations versées par les employeurs dont le chiffre d'affaires réalisé au cours de l'année civile précédant le versement de ces rémunérations n'excède pas* [un certain montant défini à l'article 293 B du code général des impôts relatif à l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée] *sont exonérées de la taxe sur les salaires.* Toutefois, « *les entreprises entrant dans le champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée qui n'ont pas été soumises en fait à cette taxe en vertu d'une interprétation formellement admise par l'administration sont redevables de la taxe sur les salaires* ».

²⁰⁹⁴ Article 278 bis du code général des impôts.

²⁰⁹⁵ Décret 2007-566 du 16 avril 2007 relatif aux modalités de déduction de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant l'annexe II au code général des impôts, JORF du 19 avril 2007, p. 6992.

937. La taxe sur les salaires est donc liée à la qualité de l'employeur, c'est-à-dire « *celui qui détient le pouvoir de nommer et de révoquer le salarié ainsi que de lui donner des directives quant à l'exécution de ses tâches* »²⁰⁹⁶ ; ainsi qu'au taux d'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée. De ce fait, la reprise par une structure de gestion publique (à l'exception d'une régie personnalisée) ou privée, d'un musée géré en régie directe entraînera, au moins vis-à-vis de la taxe sur les salaires, une affectation de son régime fiscal. Au niveau national, le transfert des compétences en matière de gestion du personnel aux établissements publics chargés de la gestion des musées (établissement public du musée du Louvre et établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles) les conduit à assumer la charge de cette taxe. Celle-ci peut induire un surcoût important des charges liées au versement des salaires²⁰⁹⁷.

Mais ce surcoût peut néanmoins éviter en recourant à une mise à disposition de ses agents au profit de la nouvelle structure de gestion de son musée. Le statut des agents de cette structure emporte donc des conséquences fiscales. Il importe en effet de distinguer le personnel affecté ou mis à la disposition de la structure de gestion du musée par la collectivité territoriale (non assujetti à la taxe sur les salaires), et le personnel recruté directement par cette structure (assujetti à la taxe sur les salaires).

c. Un dispositif spécial au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements : le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée

938. Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée a été institué à partir de 1975 au profit des collectivités territoriales²⁰⁹⁸. Toujours toléré par les instances européennes alors qu'aucun mécanisme communautaire ne permet aux personnes publiques de bénéficier d'une exonération de la taxe sur la valeur ajoutée, il consiste en une aide de l'État destinée à « *permettre progressivement le remboursement intégral de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles* »

²⁰⁹⁶ LAMBERT Alain, *Rapport d'information sur la taxe sur les salaires*, Doc. Sénat, session ordinaire 2001-2002, n° 8, p. 15.

²⁰⁹⁷ Article 231 2° du code général des impôts : « *Le taux de la taxe sur les salaires est porté de 4,25 à 8,50 % pour la fraction comprise entre 7 604 € et 15 185 € et à 13,60 % pour la fraction excédant 15 185 euros de rémunérations individuelles annuelles. Ces limites sont relevées chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédente. Les montants obtenus sont arrondis, s'il y a lieu, à l'euro supérieur* ».

²⁰⁹⁸ Article 13 de la loi 75-853 du 13 septembre 1975 de finances rectificative pour 1975, JORF du 14 septembre 1975, p. 9475.

d'investissement »²⁰⁹⁹. De ce fait, le mécanisme du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée est soumis à certaines conditions d'éligibilité.

939. Ces conditions visent, en premier lieu, la nature des personnes effectuant les dépenses d'investissement, dont la liste est limitativement énumérée par l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales. Sont ainsi concernés « *les régions, les départements, les communes, leurs groupements, leurs régies, les syndicats chargés de la gestion des agglomérations nouvelles, les services départementaux d'incendie et de secours, les centres communaux d'action sociale, les caisses des écoles, le Centre national de la fonction publique territoriale et les centres de gestion des personnels de la fonction publique territoriale au prorata de leurs dépenses réelles d'investissement* »²¹⁰⁰.

Cette énumération paraît éliminer l'établissement public muséal de l'article L. 410-4 du code du patrimoine. La question peut se poser également pour les établissements publics de coopération culturelle : en principe, ils relèvent des groupements de collectivités territoriales au même titre que les syndicats mixtes, et ceux-ci peuvent bénéficier du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée à condition d'être exclusivement constitués de membres pouvant bénéficier des prestations de ce fonds. Or, rien n'est dit sur les établissements publics de coopération culturelle, ni sur la possibilité de leur appliquer le même régime que les syndicats mixtes. Cependant, il paraît certain qu'un établissement public de coopération culturelle créé par des collectivités territoriales en partenariat avec l'État ne pourrait être bénéficiaire du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Quant aux régies, le législateur ne vise là que les régies statutaires, et il convient de distinguer les régies dotées de la personnalité morale (régies personnalisées) des régies non dotées de la personnalité morale (régies autonomes). Les régies personnalisées sont éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, mais pas les régies autonomes. Il revient en effet aux collectivités territoriales responsables de ces régies de bénéficier de cette compensation. Par la suite, celles-ci peuvent toujours reverser la compensation sur la valeur ajoutée dans le budget de la régie autonome (qui est un budget annexe à celui de la collectivité territoriale responsable).

940. En second lieu, les conditions d'éligibilité au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée visent la nature des dépenses effectuées par les personnes éligibles au fonds. Ces

²⁰⁹⁹ Article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales.

²¹⁰⁰ Article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales.

dépenses sont les dépenses réelles d'investissement qui, en principe, sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée. Il s'agit des dépenses effectuées en vue de l'accroissement du patrimoine de la personne publique concernée, ou bien dans le but d'en augmenter la valeur. Ainsi, les redevances versées au titre des marchés de travaux publics sont, par exemple, éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, alors même que le marché aurait fait l'objet d'une annulation pour irrégularité²¹⁰¹.

En principe ces dépenses d'investissement ne peuvent être consacrées à un bien cédé ou mis à disposition d'un tiers non bénéficiaire du fonds, mais le législateur est intervenu en 2005 pour assouplir cette interdiction. L'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales permet désormais aux personnes bénéficiaires du fonds de disposer d'une compensation sur la taxe sur la valeur ajoutée au titre des immobilisations qu'elles auront confiées dès leur réalisation ou leur acquisition à un tiers chargé, notamment, de gérer un service public qui lui aura été délégué par ces personnes²¹⁰². Par ailleurs, « *sont éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée les dépenses correspondant à des travaux réalisés à compter du 1er janvier 2005 sur les monuments historiques inscrits ou classés appartenant à des collectivités territoriales, quels que soient l'affectation finale et éventuellement le mode de location ou de mise à disposition de ces édifices* »²¹⁰³. Ces deux dernières dispositions peuvent permettre à une collectivité territoriale de récupérer la taxe sur la valeur ajoutée versée dans le cadre de dépenses liées à la construction ou à la restauration d'un musée (ceux-ci étant souvent

²¹⁰¹ Ce principe permet de distinguer les conditions d'éligibilité au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée des circonstances ayant conduit à la réalisation des dépenses ouvrant droit au fonds de compensation. Il est rappelé par l'article L. 1615-1, al 2, du code général des collectivités territoriales, et le juge administratif en a fait une application dans une espèce du 5 novembre 2005 : Conseil d'État, 5 novembre 2005, *Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales c/ Commune d'Orange*, Rec., p. 753, note L. LEVOYER, AJDA 2006, pp. 608-611.

²¹⁰² Article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 42-III-1 de la loi 2005-1719 du 30 décembre 2005 *de finances pour 2006* (JORF du 31 décembre 2005, p. 20597) : « *Les immobilisations confiées dès leur réalisation ou leur acquisition à un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et exerçant une activité ne lui ouvrant pas droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé le bien donnent lieu à attribution du fonds pour les dépenses réelles d'investissement réalisées à compter du 1er janvier 2006 si : a) Le bien est confié à un tiers qui est chargé soit de gérer un service public que la collectivité territoriale ou l'établissement lui a délégué, soit de fournir à cette collectivité ou cet établissement une prestation de services ; b) Le bien est confié à un tiers en vue de l'exercice, par ce dernier, d'une mission d'intérêt général ; c) Le bien est confié à titre gratuit à l'État* ». Le juge administratif avait déjà mis en avant ces principes, en dégageant l'idée que les dépenses d'investissement ne sont pas éligibles aux fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée si elles ont pour objet d'avantager un tiers : voir Conseil d'État, 5 avril 2004, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales c/ Commune de Farebersviller*, à propos de la construction d'une maison de retraite dont la gestion avait été confiée à une association (req. n° 240922) et Cour administrative d'appel de Paris, 21 mars 2005, *Ministre de l'Intérieur c/ Département du Val-de-Marne*, à propos des dépenses d'investissement relatives à deux villages de vacances et à la salle de réunion de la maison des syndicats (req. n° 01PA03137). Voir également LEVOYER LOÏC, « Contrats publics et fonds de compensation de la TVA : enfin une clarification ! », AJDA 2006, pp. 920-925.

²¹⁰³ Article L. 1615-7, al 6, du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi 2006-1666 du 21 décembre 2006 *de finances pour 2007*, JORF du 27 décembre 2006, p. 19641.

classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques) dont elle a confié la gestion à une personne non éligible au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée. Il suffit, pour ce faire, qu'elle conserve la maîtrise d'ouvrage de ces travaux.

De plus, les dispositions de l'article L. 1615-7, al 6, du code général des collectivités territoriales permettent de contourner une autre obligation quant à l'éligibilité au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée. En principe en effet, les dépenses relatives aux immobilisations utilisées pour la réalisation d'opérations soumises à la taxe sur la valeur ajoutée ne peuvent ouvrir droit aux versements du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée. Le Conseil d'État a rappelé cette obligation dans une décision du 7 novembre 2005, *Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales c/ Commune d'Orange*²¹⁰⁴. En l'espèce, le représentant de l'État dans le département du Vaucluse avait refusé d'accorder à la commune d'Orange l'attribution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée qu'elle avait sollicitée au titre des dépenses effectuées dans le cadre d'un marché d'entreprise de travaux publics en vue de la réalisation d'un espace culturel. Le Conseil d'État a relevé que ce centre avait vocation à accueillir un musée, une bibliothèque et une salle de spectacle. Si les dépenses liées à la création du musée et de la bibliothèque étaient susceptibles de bénéficier d'une compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, il n'en était pas de même pour la salle de spectacle : « [Considérant] que la représentation de spectacles à titre onéreux est, en vertu des articles 256 A et 256 B du code général des impôts, une activité soumise à la taxe sur la valeur ajoutée (...) le préfet de Vaucluse était fondé à refuser l'attribution sollicitée par la commune d'Orange en tant qu'elle se rapportait à la salle de spectacles et, dans les circonstances de l'espèce, à déterminer la fraction des dépenses pouvant faire l'objet d'une compensation par référence au prorata des surfaces éligibles (...) ». Une situation analogue aurait pu se présenter s'il n'avait pas été question de construire une salle de spectacle à côté d'un musée, mais une librairie ou un restaurant. Cependant, depuis 2006, ce critère est sans objet lorsqu'il s'agit de réaménager un monument historique.

²¹⁰⁴ Conseil d'État, 7 novembre 2005, *Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales c/ Commune d'Orange*, précité.

2. Les modalités de financement des structures chargées de la gestion d'un musée

941. Il ressort des discours sur les modalités de financement des musées que ceux-ci sont, en France et en Europe, considérés comme « antiéconomiques ». Ce caractère serait dû à l'incapacité des musées à tirer des revenus substantiels de leurs collections et donc à l'inaliénabilité des œuvres conservées dans les musées de France, ainsi qu'à une incapacité chronique à dégager une forme de rentabilité. On retrouve là une théorie dégagée dans les années 1960 par des économistes américains. Elle ne visait à l'origine que le spectacle vivant, et mettait en avant le fait que les gains de production d'une activité culturelle se heurtent à l'accroissement des charges de production (et notamment à l'augmentation constante des charges de personnel). Cette situation enclenche alors un déficit entre les dépenses et les ressources de l'activité, qui ne saurait être résorbé que par une augmentation des tarifs ou un financement public pour éviter, à terme, une disparition de l'activité en cause²¹⁰⁵.

Or, ce financement public est, en principe, interdit dans le cadre de l'exploitation d'un service public par une personne privée (a), celle-ci devant alors trouver d'autres ressources pour son institution (b).

a. Les principes généraux de financement des structures privées

942. La constitution d'une structure de droit privé autonome pour assurer la gestion et l'exploitation d'un musée implique un principe assez simple : cette structure devra se financer grâce à ses ressources propres, car les aides aux entreprises (et notamment aux sociétés locales) sont soumises au régime des aides publiques posées par les principes nationaux et communautaires du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, et de la libre concurrence.

Ce principe devrait sans doute être relativisé dans le cadre d'une société publique locale, entièrement constituée d'actionnaires publics. Cependant, on peut se demander quel pourrait alors être l'intérêt financier d'une collectivité territoriale à constituer un musée dans le cadre

²¹⁰⁵ TOBELEM Jean-Michel, *Le nouvel âge des musées : les institutions culturelles au défi de la gestion*, p. 38. Il fait ainsi référence à la théorie développée par William J. Baumol et William G. Bowen (*Performing Arts - The Economic Dilemma*, Cambridge, 1966, MIT Press) ; voir également BENHAMOU Françoise, « Fondement et limites de la notion de service public en matière culturelle », *Sciences de la Société*, octobre 1997, n° 42, p. 59.

d'une structure de ce type. Les personnes publiques, et notamment les collectivités territoriales, sont soumises à un principe strict d'équilibre budgétaire, posé par l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales. Il rappelle que l'équilibre budgétaire s'apprécie en fonction de la sincérité des dépenses et des recettes inscrites au budget, mais également « *lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, (...) fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* ». Ainsi, le principe d'équilibre budgétaire interdit « le remboursement de l'emprunt par l'emprunt ». La société publique locale qui gérerait un musée, institution publique par essence non rentable, serait contrainte par ce principe, et se trouverait dans l'incapacité de s'autofinancer. Dans cette seule hypothèse, il n'y aurait pas plus d'intérêt, pour une collectivité territoriale, à constituer un établissement public plutôt qu'une société publique locale. La seule différence entre ces deux structures résiderait alors par le choix du recours à une comptabilité privée (dans le cadre d'une société publique locale) ou à une comptabilité publique (dans le cadre d'un établissement public).

943. Par ailleurs, le législateur a posé un principe strict en matière de financement des services publics industriels et commerciaux. L'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que « *les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* ». Par extension à ce principe, « *il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1* »²¹⁰⁶. Cette interdiction trouve sa source dans des considérations historiques et politiques : il faut revenir en 1926, année au cours de laquelle le Gouvernement Poincaré institua les régies dotées de la seule autonomie financière. Il s'agissait d'une forme de reconnaissance de la possibilité, pour les collectivités territoriales de gérer des services publics industriels et commerciaux. Elles pouvaient ainsi s'investir dans la vie économique locale ; cet investissement étant devenu de plus en plus nécessaire au regard des besoins de reconstruction de l'après-guerre. Toutefois, il paraissait indispensable de ne pas faire peser le fonctionnement de ces services sur les contribuables, d'autant qu'un tel financement aurait nui au principe de liberté du commerce et de l'industrie.

²¹⁰⁶ Article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

944. Cette interdiction ne concerne pas les services publics à caractère administratif, ce que le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler dans un arrêt du 2 juin 1995, *Ville de Nice*. En l'espèce il était question de la subvention, par la ville de Nice, d'une société à responsabilité limitée chargée de l'organisation d'un spectacle de jazz. Le juge administratif a déduit que, « eu égard à l'intérêt général d'ordre culturel et touristique que présente cette manifestation, aux conditions de son financement et à son mode de fonctionnement, son organisation avait le caractère d'une activité de service public administratif, et que, par suite, les dispositions susrappelées de l'article L.322-5 du code des communes [codifiées aux article L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales] ne pouvaient faire obstacle à la prise en charge par le budget communal d'une fraction des frais d'organisation »²¹⁰⁷.

Cette décision rappelle l'arrêt du 6 avril 2007, *Commune d'Aix en Provence*, perçue d'ailleurs par certains comme une justification de l'octroi de subventions de personnes publiques à des personnes privées, telles des associations²¹⁰⁸.

945. Il existe également des exceptions notables à l'interdiction de subventionner un service public industriel et commercial. Outre le fait que cette interdiction n'est pas applicable aux petites communes, l'article L. 2224-2 précise que « le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes : 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; 3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs. La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent ». Ces dispositions sont issues de la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation²¹⁰⁹. Une circulaire du ministre de l'Intérieur du 27 avril 1988, prise pour les expliciter, souligne que « ces contraintes doivent trouver leur fondement dans les exigences de services publics et non dans les aléas de la

²¹⁰⁷ Conseil d'État, 2 juin 1995, *Ville de Nice*, *Rec.*, Tables, p. 685.

²¹⁰⁸ LINDITCH Florian, « L'évolution du droit des subvention ne menace-t-il pas, à terme, les délégation de service public ? », *JCP A*, 2007, n° 21, pp. 21-25.

²¹⁰⁹ Article 14 de la loi 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, *JORF* du 6 janvier 1988, p. 208.

gestion et se traduire par des sujétions particulières en termes d'organisation et de fonctionnement du service »²¹¹⁰. Elle n'apporte cependant pas plus de précisions et la question se pose alors de savoir si ces dispositions, strictement interprétées par le juge administratif²¹¹¹, peuvent s'appliquer à la gestion de services publics culturels.

Madame Isabelle de Kerviler, dans un article sur la gestion déléguée des musées, a envisagé une telle solution²¹¹². Selon elle, les musées peuvent subir des « exigences particulières de fonctionnement », en termes de tarifs applicables et d'horaires d'ouverture par exemple. Mais si ce critère peut effectivement être pris en compte dans ce sens, peut-il également s'appliquer aux « coûts spécifiques liées à la mise en œuvre du projet artistique et culturel d'un établissement ? »²¹¹³. Le Professeur Jean-Marie Pontier démontre la difficulté d'appliquer ce critère à des productions d'art contemporain, dont les modalités d'appréciation peuvent considérablement varier, d'autant qu'« il paraît difficile de faire entrer dans les exigences du service public tout ce qui est nouveauté, ce qui se veut d'avant-garde »²¹¹⁴. Par ailleurs, se pose également la question du niveau et de la permanence de la subvention, qui ne doit en aucun cas « se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement »²¹¹⁵. En la matière, la circulaire du 27 avril 1988 soulignait la nécessité d'une appréciation du contrôle de légalité « au cas par cas » : « Logiquement une telle analyse (...) devrait conduire à un contrôle restreint de l'appréciation faite par la collectivité territoriale »²¹¹⁶.

Ainsi, « il existe à l'heure actuelle une distorsion entre les dispositions du droit positif et ce qui apparaîtrait comme souhaitable pour la gestion des services publics culturels. Les textes existants reposent sur l'idée d'une opposition entre les activités qui bénéficient d'un financement public et la gestion d'un service public à caractère industriel ou commercial. Cette opposition est totalement dépassée, il n'y a plus d'incompatibilité entre la gestion d'un service public industriel et commercial et le financement public, d'ailleurs l'interdiction d'un financement public des services publics industriels et commerciaux ne s'applique pas à l'État

²¹¹⁰ Circulaire du ministre de l'Intérieur MCLB8800162C du 27 avril 1988, Article 14 de la loi 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation. Assouplissement du principe d'équilibre financier des services publics industriels et commerciaux posé par l'article L 322-5 du code des communes, non publiée.

²¹¹¹ Voir Conseil d'État, 14 avril 1995, *Consorts Dulière*, Rec., Tables, p. 638, sur l'absence de justification de la participation du budget principal au budget annexe relatif au service d'eau et d'assainissement d'une commune, et qui constitue, par conséquent, une subvention déguisée.

²¹¹² DE KERVILER Isabelle, « La gestion déléguée des musées, partie 2 », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 1992, n° 1170, p. 93.

²¹¹³ CHIFFERT Annie, LECAT Robert, RELIQUET Philippe, *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, précité, pp. 32-34.

²¹¹⁴ PONTIER Jean-Marie, « Les interventions culturelles des collectivités territoriales », *Encyclopédie des collectivités locales*, 2009, fasc. n° 4170, §522.

²¹¹⁵ Article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

²¹¹⁶ CHIFFERT Annie, LECAT Robert, RELIQUET Philippe, *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, précité, p. 34.

(...). En d'autres termes, aujourd'hui, la difficulté pour un service public culturel d'être géré en service public industriel et commercial vient moins de considérations de principe – encore que celles-ci demeurent et constituent un frein à une évolution – que des textes eux-mêmes (...) »²¹¹⁷.

946. Quoi qu'il en soit, cette incompatibilité entre des financements publics locaux récurrents et la gestion d'un service public culturel en service public industriel et commercial peut aujourd'hui être relativisée. Le législateur a, en effet, pris la mesure des préconisations posées par le rapport de l'Inspection générale du ministère de la culture relatif à *la rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux* au moment de la création des établissements publics de coopération culturelle. Ceux-ci sont les seuls, parmi les entités de droit privé susceptibles de gérer un service public culturel, et à plus forte raison un musée, à déroger au principe d'interdiction de subventionnement d'un service public industriel et commercial : l'article L. 1431-8 du code général des collectivités territoriales fait état des ressources dont ils peuvent disposer. Parmi celles-ci se trouvent « *les subventions et autres concours financiers de l'État, des établissements publics nationaux, des collectivités territoriales et de leurs groupements par dérogation, le cas échéant, aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 2224-2 et du premier alinéa de l'article L. 3241-5, et de toute personne publique* ».

b. Les autres modalités de financement des musées

947. Au-delà des financements publics, les ressources des musées relèvent de trois catégories. Il s'agit en premier lieu des recettes de billetterie, qui sont analysées comme des redevances pour service rendu. Elles peuvent faire l'objet d'importantes variations tarifaires : principales sources de recettes des structures de gestion privées, il est alors difficile de déterminer si elles se conforment aux obligations posées par la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France* en matière de démocratisation et d'égalité d'accès de la culture au plus grand nombre²¹¹⁸.

²¹¹⁷ PONTIER Jean-Marie, « Les interventions culturelles des collectivités territoriales », précité, §527 ; CHIFFERT Annie, LECAT Robert, RELIQUET Philippe, *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, précité, p. 34.

²¹¹⁸ Voir supra, §218 et suivants.

Les ressources des musées peuvent provenir, en second lieu, des recettes issues de l'exploitation d'activités commerciales (α), et, éventuellement, en dernier lieu, des recettes issues du soutien des entreprises et des particuliers (β). Dans quelle mesure ces différents types de ressources peuvent-elles contribuer au financement et à l'exploitation d'un musée ?

α . Les recettes issues des activités commerciales

948. Les activités commerciales dans les musées peuvent prendre la forme de locations d'espaces au sein même du musée, mais également du développement de salons de thé, restaurants, librairies-boutiques, et autres éditions de produits dérivés, ou de la gestion d'auditoriums. Ce type d'activité doit concilier la nature marchande de l'activité commerciale et la nature essentielle du service public du musée, cette combinaison passant notamment par l'intégration du personnel scientifique au sein de la démarche commerciale²¹¹⁹.

Le développement des activités commerciales peut également être lié à l'inscription du musée dans un projet économique et touristique qui nécessite un programme de gestion plus vaste que celui qui conviendrait normalement à une institution unique. Ainsi les musées de la Citadelle de Besançon profitent-ils de l'attractivité touristique et culturelle du site, par exemple.

Mais « *la gestion privée suppose toujours quelque chose de plus qu'une collection. Ou bien le musée est replacé dans un contexte plus large avec le danger de le voir transformer en parc d'attraction, ou bien, au minimum, il doit développer des activités accessoires dont les revenus ne sont pas accessoires (...). À cet égard le musée présente des analogies avec d'autres services publics locaux touchant aux loisirs, comme par exemple les golfs publics dont la rentabilité est conditionnée par celle des équipements d'accompagnement. Quand, de cette manière, l'accessoire finance le principal, le danger existe de voir l'accessoire se transformer en principal ce qui voudrait dire que le musée ne serait que prétexte culturel, argument publicitaire* »²¹²⁰.

²¹¹⁹ Voir notamment BAYART Denis et BENGHOZI Pierre-Jean, *Le tournant commercial des musées en France et à l'étranger*, La Documentation française, 1993.

²¹²⁰ RICHER Laurent, « L'intervention des personnes privées dans la gestion du service public du musée », précité, p. 132.

β. Les recettes issues du soutien des entreprises et des particuliers

949. Depuis quelques années, les musées nationaux ont bénéficié du soutien d'entreprises et de particuliers, ou d'institutions étrangères dans le cadre d'opérations phares qui peuvent faire rêver : parmi les plus connues, on peut citer la restauration de la galerie des Glaces du château de Versailles par l'entreprise Vinci, la restauration de la galerie d'Apollon du musée du Louvre grâce à l'intervention de la société Total, ou encore l'opération d'acquisition en 2007 par l'État, en collaboration avec le musée du Louvre et la ville de Lyon, d'un tableau de Nicolas Poussin. Cette acquisition, qui a permis le maintien sur le territoire français d'un trésor national, a été rendue possible grâce aux participations financières de la ville de Lyon, de la région Rhône-Alpes et du musée du Louvre, et d'un certain nombre de banques et entreprises telles que Total, AXA et Gaz de France. Il s'agit de l'une des plus grosses opérations de soutien en faveur de l'acquisition d'une œuvre d'art, estimée à près de 17 millions d'euros. On peut citer encore, évidemment, le partenariat mis en place par l'État français et les Émirats Arabes Unis, qui rapportera près de 400 millions d'euros à l'Agence France-Muséums chargée de le mettre en œuvre et 400 millions d'euros au musée du Louvre sur quinze ans au titre de l'exploitation de sa marque, ainsi que la somme de 25 millions d'euros pour soutenir son développement²¹²¹.

• Les dispositifs fiscaux liés au mécénat d'entreprises et des particuliers

950. En dehors du cas du partenariat conçu avec les Émirats Arabes Unis, qui est un cas spécifique, toutes ces opérations de soutien aux musées nationaux prennent la forme de mécénats ou de parrainages, ouverts aux entreprises et aux particuliers. Le mécénat s'inscrit dans une démarche liée à l'intérêt général, et donne droit à un reçu fiscal qui permet au donateur, personne morale ou personne physique, de bénéficier d'une réduction de l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés égale à 60 % du montant des versements dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires pour les entreprises (les particuliers bénéficient d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66% du montant de leur versement, dans la limite de 20% de leur revenu imposable)²¹²².

²¹²¹ Voir supra, §306.

²¹²² Articles 200 et 238 bis du code général des impôts. Par ailleurs, la loi 2007-1223 du 21 août 2007 *en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat* a ouvert la possibilité aux redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune d'imputer sur leur cotisation d'impôt, « dans la limite annuelle de 50 000 euros, 75 % des dons effectués au profit des fondations reconnues d'utilité publique et des établissements de recherche ou d'enseignement

951. L'origine de ce mécanisme remonte à 1969, année de la création de la Fondation de France, organisme public chargé de la collecte de fonds au profit d'œuvres d'intérêt général ; mais également à la loi du 23 juillet 1987 *sur le développement du mécénat*²¹²³. Si d'autres dispositions législatives ont pu encourager le mécénat, c'est surtout la loi du 1^{er} août 2003 *relative au mécénat, aux associations et aux fondations*²¹²⁴ qui a contribué à lui donner une impulsion décisive²¹²⁵, en instituant un régime fiscal attractif pour les mécènes. Au-delà des avantages fiscaux « de droit commun » en faveur du mécénat²¹²⁶, le dispositif prévoit des avantages spécifiques accordés dans le cadre d'opérations de soutien aux monuments historiques privés, au spectacle vivant et expositions d'art contemporain²¹²⁷, à l'acquisition de trésors nationaux ou d'œuvre d'intérêt majeur²¹²⁸ ainsi qu'à l'acquisition par des entreprises d'œuvres d'art contemporain et d'instruments de musique²¹²⁹ par les entreprises.

Les organismes éligibles au mécénat sont les « *organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique* », parmi lesquels se trouvent, bien évidemment, les musées.

952. Si les musées publics bénéficient d'une forte présomption d'éligibilité au mécénat, il n'en est pas de même pour les structures privées. Celles-ci doivent avoir un objet d'intérêt général, qui est apprécié au regard des critères posés par l'instruction fiscale du 18 décembre 2006 précitée²¹³⁰. Il en ressort que certaines associations peuvent, au regard de cette instruction, ne pas être considérées comme habilitées à recevoir du mécénat, de même que les sociétés assujetties aux impôts commerciaux. Lors du changement de statut de l'association Paris Musées, la ville de Paris a pris note du fait que celle-ci ne saurait être éligible à des opérations de mécénat. Il a toutefois semblé que les avantages fiscaux perçus grâce au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée apportaient un gain supérieur aux recettes susceptibles d'être récupérées dans le cadre d'opérations de mécénat, celles-ci étant encore insuffisamment développée. Aussi

supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif (...) » (article 885-0 V bis A du code général des impôts).

²¹²³ Loi 87-571 du 23 juillet 1987 *sur le développement du mécénat*, JORF du 24 juillet 1987, p. 8255.

²¹²⁴ Loi 2003-709 du 1^{er} août 2003 *relative au mécénat, aux associations et aux fondations*, JORF du 2 août 2003, p. 13777.

²¹²⁵ HERBILLON Michel, *Rapport sur les nouvelles formes de mécénat culturel*, précité, p. 6.

²¹²⁶ Articles 200 et 238 bis du code général des impôts.

²¹²⁷ Article 200 du code général des impôts.

²¹²⁸ L'article 238 bis-0 A du code général des impôts.

²¹²⁹ Article 238 bis AB du code général des impôts.

²¹³⁰ Instruction 4 H-5-06, BOI n° 208 du 18 décembre 2006.

Paris Musées se contente-elle de ressources issues du parrainage. Il y a donc là un choix crucial à opérer dans le cadre du transfert de la gestion d'un musée à une structure autonome.

Cette difficulté peut néanmoins être contournée par la mise en place d'un fonds de dotation, créé par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008²¹³¹.

953. Le fonds de dotation est une personne morale de droit privé dont l'objet principal est la capitalisation et la gestion de ressources issues des « *revenus de ses dotations, des produits des activités autorisées par les statuts et des produits des rétributions pour service rendu* » dans un but d'intérêt général²¹³².

Il appartient à la catégorie des institutions sans but lucratif telles que les fondations et les associations, et est constitué selon deux principes fondamentaux, propres à inciter sa constitution par toute personne intéressée. D'une part, il présente l'avantage de bénéficier d'une procédure de création considérablement allégée par rapport à ces institutions et, d'autre part, il fait l'objet de contrôles financiers poussés, pour plus de responsabilité et de transparence²¹³³.

Le fonds de dotation peut être créé par n'importe quelle personne, publique ou privée, physique ou morale. Sa création ne nécessite qu'une déclaration de constitution à la préfecture de son siège ainsi qu'une publication au Journal Officiel de la République Française (il ne bénéficie de la personnalité morale qu'à compter de cette publication). Cette procédure est analogue à la procédure de création d'une association. Mais l'association consiste en un contrat²¹³⁴, et la reconnaissance de son utilité publique passe, comme pour la fondation, par un décret en Conseil d'État²¹³⁵. Le fonds de dotation est créé pour une période déterminée ou indéterminée, selon les statuts, et dispose librement de ses ressources, dans la limite de son objet social. Il est

²¹³¹ Article 140 de la loi 2008-776 du 4 août 2008 *de modernisation de l'économie*, JORF du 5 août 2008, p. 12471.

²¹³² *Ibidem*

²¹³³ Voir notamment le décret 2009-158 du 11 février 2009 *relatif aux fonds de dotation*, JORF du 13 février 2009 p. 2591 ; la circulaire interministérielle ECEM0908677C du 19 mai 2009 relative à *l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des fonds de dotation*, JORF du 19 juin 2009, p. 9992 ; et l'instruction fiscale 4 C-3-09 (BOI n° 40 du 9 avril 2009) : le fonctionnement du fonds de dotation est contrôlé par le préfet, à qui l'on doit communiquer les comptes, un rapport d'activité annuel ainsi que le rapport du commissaire aux comptes s'il y a lieu : un commissaire aux comptes est en effet nécessaire dès lors que les fonds perçus dépassent les 10 000 euros en fin d'exercice. Lorsque la dotation est supérieure à 1 million d'euros, un comité consultatif, composé de personnalités qualifiées assiste le conseil d'administration et est chargé de lui faire des propositions de politique d'investissement et d'en assurer le suivi.

²¹³⁴ Article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901 *relative au contrat d'association*, JORF du 2 juillet 1901, p. 4025 : « *L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations* ».

²¹³⁵ Article 10 de la loi du 1^{er} juillet 1901 *relative aux contrats d'association*, JORF du 2 juillet 1901 page 4025 ; et article 18 de la loi 87-571 du 23 juillet 1987 *sur le développement du mécénat*, JORF du 24 juillet 1987 p. 8255.

administré par un conseil d'administration dont la constitution est totalement libre²¹³⁶, ce qui permet à ses fondateurs d'en conserver aussi longtemps qu'ils le souhaitent le contrôle de la gestion. Le conseil d'administration définit la politique d'investissement du fonds.

Cette formule paraît idéale pour la perception et la gestion de ressources propres par des structures privées chargées de la gestion d'un musée, car le fonds de dotation est éligible au mécénat, et peut également faire appel à la générosité publique²¹³⁷. Il pourraient ainsi permettre à un musée de disposer de fonds supplémentaires, et donc de combler certaines lacunes de son budget alloué par la collectivité territoriale responsable pour, par exemple, la gestion de ses acquisitions ou de ses restaurations, de ses expositions ou de toute autre activité en lien avec ses missions d'intérêt général. Sa vocation est d'associer plusieurs mécènes dans un objectif commun, qui serait par exemple de favoriser le rayonnement d'un musée. Le musée du Louvre a été l'un des premiers à se lancer dans un tel projet, notamment pour capitaliser l'ensemble des fonds perçus dans le cadre du partenariat mis en place avec les Émirats Arabes Unis.

954. Trois difficultés doivent pourtant être soulignées : d'une part, la gestion des opérations de mécénat implique, de la même manière que pour les sociétés d'amis, la résolution de la question cruciale des contreparties, avec la mise en place de procédures longues et complexes relatives à l'affectation des libéralités, et cela de manière à éviter tout risque d'une gestion de fait²¹³⁸.

D'autre part, la dotation initiale du fonds, qui peut être apportée par ses créateurs, ne peut, en principe, être constituée de fonds publics. Il peut néanmoins « être dérogé à cette interdiction, à titre exceptionnel, pour une œuvre ou un programme d'actions déterminé, au regard de son importance ou de sa particularité. Les dérogations sont accordées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget » : le musée du Louvre a ainsi pu doter son fonds de dotation, mais il n'est pas évident qu'une collectivité territoriale puisse, sur cet exemple, contribuer à la dotation initiale d'un fonds de dotation, à moins d'avoir fait l'objet d'un don exceptionnel. Enfin, à moins d'une dérogation spécifique dans les statuts du fonds de dotation, « celui-ci ne peut disposer des dotations en capital dont il bénéficie ni les consommer et ne peut utiliser que les revenus issus de celles-ci ».

²¹³⁶ Il doit cependant disposer d'au moins trois administrateurs.

²¹³⁷ Article 140 de la loi du 4 août 2008, de modernisation de l'économie précitée ; décret 2009-158 du 11 février 2009 relatif aux fonds de dotation, JORF du 13 février 2009, p.2591 Voir aussi la loi 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, JORF du 10 août 1991, p. 10616.

²¹³⁸ Voir supra, §679.

Ces deux dernières contraintes sont de taille : à moins en effet de constituer un fonds de dotation pour une durée limitée de manière à affecter, par exemple, les produits d'un mécénat exceptionnel, il faudrait disposer d'une somme en capital « suffisante » pour permettre de dégager les revenus nécessaires à l'objet du fonds de dotation. Cette idée amène à se poser la question de savoir si le mécénat culturel peut constituer une source de financement « substantielle » des musées, et notamment des musées territoriaux.

- **Le poids des soutiens privés dans le financement des musées : des recettes à relativiser ?**

955. La question n'est pas que les musées territoriaux soient ou non à la hauteur dans la recherche de fonds propres, car toute structure est capable de s'adapter aux exigences et aux évolutions de la société et du marché. Cependant, l'impossibilité de « disposer » de ressources propres est due à au moins deux facteurs.

956. On doit d'abord considérer que le modèle anglo-saxon, qui ne fonctionne que sur la philanthropie, est difficilement importable dans un pays comme la France, lourdement marquée par une tradition d'interventionnisme public en matière culturelle. Aux États-Unis, les contributions privées ont rapporté en 2008 plus de 300 milliards de dollars (237 millions d'euros) aux institutions à but non lucratif. Les activités en lien avec la religion et l'éducation bénéficient des plus gros versements, mais ceux destinés à la culture ont tout de même concentré près de 3 milliards d'euros en 2008²¹³⁹.

La culture aux États-Unis repose sur un système entièrement fondé sur le soutien privé, récompensé par une politique fiscale attractive. Toutefois, l'aspect fiscal n'est pas le seul facteur du développement de la philanthropie américaine, qui passe autant par des contributions financières que par des actions de bénévolat (8,1 milliards d'heures de bénévolat effectuées par les américains en 2008)²¹⁴⁰. Il y a déjà l'idée d'une tradition non interventionniste de l'État dans le secteur culturel, les États-Unis ne disposant pas, à proprement parler, de ministère de la culture. Cette absence est justifiée par l'idée que la culture ne peut être gérée par le Gouvernement et que, par ailleurs, tout soutien public pourrait nuire à la création artistique, car

²¹³⁹ MELLIER Laurent, *Philanthropie culturelle aux États Unis : un modèle exportable ?*, Mémoire de master « Direction de projets culturels », Université Pierre Mendès France, Institut d'Études Politiques de Grenoble, 2009, pp. 148-149.

²¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 149.

un artiste rémunéré pour son travail fournit moins d'effort. De même, il y a dans la « mentalité américaine » un très fort engouement pour le don et la philanthropie, qui ne constitue pas une opération de charité : « *Elle n'est pas une aumône faite aux pauvres, mais une aide offerte à ceux qui veulent s'aider eux-mêmes* »²¹⁴¹. Elle découle de valeurs religieuses (l'obligation de partager ses richesses), et de la tradition du « give back » des immigrés, c'est-à-dire le partage de la réussite du rêve américain, et la restitution des richesses que l'on doit à la « terre d'accueil »²¹⁴².

957. La France est également une « terre de philanthropes »²¹⁴³, mais elle est ancrée dans une tradition culturelle différente de celle des États-Unis. La culture en France est résolument publique, et cette appartenance est inscrite dans le bloc de constitutionnalité : le Préambule de la Constitution de 1946 dispose en effet que « *la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture* ». La culture a un impact positif sur le développement et le bien-être des individus, et elle contribue au prestige international de l'État français, à la préservation et au renforcement de l'identité culturelle. Ainsi, au-delà de justifications économiques, il y a des justifications politiques et historiques à l'intervention publique dans le domaine culturel, qui expliquent la difficulté de transposer le modèle américain au cas Français notamment. Non que cela ne puisse changer, mais cela risque alors de prendre un certain temps pour faire évoluer les mentalités. Il n'est donc pas pertinent d'envisager le mécénat et la philanthropie comme une source de financement régulière des musées. Au-delà de la pure tradition publique française, cet argument tient à plusieurs facteurs matériels.

Tout d'abord, on doit souligner que le mécénat culturel est difficile à pérenniser. En effet, le rapport sur le mécénat de Monsieur Michel Herbillon fait état d'une diminution des contributions privées au secteur culturel. Il a été démontré que les proportions de mécènes augmentent sensiblement en 2011 par rapport à l'année 2008, mais les sommes consacrées au mécénat culturel ont baissé de 20% : « *37 % des entreprises mécènes interviennent dans le domaine culturel et patrimonial, un chiffre presque inchangé par rapport à la précédente enquête menée par l'ADMICAL en 2008. Mais la culture est désormais supplantée par le sport et passe du statut de deuxième à celui de troisième champ d'intervention privilégié des mécènes. Chez les entreprises de plus de 200 salariés, la culture résiste mieux à cette*

²¹⁴¹ MELLIER Laurent, *Philanthropie culturelle aux États Unis : un modèle exportable ?*, précité, p. 14.

²¹⁴² *Ibidem*, p. 90.

²¹⁴³ *Ibidem*, p. 150.

tendance : elle est choisie par 50 % des mécènes, après le social, l'éducation et la santé (68 %) mais avant le sport (42 %) »²¹⁴⁴. Monsieur Michel Herbillon plaide pour une relativisation de ces chiffres, la baisse des souscriptions au profit des musées nationaux étant due par exemple au fait que ceux-ci ont pu faire l'objet durant les dernières années, de dons exceptionnels, qui ne peuvent se reproduire tous les ans.

Par ailleurs il souligne qu'il faut également tenir compte des difficultés financières de certaines entreprises dans le contexte économique actuel, et que dans ses chiffres sur le mécénat, le soutien en provenance de l'étranger n'est pas pris en compte, de même que le soutien des particuliers. Pourtant celui-ci semble connaître un certain essor, grâce aux sociétés d'amis et au développement des appels à contribution. L'établissement public du château de Versailles a été l'un des premiers à ouvrir la voie dans ce domaine, avec l'opération « adoptez un arbre », destinée à redonner au parc du château son aspect antérieur à la tempête de 1999. En 2010 le musée du Louvre a opéré de même pour l'acquisition d'un tableau de Cranach : près de 7 000 donateurs anonymes l'ont aidé à financer les 4 millions d'euros nécessaires à l'acquisition des *Trois grâces*. Ces dons anonymes constituent de véritables « *actes de citoyenneté culturelle* » qu'il convient d'encourager. Aussi Monsieur Michel Herbillon préconise-t-il plusieurs choses en ce sens (et notamment le relèvement des plafonds de contreparties accordés aux mécènes privés, actuellement fixé à 60 €²¹⁴⁵). Il préconise également diverses mesures pour ouvrir le mécénat aux petites et moyennes entreprises, et pour développer le mécénat culturel en général. Enfin, tous ces arguments en faveur du développement du mécénat risquent de se heurter à un problème majeur pour les musées territoriaux : une incapacité chronique à attirer les mécènes, non par leur manque de savoir-faire, mais du fait de la trop grande visibilité des institutions nationales, qui les éclipsent complètement. En fait, le mécénat, à moins de contribuer à une opération très exceptionnelle, semble être un phénomène purement parisien : « *En dehors de ces très grandes institutions, souvent parisiennes, on a le sentiment qu'il est beaucoup plus difficile d'attirer les mécènes. Même des institutions comme le château de Fontainebleau peinent à drainer les fonds issus du mécénat (...) : dans ce cas, le mécénat s'élève à 1 million d'euros par an. La Cité de la céramique à Sèvres a reçu 230 000 euros en 2010. Quant aux musées en région, les difficultés sont plus grandes encore : le mécénat en faveur des musées nationaux des Alpes-Maritimes atteint 60 à 80 000 euros par an (...)* »²¹⁴⁶.

²¹⁴⁴ HERBILLON Michel, *Rapport sur les nouvelles formes de mécénat culturel*, précité, p. 33.

²¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 41.

²¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 14.

958. Il ressort de tout ce qui précède que le recours à une structure de droit privé pour assurer la gestion d'un musée appartenant à une collectivité territoriale doit être la conséquence d'un choix mûrement réfléchi, qui doit prendre en compte toute une série de contraintes, liées notamment à la gestion du personnel, aux règles de la commande publique, et aux modalités de financement de cette structure.

Par ailleurs, « *même si le mode de gestion n'est à l'origine qu'un moyen et non une finalité, force est de souligner que l'état d'esprit mercantile a sans cesse tendance à imposer sa logique propre, à transformer la structure culturelle en instrument d'une angoissante quête de clients* »²¹⁴⁷. À ce titre il paraît pertinent de préconiser le choix d'une structure de gestion publique pour un musée territorial.

§2. Pour une gestion publique des musées territoriaux

959. Sans vouloir imposer le modèle national sur les collectivités territoriales, il semble que la formule de l'établissement public soit la plus appropriée pour assurer la gestion d'un musée relevant de la responsabilité d'une collectivité territoriale.

Dans son rapport de 2009, le Conseil d'État mentionne l'idée de « crise » qui semble accompagner la formule de l'établissement public²¹⁴⁸. Celui-ci serait doté d'un régime général qui nuirait à sa capacité d'adaptation à l'évolution générale du contexte juridique et économique, ce régime général étant fondé en partie sur l'applicabilité des règles de la commande publique et le principe de spécialité. Le Conseil d'État souligne la nécessité pour les établissements publics de se positionner de plus en plus au regard du droit de la concurrence et du droit de la commande publique. Cette contrainte aurait conduit d'ailleurs à la transformation de grands établissements publics nationaux en société de capitaux, et à l'émergence de structures de gestion concurrentes : il en est ainsi des autorités administratives indépendantes et, de quelques groupements d'intérêt public.

960. Cependant, la gestion d'un musée est, en principe, loin de devoir se plier au contexte économique et concurrentiel actuel, et le Conseil d'État rappelle que « *recentrée sur sa vocation première, la formule de l'établissement public garde toute sa pertinence* ». La vitalité

²¹⁴⁷ MATHIEU Philippe « Collectivités locales : vers une différenciation aléatoire des politiques tarifaires », précité, p. 10.

²¹⁴⁸ Conseil d'État, *Les établissements publics*, précité, pp.23-29.

de la formule « *s'apprécie (...) à l'aune de la cohérence de l'ensemble institutionnel qu'elle dessine, ainsi qu'à celle de la solidité des soubassements théoriques qui fondent sa légitimité. En cela, bien plus qu'aux eaux turbides d'un Styx la conduisant à un inévitable déclin, les évolutions dans lesquelles baignent la notion d'établissement public ressemblent aux eaux claires d'un bain de jouvence* »²¹⁴⁹.

Les avantages de l'établissement public découlent de sa personnalité morale, qui est souvent mise en avant en matière de musées comme un moyen de responsabiliser les agents chargés de la gestion du service public, grâce à une affectation immédiate des recettes qu'il procure : « *L'individualisation budgétaire, ou mieux encore la personnalité morale, constitue le seul moyen de motiver l'équipe du musée en la faisant pleinement bénéficier de ses initiatives et des gains de productivité réalisés* »²¹⁵⁰. Par ailleurs, l'établissement public se présente comme une formule adaptée aux différentes modalités d'intervention des personnes publiques. Les multiples outils dont disposent les collectivités territoriales en ce domaine, établissement public muséal, régie personnalisée et établissement public de coopération culturelle qui semble se positionner en tête de rang ne peuvent qu'accréditer cet argument.

Enfin, l'établissement public procurerait un cadre de gestion en phase avec les évolutions actuelles de la gestion publique, fondées notamment sur la recherche de transparence et d'efficacité, celles-ci reposant en partie sur les modalités de contrôles qui pèsent sur l'établissement public (A). Toutefois, si la formule de l'établissement public peut apporter de nombreuses satisfactions, il semble que celles-ci seraient encore plus nombreuses s'il était envisagé une gestion en réseaux des musées territoriaux, plutôt que la gestion d'un seul musée (B).

A. Les modalités de contrôle des établissements publics

961. Personne morale à vocation spéciale, l'établissement public est doté d'une large autonomie de gestion. Le juge administratif est intervenu plusieurs fois pour restreindre le champ d'intervention des collectivités publiques de rattachement des établissements publics. Ainsi, si l'établissement public est encadré par le principe de spécialité, l'octroi de compétences implique un dessaisissement de la collectivité de rattachement dans ce domaine,

²¹⁴⁹ Conseil d'État, *Les établissements publics*, précité, p. 27.

²¹⁵⁰ CHOUGNET Jean-François (dir.), *Grands musées et décentralisation culturelle : complémentarité ou concurrence ?*, précité, p.15.

et le Conseil d'État a sanctionné les décisions de l'État empiétant ainsi sur les compétences de l'un de ses établissements publics²¹⁵¹. Il a également censuré les dispositions réglementaires, renvoyant l'essentiel des pouvoirs de décision d'un établissement public au ministre de tutelle²¹⁵², et a souligné que le pouvoir des collectivités de rattachement est en principe exclusif de tout pouvoir hiérarchique sur le dirigeant d'un établissement public²¹⁵³.

Toutefois, cette « autonomie de gestion » ne doit pas se confondre avec une « liberté de gestion », le propre de l'établissement public étant son rattachement à une collectivité publique. Cela découle de sa condition juridique : l'établissement public est une personne publique qui ne détient aucun pouvoir quant à sa création ou à sa suppression, ces décisions relevant de sa collectivité de rattachement²¹⁵⁴.

962. Le terme de « rattachement » est souvent employé dans le sens de « tutelle ». Pour autant, *« les deux notions sont liées mais ne se confondent pas. Le rattachement sert à identifier le régime de tutelle (...) ; le régime de tutelle sert parfois à déterminer le rattachement. Mais les concepts organiques diffèrent : le rattachement est organique, la tutelle est fonctionnelle (...). Le rattachement illustre de façon exemplaire le caractère dérivé des établissements publics : il est propre à l'idée de prolongement personnalisé. La tutelle, elle, concerne toutes les personnes publiques décentralisées, territorialement ou fonctionnellement : elle est liée au caractère unitaire de l'État français »*²¹⁵⁵.

En clair, la tutelle correspond au contrôle des administrations de l'État sur les collectivités décentralisées. C'est, dans un État unitaire, *« le droit de regard de l'État central sur les collectivités décentralisées des compétences transférées (...). Il s'agit (...) d'une vérification de l'opportunité ou de la légalité de son fonctionnement, une fois les décisions prises librement »*²¹⁵⁶. Le rattachement, lui, *« désigne le rapport structurel de dépendance d'un établissement public impliquant des liens organiques étroits avec la personne publique dont il est le prolongement »*²¹⁵⁷. Ce rapport est la conséquence directe du fait que l'établissement

²¹⁵¹ Conseil d'État, 4 juin 1993, *Association des anciens élèves de l'ENA, Rec.*, p. 168.

²¹⁵² Conseil d'État, 10 avril 2007, *Décret relatif au Fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique, EDCE 2008*, p. 104.

²¹⁵³ Conseil d'État, 28 novembre 2006, *Décret relatif au personnel des bibliothèques de l'enseignement supérieur*.

²¹⁵⁴ Conseil d'État, avis, 16 juin 1992 : *« Tout établissement public doit être techniquement rattaché à une personne morale »* (EDCE 1992, p. 419). Cette théorie trouve une difficulté à s'appliquer dans le cadre des chambres de commerce, que le Conseil d'État a fini par rattacher à l'État (Conseil d'État, 29 novembre 1991, *Crépin, Rec.*, p. 411).

²¹⁵⁵ PLESSIX Benoît, « Établissements publics, notion, création, contrôle », *JurisClasseur Administratif*, LexisNexis, 2007, fasc. n° 135, §68.

²¹⁵⁶ *Ibidem*, §75.

²¹⁵⁷ *Ibidem*, §69.

public exerce une activité qui relève des attributions de la collectivité qui l'a créé. Le rattachement permet notamment de définir le régime juridique, mais également budgétaire et comptable de l'établissement public ; ce qui permet à la « tutelle » de s'exprimer. Ainsi on rappelle que le régime de la régie personnalisée est celui de la collectivité territoriale qui l'a créée. Dans ce cadre, les régie personnalisée, comme tous les établissements publics locaux à moins que des dispositions spécifiques n'y dérogent, sont soumises aux principes généraux de la comptabilité publique, et du contrôle de légalité des actes administratifs par le représentant de l'État.

963. Le rattachement implique également l'existence d'un contrôle de la (ou des) collectivité créatrice sur son établissement public, voire d'une intervention sur son fonctionnement et son organisation. Ce contrôle se manifeste par l'existence d'un lien organique fort avec l'établissement public concerné, puisque des représentants des collectivités territoriales siègent au conseil d'administration des établissements publics qu'elles ont créés. On a déjà eu l'occasion de souligner qu'en la matière, que ce soit pour la régie personnalisée ou pour l'établissement public de coopération culturelle, les représentants des collectivités territoriales doivent détenir la majorité des sièges. Par ailleurs, le maire de la commune siège de l'établissement public peut, en règle générale, assister aux séances du conseil d'administration²¹⁵⁸, ou y être admis en tant que membre de droit²¹⁵⁹. Si l'on rajoute à cette idée le fait que le conseil d'administration délibère sur tout ce qui intéresse l'établissement public, on voit bien que les collectivités territoriales, par l'intermédiaire de leurs représentants, disposent de pouvoirs importants.

964. Le contrôle des collectivités territoriales sur leurs établissements publics se manifeste également par la création de liens budgétaires et financiers, celles-ci décidant de leur participation financière au fonctionnement de l'établissement public, et approuvant leurs comptes. Le rattachement peut permettre également la mise en place d'une forme de contractualisation entre la collectivité territoriale créatrice et son établissement public chargé de la gestion d'un musée territorial. Cette pratique s'est largement développée au niveau national, notamment depuis le lancement de la réforme générale des politiques publiques (1). Elle est appliquée à tous les opérateurs de l'État, définis comme des entités dotées de la personnalité

²¹⁵⁸ Article R.2221-20 du code général des collectivités territoriales pour les régies personnalisées.

²¹⁵⁹ Article L. 1431-4 du code général des collectivités territoriales pour ce qui concerne les établissements publics de coopération culturelle.

morale, exerçant des missions de service public dont le financement est majoritairement assuré par l'État qui exerce un contrôle direct sur leur gestion²¹⁶⁰. De ce fait, les établissements publics chargés de la gestion de musées nationaux sont des opérateurs de l'État et s'inscrivent également dans une démarche de contractualisation. Celle-ci s'est généralisée depuis le lancement de la réforme générale des politiques publiques, et a pour objet de poser les fondements d'une stratégie et d'une efficacité de leur gestion (2).

1. Origine et développement de la contractualisation entre autorités publiques

965. Dans une décision du 19 juillet 1983, le Conseil constitutionnel a admis le principe de la contractualisation des rapports entre les personnes publiques, quand cette contractualisation a pour objet « *d'harmoniser l'action des administrations respectives de l'État, d'une part, et des collectivités territoriales, d'autre part, dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues en vertu de la Constitution et de la loi* »²¹⁶¹.

Cette décision a consacré un principe existant dans le cadre de la planification nationale. Outil économique, le contrat est ensuite devenu un instrument au service de l'administration territoriale, en servant de base à la réorganisation des services après la décentralisation : « *Les lois de 1982 et 1983 ont fait du recours au contrat le mode normal de règlement de deux séries de problèmes majeurs liés à la décentralisation : la répartition des personnels entre les services de l'État et ceux des collectivités décentralisées, et la mise en œuvre des compétences nouvelles transférées aux collectivités locales* »²¹⁶².

Le principe de la contractualisation a également trouvé matière à s'appliquer dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, avec la mise en place d'une politique de la

²¹⁶⁰ Cette qualification découle de la note d'information annexée au projet de loi de finances pour 2012. La notion d'opérateurs s'est développée dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances* et de ces percepts en termes d'efficacité et de transparence. Cinq cent soixante opérateurs ont ainsi été recensés pour l'année 2012, et parmi ceux-ci on trouve les musées nationaux érigés en établissements publics. La qualification d'opérateur de l'État implique pour la structure concernée, quel que soit son statut, de « *participer aux objectifs de finances publiques (maîtrise de l'emploi public et de la dépense publique, maîtrise de la dette publique) définis avec les tutelles ministérielles ; de s'inscrire dans le cadre budgétaire et comptable de la LOLF et de répondre à l'exigence d'information et de contrôle sur leurs emplois (...), leurs financements et leurs résultats en termes de performance* » (Les opérateurs de l'État, annexe au projet de loi de finances pour 2012, p. 10).

²¹⁶¹ Conseil constitutionnel décision 83-160 DC du 19 juillet 1983, *Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*, Rec., p. 43.

²¹⁶² POULET-GIBOT LECLERC Nadine, « La contractualisation des relations entre les personnes publiques », RFDA 1999, p. 554.

ville qui a ainsi donner naissance à différentes formes de contrats : contrats d'aménagements, conventions ville-habitat, ou contrats de ville.

La fin du XX^{ème} siècle a marqué un tournant dans le domaine avec une entrée dans l'aire du « *tout contractuel* », dû notamment au développement et à la généralisation, dans le domaine privé, des « conventions d'objectif »²¹⁶³ : « *C'est dans les années 1990 que ceci est systématisé, d'une part, en matière d'organisation administrative, et d'autre part en matière de relations de l'administration de l'État et les entités publiques et privées* »²¹⁶⁴. Dans ce contexte, l'État a cherché à développer, avec ses propres services, des relations fondées sur des objectifs, qui peuvent peut-être trouver leur origine dans les « centres de responsabilité » institués dans les années 1990²¹⁶⁵.

966. Surtout, c'est le secteur social qui, le premier, a fait l'objet d'une expérimentation en matière de et de moyens. Ainsi les agences régionales d'hospitalisation créées en 1996²¹⁶⁶ doivent depuis cette date conclure des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec les établissements de santé sur lesquels elles exercent un contrôle²¹⁶⁷, ces contrats ayant pour objet de « *déterminer les orientations stratégiques* » des établissements²¹⁶⁸. Par ailleurs, les ordonnances de 1996 prises dans le domaine de la sécurité sociale²¹⁶⁹ ont institué des conventions d'objectifs et de gestion entre l'État et les caisses nationales de sécurité sociale, et des contrats pluriannuels de gestion entre les caisses nationales et les caisses sociales²¹⁷⁰. Ces dispositions ont orienté « *l'évolution d'une tutelle classique administrative et budgétaire vers un partenariat moderne fondé sur des objectifs, un contrat et une procédure d'évaluation* »²¹⁷¹.

²¹⁶³ Ce concept a été également dégagé par Simon Nora, dans un rapport sur les entreprises publiques remis en 1967 au Président Georges Pompidou.

²¹⁶⁴ RICHER Laurent, « La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques », *AJDA* 2003, p. 974.

²¹⁶⁵ Voir supra, §778 et suivants, et la circulaire du Premier ministre du 25 janvier 1990 *relative au renouveau du service public : centres de responsabilité*, précitée.

²¹⁶⁶ Ordonnance 96-346 du 24 avril 1996 *portant réforme de l'hospitalisation publique et privée*, *JORF* du 25 avril 1996, p. 6324.

²¹⁶⁷ Article L. 6114-1 du code de la santé publique : « *L'agence régionale de santé conclut avec chaque établissement de santé ou titulaire de l'autorisation prévue à l'article L. 6122-1 un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens d'une durée maximale de cinq ans. Lorsqu'il comporte des clauses relatives à l'exécution d'une mission de service public, le contrat est signé pour une durée de cinq ans* ».

²¹⁶⁸ Article L. 6114-2 du code de la santé publique.

²¹⁶⁹ Ordonnance 96-346 du 24 avril 1996 *portant réforme de l'hospitalisation publique et privée*, précitée; ordonnance 96-345 du 24 avril 1996 *relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins*, *JORF* du 25 avril 1996, p. 6311 ; ordonnance 96-344 du 24 avril 1996 *portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale*, *JORF* du 25 avril 1996, p. 6301.

²¹⁷⁰ Articles L.227-1 à L.227-3 du code de la sécurité sociale.

²¹⁷¹ LAROQUE Michel, « La contractualisation comme technique de tutelle : l'exemple du secteur social », *AJDA* 2003, p. 977.

Le contrat est devenu un outil de gestion des services publics, avec des objectifs et des indicateurs. Il s'est généralisé à l'ensemble des services et des opérateurs de l'État.

Il se pose alors comme un moyen de résoudre les dysfonctionnements de l'administration. Il illustre l'idée selon laquelle la négociation et l'obtention du consentement du service intéressé peut permettre l'obtention de meilleurs résultats, en termes de gestion du service public²¹⁷². Traduction d'une nouvelle manière de concevoir l'autorité administrative, le contrat semble, dans certains cas, se substituer aux actes administratifs unilatéraux : il conduit au remplacement d'une tutelle « tatillonne » et directive par un dispositif *a priori* fondé sur une collaboration consensuelle.

967. Cette théorie selon laquelle le contrat permettrait d'améliorer l'efficacité de la gestion publique semble s'imposer d'elle-même dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique *relative aux lois de finances* du 1^{er} août 2001. En effet, dans un rapport de 2007, le Conseil d'Analyse Economique démontre que la loi organique *relative aux lois de finances* induit une réforme de l'État et de l'administration publique sans véritablement la réglementer ou la codifier²¹⁷³. L'idée est que la réforme des finances publiques posée par la loi organique dépasse le cadre essentiellement budgétaire et comptable auquel elle aurait vocation à s'appliquer : « *La loi organique relative aux lois de finances est un texte qui pose les fondements d'une économie du budget de l'État, qui amène à énoncer des objectifs, et fournit un cadre d'action aux agents* »²¹⁷⁴. Elle a bouleversé la nomenclature budgétaire de l'État en déclinant les crédits par programmes, missions et actions dans un contexte de pluriannualité. Dans ce cadre, les contrôles *a priori* sont allégés et elle met en place un mécanisme de fongibilité des crédits novateurs, alliant souplesse de gestion, efficacité et transparence.

968. Le programme budgétaire de la loi organique *relative aux lois de finances* « *interagit avec la définition des politiques publiques* », dans le sens où l'État doit mettre en avant ses « préférences » et ses objectifs stratégiques prioritaires ; « *il influe sur l'organisation administrative en donnant une grande liberté d'agir en son sein (...)* ; *il modifie en profondeur le mécanisme de responsabilité des acteurs, ajoutant aux côtés de la responsabilité juridique*

²¹⁷² RICHER Laurent, « La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques », *AJDA* 2003, p. 973.

²¹⁷³ ARKWRIGHT Edward, DE BOISSIEU Christian, LORENZI Jean-Hervé, SIMON Julien, *Économie politique de la LOLF*, Conseil d'Analyse Economique, 2007.

²¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 12.

*une responsabilité managériale formulée de façon inédite ; il réforme substantiellement la gouvernance des politiques publiques entre l'exécutif et le législatif »*²¹⁷⁵.

La loi organique *relative aux lois de finances* a donc élaboré une démarche de résultat et de performance dans la gestion des politiques publiques qui ne peut que conduire à une transformation de l'organisation administrative et à une responsabilisation des acteurs publics, tant sur le processus de gestion que sur son résultat. Cette responsabilisation implique un dialogue entre l'autorité centrale et le responsable du service, fondé sur « *un processus basé sur l'appropriation de la stratégie et des objectifs, un processus de détermination des enveloppes et des moyens, un processus de fixation des cibles de résultats ; un processus de mise en place des plans d'action du programme* ». Dans ses grandes lignes, la loi organique introduit donc une réforme de la tutelle administrative et une évolution vers la contractualisation.

Ces différents points ont été pris en compte dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, qui voit la généralisation non seulement de la contractualisation des rapports entre l'État et ses opérateurs (l'objet étant de « *renforcer la dimension stratégique de la tutelle (...) de prévoir (...) des règles de gestion et de maîtrise des dépenses publiques comparables à celles que l'État s'impose à lui-même* »²¹⁷⁶), mais également la généralisation des mandats ou des lettres de mission aux responsables de ceux-ci.

969. Face à ce développement de la contractualisation comme outil de mise en œuvre des politiques publiques, la question peut se poser de la nature ou de la valeur juridique de ces conventions. Instituées entre l'État et ses opérateurs (et notamment ses établissements publics), elles sont également un instrument de la déconcentration, et peuvent avoir vocation à s'appliquer parfois au sein même des services centraux. Dès lors, ces « contrats » constituent un paradoxe, car en principe, il ne paraît pas possible de contractualiser avec soi-même.

Par ailleurs, lorsqu'ils sont conclus entre deux personnes publiques distinctes, et qu'ils ont alors une nature administrative²¹⁷⁷, ils impliquent en principe une forme d'équilibre entre les partenaires, équilibre qui constitue également un paradoxe au regard de la théorie des contrats administratifs. En effet, la notion de contrat administratif a été conçue autour de l'idée d'un déséquilibre de contrat en faveur de l'administration, celle-ci étant dotée de prérogatives exorbitantes de droit commun. Dans ce cadre, on peut se demander quelle est l'applicabilité des

²¹⁷⁵ ARKWRIGHT Edward, DE BOISSIEU Christian, LORENZI Jean-Hervé, SIMON Julien, *Économie politique de la LOLF*, précité, pp. 12-13.

²¹⁷⁶ Circulaire du Premier ministre NOR PRMX1009694C du 26 mars 2010 *relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État*, non publiée.

²¹⁷⁷ Tribunal des conflits, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris, Rec.*, p. 537.

pouvoirs de modification unilatérale, de sanction ou de résiliation. En fait, on peut douter du caractère contractuel de ces actes : qu'advierait-il en cas de non-respect des obligations de chacun ?

970. La jurisprudence est assez rare sur cette question et pourrait s'inspirer, sur certains points, des décisions du juge administratif relatives aux contrats de plan État-régions²¹⁷⁸. En 1988 le Conseil d'État avait consacré la « nature contractuelle » des contrats de plan État-régions²¹⁷⁹, mais il s'est rétracté dans une décision du 25 octobre 1996, *Association Estuaire Ecologie*²¹⁸⁰. Toutefois, il a rendu une décision en 2002 relative à la convention d'objectifs et de moyens liant l'État et la Caisse nationale d'allocation familiale. Cette décision semble aller vers une reconnaissance d'une véritable valeur juridique aux conventions d'objectifs et de gestion. Dans cette espèce, le Conseil d'État a précisé que les compétences de la Caisse nationale d'allocations familiales « *pour attribuer aux caisses d'allocations familiales les dotations du fonds d'action sanitaire et sociale (...) est subordonné, notamment, au respect des règles que peut fixer en la matière la convention d'objectifs et de gestion* ». Cette décision pourrait amener à penser que la convention d'objectifs et de gestion produit des effets en droit et que la négociation entre deux personnes publiques sur cette question n'est pas purement symbolique²¹⁸¹. Ces contrats n'auraient pas, alors, la forme de contrats d'adhésion.

Cependant, les dispositions législatives relatives aux conventions de gestion en matière sociale mentionnent explicitement l'idée d'un « engagement réciproque des parties ». Or, si l'État a souhaité généraliser le procédé de la contractualisation à ses autres opérateurs, il n'est pas prévu dans les mêmes termes : ainsi l'article 4 du décret *portant création de l'établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie* précise que « *la politique scientifique et culturelle de l'établissement public, ses activités et ses investissements font l'objet d'un contrat pluriannuel conclu avec l'État. Ce contrat fixe des objectifs de performance à l'établissement au regard des missions assignées et des moyens dont il dispose* »²¹⁸². La deuxième phrase de cet article est assez explicite, il s'agit de poser des objectifs pour le musée avant tout. D'ailleurs, dans une circulaire en date du 26 mars 2010, le Premier ministre souligne les conditions dans lesquels l'État peut s'engager financièrement dans les et de moyens : l'engagement réciproque

²¹⁷⁸ Voir supra, §290 et suivants.

²¹⁷⁹ Conseil d'État, 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan c/ commune de Strasbourg*, Rec., p. 3.

²¹⁸⁰ Conseil d'État, 25 octobre 1996, *Association Estuaire Ecologie*, Rec., p. 415.

²¹⁸¹ GARBAR Christian-Albert, « Nouvelles réflexions sur la consistance juridique des conventions d'objectifs et de gestion », *Revue de droit sanitaire et social* 2004, p. 950.

²¹⁸² Article 3 du décret 2003-1300 du 26 décembre 2003 *portant création de l'Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie*, précité.

n'est en fait pas automatique²¹⁸³. Comment définir alors la nature de ces contrats ? Aucune réponse ne semble avoir encore été donnée. On doit donc les prendre comme ce qu'ils sont, concrètement : des outils d'organisation et de gestion des services publics. À ce titre ils n'ont pas pour objet de lier l'État, mais plutôt ses opérateurs et ses services ; la « sanction » intervenant alors si ceux-ci n'ont pas satisfait à leurs objectifs de performance. Ainsi, malgré leur nature juridique « fragile »²¹⁸⁴ ces contrats constituent des outils novateurs de gestion des services publics, et notamment des musées.

2. L'application des aux musées nationaux

971. La contractualisation comme outil de mise en œuvre des politiques publiques existe déjà en matière de musées dans le cadre des projets scientifiques et culturels. Institués et encouragés par la Direction des musées de France à partir du début des années 1990, ils sont aujourd'hui une condition essentielle à l'octroi, par l'État, d'une subvention aux projets des collectivités territoriales relatifs à leurs musées territoriaux²¹⁸⁵.

Outil de planification stratégique de la politique culturelle d'un établissement, le projet scientifique et culturel constitue donc la base d'une contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales, car il a pour mission de présenter une évaluation stratégique des charges financières liées à la réalisation d'un projet muséal. Cependant, s'il conditionne les relations entre l'État et les collectivités territoriales, c'est bien que les collectivités territoriales doivent adopter, voire valider dans le cadre d'une délibération, les projets scientifiques et culturels de leurs musées. Aussi y-a-t-il, dans ce sens aussi, un « semblant » de contractualisation.

972. Le projet scientifique et culturel ne saurait se confondre véritablement avec un contrat d'objectif et de moyens (ou contrat de « performance »)²¹⁸⁶. L'articulation de ces deux actes peut en effet susciter des difficultés et engendrer des doublons, mais il ressort que le projet scientifique et culturel a une vocation purement culturelle, il met en forme les ambitions d'un

²¹⁸³ Circulaire du Premier ministre 5454/SG du 26 mars 2010 *relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État*, précitée, p. 2.

²¹⁸⁴ Conseil d'État, *Les établissements publics*, précité, p. 59.

²¹⁸⁵ Article D. 442-15 du code du patrimoine. Voir aussi supra, §283.

²¹⁸⁶ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations, 2000-2010*, précité, pp. 28-29.

musée dans ce domaine. Le contrat de performance comporte, quant à lui, une dimension économique et financière plus large : il s'agit d'un outil de mesure et d'évaluation stratégique, en fonction d'indicateurs de qualité, certes, mais qui doivent avoir des répercussions en termes de contrôle de gestion.

En fait, on peut imaginer que le projet scientifique et culturel pourrait avoir vocation à servir de « chapitre introductif » à un contrat d'objectifs pour un musée géré par un établissement public local. Il a vocation à constituer un engagement pluriannuel en termes de gestion du service public : appliqué à un musée territorial, un tel contrat peut prendre en compte des indicateurs relatifs à son rayonnement, à des objectifs de fréquentation ou de gestion des collections, *etc.* L'idée n'est absolument pas novatrice, car ces « indicateurs » existent en eux-mêmes. La préparation d'une exposition implique par exemple une estimation de la fréquentation attendue. De même, les obligations législatives et réglementaires relatives à l'inventaire et au récolement des collections ont conduit à la généralisation des campagnes de récolement (celui-ci devant être fait tous les dix ans), et donc à la constitution de « plans de récolement », qui peuvent également servir de base à une contractualisation. Tous les outils existent donc pour constituer une « amorce » à la contractualisation des relations entre les collectivités territoriales et leurs musées.

973. Concrètement, cela se traduit par l'attribution, par la collectivité territoriale, des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la politique culturelle de son musée, cette politique culturelle ayant fait l'objet d'une validation par la collectivité. Dans ce cadre, le musée disposera de différentes enveloppes budgétaires, et devra suivre certaines directives en matière de gestion du personnel. L'objet est de faire aboutir les ambitions posées dans le contrat qui doivent viser, outre une certaine efficacité et efficience de gestion, une démarche de qualité. La contractualisation correspond donc bien à une autre manière, pour la collectivité territoriale, d'exercer son contrôle sur le fonctionnement de ses services publics. Dans ce cadre, les indicateurs retenus doivent prendre en compte les caractéristiques et les spécificités du service en cause, et donc du musée.

Cette affirmation implique deux choses : en premier lieu, il est important de ne pas oublier certains aspects primordiaux de la mission des musées. Il s'agit notamment de l'inventaire, du récolement, mais également de la conservation préventive et de la restauration, de la numérisation des collections ou des politiques de prêts et de dépôts. Le risque est grand en effet que le musée concerné par un contrat d'objectifs et de moyens ne travaille pas (ou plus) sur des missions et des objectifs non prévus par les indicateurs. C'est ainsi que, par exemple, en

l'absence de véritables indicateurs relatifs aux prêts, aux dépôts ou à d'autres formes de partenariats, la Cour des comptes a pointé le manque de circulation des œuvres des collections nationales vers les musées territoriaux²¹⁸⁷. Il importe donc d'éviter de se concentrer sur les seules missions « événementielles » du musée par exemple, mais également de prendre en compte les autres missions essentielles du musée qui consistent pour la plupart en un travail souterrain. D'où la nécessité d'une concertation entre les services de la collectivité territoriale et le conservateur du musée concerné. Par ailleurs, l'exigence d'un bilan annuel d'activité paraît indispensable. En second lieu, on peut s'interroger sur la pertinence de l'installation de ratios chiffrés. Ceux-ci peuvent paraître pertinents en termes de masse salariale éventuellement, ou plus spécifiquement en matière de restauration (ainsi ces ratios pourraient prendre en compte les crédits budgétaires disponibles pour le musée en la matière), mais ils peuvent ne pas avoir de sens dans d'autres domaines. Ainsi, l'existence de ratios chiffrés en termes de fréquentation doit, par exemple, être prise avec précautions, car on ne doit pas oublier que les collections des musées sont fragiles et qu'elles supporteraient mal une trop forte affluence.

La Cour des comptes a bien souligné cette question des indicateurs chiffrés dans son rapport de 2011 sur la gestion des musées nationaux, à propos des acquisitions d'œuvres. Les grands musées nationaux érigés en établissements publics tels que le Louvre, le musée d'Orsay, le château de Versailles ou le musée Rodin doivent utiliser leurs ressources propres pour financer leurs acquisitions. Plus qu'une obligation contractuelle, il s'agit là d'une obligation statutaire : il est en effet prévu dans les statuts des musées nationaux érigés en établissements publics que ceux-ci devront consacrer 20% du produit annuel du droit d'entrée dans leurs collections permanentes à l'enrichissement de leurs collections (16% pour le musée d'Orsay auquel a été rattaché le musée de l'Orangerie et dont les collections sont « closes » et ne peuvent, du fait des dispositions testamentaires, faire l'objet d'un enrichissement)²¹⁸⁸. Ils peuvent également y affecter d'autres ressources, telles que des ressources issues du mécénat. La Cour des comptes a souligné que cette règle présente quelques limites dès lors que les musées souhaitent ne pas consommer la totalité de ces crédits annuels dans l'optique d'acquisitions plus importante l'année suivante.

Par ailleurs elle a relevé que « *la compensation budgétaire de la gratuité décidée en faveur des jeunes de 18 à 25 ans n'a pas été incluse dans l'assiette des recettes de billetterie qui sert de*

²¹⁸⁷ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformation*, précité, pp. 132-134. Voir également supra, §309.

²¹⁸⁸ Voir notamment l'article 4-1 du décret 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'Établissement public du musée du Louvre, *JORF* du 23 décembre 1992, p. 17596, et l'article 5 du décret 2003-1300 du 26 décembre 2003 portant création de l'Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie, *JORF* du 30 décembre 2003, p. 22464.

base à la détermination du montant minimal destiné aux acquisitions. Les sommes ne sont pas négligeables : pour le Louvre, cette compensation a atteint 8,2 M€ en 2009 et 10,8 M€ en 2010, si bien que sur ces deux années, ce sont théoriquement 3,8 M€ de moins qui n'ont pas été consacrés aux acquisitions »²¹⁸⁹. La Cour des comptes propose une « solution alternative à la règle des 20 % [qui] consisterait à fixer un budget triennal d'acquisition en fonction des prévisions de recettes dans le cadre des contrats de performance, ce qui aurait l'avantage de lisser sur trois ans les éventuels à-coups de la billetterie ». Elle soulève aussi la question de la mise en place d'une stratégie d'acquisitions pour les musées nationaux : « Il ne s'agit nullement, pour les musées, de désigner à l'avance quelles œuvres de quels artistes ils espèrent acquérir. Mais dans un contexte où l'efficiencia doit être érigée en souci permanent, les musées doivent être en mesure de hiérarchiser, justifier et documenter leurs propositions d'acquisitions sans s'exposer au soupçon de l'opportunisme ou du « chacun son tour »²¹⁹⁰.

974. Le musée du Louvre a été le premier à signer, dans le cadre d'une expérimentation, un contrat d'objectifs et de moyens pluriannuel (sur la période 2003-2006). Outre une responsabilisation des gestionnaires du musée et la définition de nouvelles priorités culturelles, il s'agissait surtout d'inscrire la politique du musée dans le cadre d'objectifs stratégiques et financiers pluriannuels, rigoureusement contrôlés et évalués. Les objectifs à mettre en place ont pris la forme d'indicateurs, qualitatifs ou quantitatifs, tels que l'objectif d'accroissement du taux d'ouverture des salles du musée.

En contrepartie, l'État s'engageait à fournir pendant toute la durée du contrat les moyens promis lors de la signature du contrat et ce, quelle que soit l'évolution de la conjoncture économique. Dans la pratique, le Louvre devait multiplier par deux ses ressources propres sur trois ans et à financer grâce au mécénat l'aménagement de nouvelles salles. Le musée s'est vu garantir un volume de crédits pour les acquisitions²¹⁹¹. En 2010, le budget du Louvre était considérablement transformé : les subventions de l'État ne représentaient plus que 56% de son budget global (elles ne traduisent cependant pas un désengagement de l'État dont les

²¹⁸⁹ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformation, (2000-2010)*, précité, pp. 106-107.

²¹⁹⁰ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations, 2000-2010*, précité, p.110.

²¹⁹¹ GAILLARD Yann, *Rapport d'information sur la tutelle du ministère de la culture sur le musée du Louvre, l'Opéra national de Paris, la Bibliothèque nationale de France et la Cité des sciences et de l'industrie*, Doc. Sénat, session extraordinaire 2006-2007, n° 384, pp. 41-46.

subventions sont en progression pour pallier la constante augmentation du budget du musée), les ressources propres (recettes de billetterie, mécénat) représentant 41% de son budget²¹⁹².

L'autre innovation majeure de ce contrat d'objectifs et de moyens a été le transfert des emplois, des crédits et de la rémunération des agents titulaires au musée (en contrepartie d'une dotation globale de fonctionnement suffisante). Aujourd'hui le musée du Louvre gère ses propres recrutements de personnel titulaire (par voie de détachement), contractuel ou de vacataire. Les effets positifs du contrat d'objectifs et de moyens ont conduit l'État, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, à le généraliser pour l'ensemble de ses musées²¹⁹³. Aussi les décrets statutaires de chacun des établissements publics nationaux chargés de gérer un ou plusieurs musées rappellent cet objectif²¹⁹⁴.

Cependant, dans son rapport de 2011 relatif à la gestion des musées nationaux, la Cour des comptes a souligné l'échec relatif de cet objectif : si la constitution des établissements publics devait entraîner la mise en place d'une contractualisation, la Cour des comptes dénonce l'absence de véritable stratégie d'efficience en la matière, comme si l'autonomisation des grands musées n'était qu'une fin en soi. Elle rappelle que l'objet n'est pas de réduire les dépenses de l'État vis-à-vis de ses musées, mais que la « *stratégie d'efficience, c'est-à-dire la recherche d'une efficacité de gestion à moindre coût est la seule possible* »²¹⁹⁵.

975. La Cour des comptes met en avant l'absence de véritable pilotage stratégique de ses opérateurs par le ministère de la Culture, due à une appropriation insuffisante des outils existants (quand ces outils existent, car la Cour des comptes rappelle que les ambitions de l'État dans ce domaine étaient, en 2010, loin d'être abouties) : lettres de mission, contrats de performance dont l'efficience est discutable dès lors que les indicateurs sont supprimés s'ils ne donnent pas satisfaction, ou projets scientifiques et culturels ; ces outils pouvant, ensemble, se révéler incohérents. « *Le mouvement d'autonomie des musées aurait dû avoir pour corollaire une évolution du pilotage ministériel. À l'ancienne tutelle des actes devait succéder un*

²¹⁹² Musée du Louvre, *Rapport d'activité 2010*, pp. 175-176 (<http://www.louvre.fr/sites/default/files/medias/fichiers/fichiers/pdf/louvre-rapports-d039activite-2010.pdf>).

²¹⁹³ Cela était déjà annoncé dans la communication de Monsieur Jean-Jacques Aillagon, ministre de la culture, au conseil des ministres le 4 avril 2003, relative à la réforme de la gestion des musées nationaux (voir Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations, 2000-2010*, précité, p. 30).

²¹⁹⁴ Article 6 du décret 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'Établissement public du musée du Louvre, précité ; article 3 du 2009-279 du 11 mars 2009 créant l'Établissement public du château de Fontainebleau, précité ; article 4 du 2010-1367 du 11 novembre 2010 relatif à l'Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles, précité ; article 4 du 2003-1301 du 26 décembre 2003 portant création de l'Établissement public du musée des arts asiatiques Guimet ; article 3 du décret 2010-669 du 18 juin 2010 portant création de l'Établissement public du musée national Picasso – Paris, etc.

²¹⁹⁵ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations, 2000-2010*, précité, p.61.

*encadrement stratégique, incarné par le choix de dirigeants missionnés et par l'inscription des objectifs assignés aux établissements publics dans un cadre pluriannuel formalisé par un contrat »*²¹⁹⁶.

L'absence de véritable gouvernance stratégique du côté du ministère de la culture et de la communication l'a empêché de résoudre les mécontentements entre les musées et la Réunion des musées nationaux, et surtout a laissé le champ libre à une augmentation incontrôlée des droits d'entrée dans les musées²¹⁹⁷.

La Cour des comptes relève également un engagement croissant des dépenses de l'État au profit de ces musées, contrairement aux ambitions affichées lors de la réforme de leur mode de gestion. Sans prendre en compte les dépenses fiscales liées au mécénat, l'État contribue de manière variable au financement des musées, mais ses dépenses sont passées, en dix ans, de 142 à 322 millions d'euros. Cette augmentation est due, en partie, à l'absence de réflexion des musées sur la mise en œuvre d'une politique de gestion efficiente, et la Cour des comptes met en avant le développement croissant des dépenses de personnel, au détriment d'une « *absence de réflexion prospective, des musées comme du ministère de la culture, sur les gains de productivité susceptibles d'être recherchés dans les activités muséales* »²¹⁹⁸.

Sur le plan de la politique culturelle, des progrès « tangibles » sont à noter par rapport aux conclusions de la Cour des comptes dans son rapport de 1997²¹⁹⁹, surtout dans le domaine de la gestion des collections et de conservation préventive. Il est cependant relevé que certains musées ne disposent toujours pas d'un plan de récolement, et que leurs réserves mutualisées, installées plus ou moins dans l'urgence au cœur du XIX^{ème} arrondissement de Paris, présentent des conditions de conservation correctes, sans être véritablement optimales²²⁰⁰. Par ailleurs, certains musées ont du mal à assurer une conservation efficace de leurs collections dans leurs

²¹⁹⁶ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations, 2000-2010*, précité, p.27.

²¹⁹⁷ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations, 2000-2010*, précité, pp.154-164 : « Cette contradiction [l'augmentation des droits d'entrée dans les musées et la politique nationale de développement de la gratuité pour les jeunes, dispositions législatives en faveur de l'accès du public le plus large aux musées de France] est en partie la conséquence d'un désinvestissement intellectuel, stratégique et politique du ministère de la culture vis-à-vis des questions tarifaires, aujourd'hui documentées et décidées par les seuls musées sans inscription dans un cadre national. Ce faisant, les tarifs sont devenus des sujets de gestion majeurs pour les musées, mais ne sont plus considérés comme des leviers stratégiques pour la politique nationale » (p. 154).

²¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 75.

²¹⁹⁹ Cours des comptes, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, précité.

²²⁰⁰ En 2002 la préfecture de police de Paris a informé le ministère de la culture des risques encourus des réserves de plusieurs musées installés en bordure de Seine, en cas d'une crue centennale. Les musées du Louvre, d'Orsay et de l'Orangerie ont évacué une partie de leurs réserves dans le XIX^{ème} arrondissement, cette solution devant être provisoire. Elle a fini par se pérenniser (Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations, 2000-2010*, précité, p. 96).

propres réserves²²⁰¹. Enfin, la Cour des comptes note l'existence d'une politique culturelle résolument parisienne, marquée par une insuffisante circulation des œuvres (prêts et dépôts) en région. Elle constate également un relatif « échec » des objectifs de démocratisation culturelle, car si la fréquentation des musées a augmenté cette dernière décennie, elle ne traduit pas une diversification des publics.

976. Le rapport de la Cour des comptes se termine sur le constat d'un paradoxe, et donc d'un écueil à éviter. L'autonomie des grands musées a contribué à améliorer et développer leur offre culturelle. De nombreux objectifs ont été remplis, et pourtant, *« contrairement aux ambitions exprimées plusieurs fois au cours de la décennie, ce développement a été financé à titre principal, non par les ressources propres des musées, mais par l'État. C'est dire que l'objectif d'une efficience accrue des musées nationaux et d'une modération de leur coût pour la collectivité publique demeure insatisfait alors qu'il reste nécessaire »*²²⁰².

Aussi, bien que sévère sur certains points, ce rapport est loin d'être négatif, et montre l'intérêt de la contractualisation, à condition d'un véritable encadrement stratégique de celle-ci. C'est ce qu'avance également le Conseil d'État dans son rapport de 2009 sur les établissements publics²²⁰³.

La contractualisation est donc une technique encore récente, et qui mérite d'être approfondie. À ce titre, l'ancien Premier ministre, Monsieur François Fillon, a rédigé en 2010 une circulaire *relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État*²²⁰⁴ qui met en avant la nécessité d'associer les opérateurs nationaux à l'effort de modernisation de la gestion publique et de maîtrise des dépenses publiques. Elle préconise la généralisation des outils de pilotage stratégiques dont elle rappelle les principales spécificités. Elle met en avant l'obligation de lier ces outils de pilotage à un effort de transparence de la part des opérateurs publics, cet effort pouvant se matérialiser par la rédaction de rapports annuels d'activité et par la mise en place de tableaux de suivi de l'activité et des résultats de gestion. Cette circulaire a été suivie d'un *Guide d'auto-évaluation des opérateurs de l'État*, diffusé par le ministère de l'Économie, des

²²⁰¹ Un projet de construction de nouveaux locaux à Cergy Pontoise pour le Centre de conservation, de recherche et de restauration des musées de France, dont l'aboutissement est prévu pour 2020 devrait résoudre ces difficultés (*Ibidem*, p. 97).

²²⁰² Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations, 2000-2010*, précité, p. 183.

²²⁰³ Conseil d'État, *Les établissements publics*, précité, pp. 56-59.

²²⁰⁴ Circulaire du Premier ministre 5454/SG du 26 mars 2010 *relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État*, précitée.

Finances et de l'Industrie et le ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État en 2011²²⁰⁵.

977. Le rapport de la Cour des comptes s'achève par une série de recommandations, destinées en partie à « *améliorer l'efficacité des musées pour anticiper préparer la modération du soutien direct de l'État* » et à « *redéployer les moyens consacrés à la politique de l'offre pour développer ceux de la politique des publics pour favoriser la diversification et la démocratisation de l'accès aux musées* »²²⁰⁶. Ces recommandations ont été, en grande partie, suivies, notamment par le musée du Louvre.

Le contrat de performance du musée du Louvre pour la période 2011-2013 prend en compte trois axes : l'accueil, la transmission et la fidélisation des publics, l'enrichissement, la conservation, la recherche et la diffusion, et enfin la rénovation, l'agrandissement et la sécurisation. Chacun de ses axes est détaillé en objectifs, assortis d'indicateurs. Par exemple, le premier axe, relatif à la démocratisation culturelle est découpé en trois objectifs : le premier vise à concilier la haute fréquentation du musée avec une qualité d'accueil exemplaire, le deuxième concerne la transmission des savoirs et le troisième la fidélisation. Chacun de ces objectifs est assorti de sous-objectifs (développer les outils de médiation culturelle, diversifier l'offre culturelle) et, quand c'est possible, d'indicateurs destinés à évaluer le résultat ou l'état d'avancement de ces objectifs (les indicateurs relatifs à l'accueil des publics prennent en compte par exemple le taux d'ouverture des salles du musée, ou l'augmentation du taux de vente de billets à distance). Dans le cadre de son contrat de performance, le musée du Louvre accorde une place importante à la diversification des publics, à la gestion des collections (récolement, étude et couverture photographique des collections), au rôle territorial et international du musée, à l'institution de véritables projets scientifiques et culturels des grands projets muséographiques (notamment l'ouverture de nouvelles salles dans le département des arts de l'islam), etc. Il tient également compte des impératifs de sécurité et des risques de sur fréquentation du musée. Il s'inscrit donc dans une véritable démarche stratégique de gestion, et peut, à l'instar des autres musées nationaux, constituer un modèle pertinent pour les collectivités territoriales vis-à-vis de leurs musées, qu'elles choisissent de les gérer en régie directe ou sous la forme d'un établissement public.

²²⁰⁵ Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, *Guide d'auto-évaluation des opérateurs de l'État*, 2011 (accessible sur http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/gestionpublique/Operateurs_de_l_Etat/GuideAutoEvaluation_mars2011.pdf).

²²⁰⁶ Cours des comptes, *Les musées nationaux après une décennie de transformations, 2000-2010*, précité, p. 187.

B. Les préconisations pour une mise en réseau des musées des musées territoriaux

978. Dans le cadre de l'institution d'un établissement public chargé de la gestion d'un musée, il semble important de devoir prendre en compte le poids du service concerné, et donc du musée et des services que l'on souhaite, ou non, lui associer. Nombre de collectivités territoriales disposent en effet de « petits » musées, qui sans l'être forcément du point de vue de leur rayonnement, le sont par leur taille et leur poids, humain, matériel et financier. Ainsi le musée Toulouse-Lautrec, qui reçoit tout de même près de 160 000 visiteurs par an, est doté d'un fonds de collections constitué de près de mille œuvres de l'artiste, ce qui le classe au rang des « petits » musées par rapports à d'autres musées, nationaux ou non, dotés de collections plus importante en quantité. Dans ce cadre, la formule de l'établissement public muséal semble appropriée. On a vu que, étant donné les modalités de son organisation, elle ne saurait mieux convenir à une petite structure. Mais les « petits » musées peuvent aussi parfaitement s'accommoder du système de la régie directe : *« Sans vouloir procéder à une généralisation de cette analyse qui comporte certainement des exceptions, l'on peut tout de même avancer que pour les petites collectivités voire les collectivités de taille moyenne, la régie directe demeure, en l'état, le mode de gestion le moins inadapté, pour peu qu'il soit utilisé avec souplesse »*²²⁰⁷.

979. C'est que le recours à un établissement public pour assurer la gestion d'un musée territorial peut s'avérer couteux, si le musée concerné est une « petite » structure.

En 2009, lors de l'étude relative à l'amélioration de la gestion de ses musées, la ville de Paris avait envisagé la constitution de plusieurs établissements publics chargés chacun de la gestion d'un ou plusieurs musées : la ville de Paris est en effet propriétaire de douze musées, qui se répartissent en trois « grands » (le musée d'art moderne, le Petit Palais et le musée Carnavalet), quatre « moyens » (musée Bourdelle, musée Galliera, musée Cernuschi et maison de Victor Hugo) et cinq « petits » (maison de Balzac, musée Cognacq-Jay, musée de la Vie romantique, Musée du général Leclerc de Hauteclocque et de la Libération de Paris-musée Jean Moulin, et musée Zadkine), ces considérations découlant non seulement du fonds d'œuvres conservées, mais également de la superficie des espaces et du nombre d'agents chargés de leur gestion. Il a été question d'envisager plusieurs hypothèses, telles que la constitution d'un établissement public pour chacun des trois grands musées ou la création d'un établissement public pour

²²⁰⁷ CHIFFERT Annie, LECAT Robert, RELIQUET Philippe, *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, précité, p. 65.

chacun de ces trois grands musées, auxquels on aurait rattaché les petits en fonction de leur thématique (on aurait ainsi pu constituer un pôle art moderne et arts décoratifs, un pôle beaux-arts et un pôle histoire). Cependant, le projet de la ville de Paris était bien d'accorder plus d'autonomie de gestion à ses musées, cette autonomie passant par l'octroi de compétences spécifiques, organisées et gérées jusqu'à présent au niveau central de la ville de Paris.

Or, l'octroi de ces compétences implique la mise à disposition ou le recrutement de personnel supplémentaire pour les musées. Outre le fait que certains d'entre eux ne disposent pas de locaux de taille suffisante pour accueillir plus de personnel que celui dont ils disposent déjà, il y a aussi une question de coût, voire de surcoût non négligeable de la masse salariale, mais sans doute aussi des moyens matériels nécessaires à l'exploitation de ces musées.

980. Pour éviter ce risque, la solution serait de conserver certaines compétences en régie directe, et de faire intervenir la collectivité territoriale au profit de l'établissement public dans le cadre de prestations de services *in house* prévues par l'article 3 du code des marchés publics²²⁰⁸. Ainsi la ville de Paris prévoit-elle par exemple de ne pas transférer de compétences en matière de maintenance informatique à son futur établissement public des musées. Celle-ci sera opérée en régie directe, dans le cadre d'une convention. De même, la ville de Paris conserve la gestion du contrat de délégation de service public de numérisation des collections, qui vise les collections des musées, mais également celles des bibliothèques. L'intervention du délégataire auprès des musées de la ville de Paris se fera alors dans le cadre d'une convention entre la ville et l'établissement public, et sans doute d'un avenant au contrat de délégation de service public.

La ville de Paris a limité cette formule à certaines compétences, cette organisation étant liée au « poids » du futur établissement public des musées, qui assurera donc la gestion de douze musées, la production d'expositions temporaires et l'éditions d'ouvrages scientifiques et de produits dérivés. Il disposera pour ce faire de près de mille agents. Aussi paraît-il pertinent de « déconcentrer » un certain nombre de compétences: le futur établissement public disposera de ses propres services « supports », liés à sa gestion administrative et financière. Il bénéficiera également de son propre service juridique et de son propre service de gestion des ressources humaines, et assurera lui-même la maîtrise d'œuvre des travaux sur les bâtiments dont il sera affectataire (avec possibilité de déléguer sa compétence aux services de la ville de Paris).

²²⁰⁸ Voir *supra*, §913 et suivants.

On voit bien alors l'intérêt, mais surtout les limites de la constitution de conventions de prestations de services : poussé à l'extrême, le risque est grand de ne faire que reproduire un système de gestion transversal en régie directe accusé de tous les maux. Un petit musée, transformé en établissement public et contraint de mettre en place des conventions de prestations de services pour bénéficier de compétences et du savoir-faire de sa collectivité territoriale de rattachement, ne serait, finalement, qu'un service de cette collectivité territoriale. Bien sûr, ce service bénéficierait d'une certaine individualité, grâce à la personnalité morale. Mais celle-ci ne lui serait d'aucune utilité si cet établissement public se trouve être, au bout du compte, une simple « coquille vide ». On serait alors en présence d'un véritable démembrement de l'administration. Mal exploité, il ne fera qu'illustrer la thèse selon laquelle le démembrement constitue le plus fort danger pour l'exercice par l'administration de son pouvoir de régie²²⁰⁹.

981. Ces quelques arguments économiques et pratiques permettent d'avancer l'idée du recours à une mise en réseau de musées, à savoir la constitution d'un établissement public chargé non pas de la gestion d'un seul musée territorial, mais de plusieurs. Cette formule trouve un écho dans le fait que les collectivités territoriales sont bien souvent propriétaires de plusieurs musées, ou qu'elles contribuent au fonctionnement des musées situés sur leur territoire : ainsi la mise en réseaux de musées existe déjà au niveau local, notamment par le biais des conservations départementales dont il a déjà été question²²¹⁰.

Dans ce domaine, l'État dispose de modèles susceptibles d'inspirer les collectivités territoriales (1). Celles-ci pourraient alors, avec les outils dont elles disposent, s'investir dans un véritable projet de territoire (2), dès lors qu'elles prennent en compte certains éléments en termes organisationnels et en termes de politique culturelle (3).

1. Les modèles nationaux : la maison de l'histoire de France et le Centre des monuments nationaux

982. L'État a érigé un certain nombre de ses musées et sites culturels en réseaux. Parmi ceux-ci, on peut citer le musée de la Marine, constitué en établissement public administratif depuis

²²⁰⁹ Voir supra, §536 et suivants.

²²¹⁰ Voir supra, §194 et suivants.

1972, et chargé de la gestion de quatre entités, réparties à Paris, Toulon, Brest et Rochefort. Toutefois, le musée de Paris concentre en lui-même l'ensemble des services liés à la gestion du réseau, qu'il s'agisse des aspects administratifs ou des aspects scientifiques. En ce sens, il ne s'agit pas véritablement d'un « réseau », mais d'un musée réparti sur plusieurs sites. L'idée du réseau de musées telle qu'on souhaite la présenter a, un temps, animé le projet de la Maison de l'histoire de France (a), mais elle est surtout bien représentée par le Centre des Monuments Nationaux (b).

a. Le projet de la Maison de l'Histoire de France

983. La Maison de l'histoire de France était un « projet présidentielle », l'ancien Président de la République, Nicolas Sarkozy, ayant annoncé sa création dans ses vœux au monde de la culture pour l'année 2009 : *« Je suis fasciné par l'idée que la France est riche de ses musées d'art, mais qu'il n'y a aucun grand musée d'Histoire digne de ce nom ! Il n'existe aucun lieu pour questionner notre histoire de France dans son ensemble. Nous avons donc décidé la création d'un musée de l'histoire de France (...) parce que l'histoire de France, c'est un tout, c'est une cohérence. En général, on l'attaque par petit bout, les pages glorieuses, les pages un peu plus délicates, alors qu'on devrait l'affronter dans son ensemble. Aussi je souhaite qu'il y ait un musée de l'histoire de France, qui pourrait d'ailleurs être une fédération de musées et des monuments qui travailleraient en réseau et collaboreraient avec de grandes institutions étrangères, un musée doté d'un centre, situé dans un endroit symbolique »*²²¹¹.

Ce projet a suscité de vives polémiques, en lien avec la question du débat sur l'identité nationale et également de la localisation de ce futur établissement (le choix d'une implantation sur le site parisien des archives nationales est en effet largement remis en cause). Cependant, au-delà de ce sujet, l'objet était de regrouper, au sein de la Maison de l'histoire de France, tous les musées nationaux services à compétence nationale qui, répartis sur le territoire national, peuvent être considérés comme ayant un lien plus ou moins direct avec l'histoire de France. Il s'agit en fait de huit services à compétence nationale²²¹² et d'un établissement public à caractère administratif, le château de Fontainebleau (Seine-et-Marne).

²²¹¹ Discours du Président de la République prononcé à Nîmes le 13 janvier 2009, *Vœux au monde de la culture*, (accessible sur <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2009/voeux-aux-acteurs-de-la-culture.7066.html>).

²²¹² Les musées visés étaient le musée national de la préhistoire (Dordogne), le musée des antiquités nationales de Saint-Germain-en-Laye (Yvelines), le musée National du Moyen âge (Paris), le musée national de la Renaissance

984. Ce rapprochement répondait aux exigences de la révision générale des politiques publiques et avait une ambition politique (relier le couple art et histoire), mais également matérielle. L'objectif aurait été de mutualiser les ressources et les moyens des musées services à compétence nationale, afin de leur attribuer, dans ce cadre, une « force de frappe » plus importante. Cet établissement aurait pu constituer un modèle pour certaines collectivités territoriales dotées de plusieurs musées, en termes de mutualisation des moyens et de mise en place d'une politique de réseau, tout en accordant une autonomie de gestion aux différentes entités (notamment en matière de programmation culturelle et d'organisation des prêts et des dépôts), par le biais de la délégation de signature. Ce projet, qui impliquait notamment de retirer la personnalité morale au château de Fontainebleau, n'a pas abouti.

Il semble qu'il ait également été question de constituer un groupement d'intérêt public plutôt qu'un établissement public. Celui-ci aurait intégré la Direction des musées de France et ses services à compétence nationale, l'établissement public du château de Fontainebleau et l'établissement public de la Maison de l'histoire de France, créée à la fin de l'année 2011²²¹³. Cet établissement public n'est pas un musée au sens propre du terme : ses missions se rapprocheraient plus (sans pour autant « se limiter » à cela) du Centre Pompidou de Metz, qui a n'a pas vocation à acquérir des œuvres, mais bien à organiser des expositions temporaires²²¹⁴. L'expérience de la Maison de l'histoire de France sera toutefois de courte durée, car après l'élection présidentielle de 2012, le nouveau ministre de la Culture et de la Communication, Madame Aurélie Filippetti, a annoncé que ce projet ne serait pas poursuivi²²¹⁵.

à Écouen (Val d'Oise), le musée national du Château de Malmaison et le château de Bois-Préau, résidences de Napoléon Bonaparte et de Joséphine de Beauharnais (Hauts-de-Seine), les maisons de Bonaparte à Ajaccio (Corse-du-Sud) et sur l'Île d'Aix (Charente-Maritime) et le musée des plans en reliefs (hôtel des Invalides, Paris).

²²¹³ Décret 2011-1928 du 22 décembre 2011 portant création de la Maison de l'histoire de France, JORF du 23 décembre 2011, p. 22031.

²²¹⁴ Article 2 du décret 2011-1928 du 22 décembre 2011 portant création de la Maison de l'histoire de France, précité : « L'établissement public a pour mission de rendre accessible à tous la connaissance de l'histoire de France en constituant dans ce domaine un pôle national de référence. À cette fin : 1° Il conçoit et met en œuvre, à destination du public le plus large, une programmation d'expositions, de publications et d'événements à caractère scientifique et culturel ; 2° Il met à la disposition du public les résultats et l'actualité de la recherche historique ainsi que des outils favorisant la compréhension et l'analyse critique des faits et des sources. Il contribue à accroître la place de l'histoire dans les médias et le débat public. Il facilite les rencontres entre le public et les chercheurs et apporte à ceux-ci son expertise et ses moyens dans leur activité de diffusion et de valorisation de leurs travaux. Il encourage le dialogue entre les disciplines et les métiers qui participent à la connaissance historique, notamment l'histoire de l'art, l'histoire de l'architecture, la géographie et l'archéologie ; 3° Il favorise la constitution et le développement de réseaux nationaux d'institutions publiques et privées intervenant dans le domaine de l'histoire. Il participe aux réseaux internationaux existants ; 4° Il conserve, protège, aménage, restaure et met en valeur l'ensemble immobilier mis à sa disposition au sein du quadrilatère Rohan-Soubise. Il anime, promeut, exploite et administre les espaces dont la gestion lui est confiée, en y accueillant, organisant ou produisant toute activité de nature à accroître le rayonnement de l'histoire de France ».

²²¹⁵ EVIN Florence, « La Maison de l'histoire de France est enterrée », *Le Monde*, 27 août 2008 ; et FABRE Clarisse, HERZBERG Nathaniel et TERNISIEN Xavier « Aurélie Filippetti : La culture est le disque dur de la politique », *Le Monde* 10 septembre 2012.

b. Le Centre des monuments nationaux

985. Créé par la loi de finances pour 1914, le Centre des monuments nationaux n'avait pas à l'origine un véritable objet culturel : il était d'ailleurs dénommé « Caisse des monuments nationaux » et avait vocation à encaisser les recettes et les droits d'entrées dans les différents monuments et sites historiques de l'État. Devenu Centre des monuments nationaux en 2000, ses statuts ont été codifiés aux articles L. 141-1 et R.141-3 à R.141-21 du code du patrimoine.

Il s'agit d'un établissement public à caractère administratif qui fonctionne sur le modèle de l'établissement public du château, du musée et du domaine de Versailles avant la réforme de son mode de gouvernance en 2009 : il est administré par un conseil d'administration et son président, celui-ci étant nommé par décret sur proposition du ministre de la Culture et de la Communication pour une durée de trois ans renouvelable. Le président dirige l'établissement public et le représente en justice. Il est l'ordonnateur des dépenses et des recettes et a autorité sur le personnel qu'il affecte lui-même au sein de l'établissement public, sur proposition du directeur général. Nommé par arrêté ministériel, celui-ci est chargé d'assister le président dans sa gestion. À ce titre, le président peut lui déléguer sa signature, de même qu'aux responsables de services.

986. Le Centre des monuments nationaux a pour mission « *d'entretenir, conserver et restaurer les monuments nationaux ainsi que leurs collections, dont il a la garde, d'en favoriser la connaissance, de les présenter au public et d'en développer la fréquentation lorsque celle-ci est compatible avec leur conservation et leur utilisation* »²²¹⁶. Il a la charge d'une centaine de monuments et sites nationaux, tous classés ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques. Parmi ceux-ci se trouvent l'abbaye du Mont Saint-Michel, les tours de la cathédrale d'Amiens, le château d'If, l'abbaye de Cluny ou le site archéologique de Carnac.

Dans le cadre de ses missions, le Centre des monuments nationaux mène une politique d'animation des monuments dont il a la garde. Il assure, un peu comme la Réunion des musées nationaux, une activité d'édition d'ouvrages scientifiques (« non rentables » et qui font l'objet de subventions fléchées de la part du ministère de la culture), de catalogues et de guides de visites. Il gère également diverses activités commerciales par le biais de librairies-boutiques dont il assure lui-même l'administration (seule la librairie située à Paris dans l'Hôtel de Sully fait l'objet d'une concession). Par ailleurs, il peut « *se voir confier la maîtrise d'ouvrage des*

²²¹⁶ Article L.141-1 du code du patrimoine.

travaux de restauration sur d'autres monuments historiques appartenant à l'État et affectés au ministère chargé de la culture », cette mission étant auparavant menée par les directions régionales des affaires culturelles.

987. Le Centre des monuments nationaux a une mission « mutualisatrice » : en effet, seuls six monuments arrivent à dégager des ressources en coûts complets, les autres étant déficitaires et profitant alors d'un système de péréquation. Cependant, son rôle s'étend aussi à la détermination d'une politique culturelle commune, « de réseau ».

En fait, les services centraux sont situés en région parisienne et ils assurent les fonctions « supports » du réseau. L'établissement public est ainsi constitué d'une direction scientifique en charge des collections (certains monuments nationaux abritent en effet d'importantes collections, le Centre des monuments nationaux est ainsi le dépositaire d'environ cent mille objets), d'une direction chargée de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments, d'une direction des éditions, d'une direction du développement économique et, évidemment, d'une direction du développement culturel et du développement des publics. Les monuments nationaux, répartis sur tout le territoire national, sont gérés au niveau local par des administrateurs. Ceux-ci sont une trentaine à assurer la gestion des quelque cent monuments concernés, et sont, selon la taille et le rayonnement de ceux-ci assistés d'équipes chargées de la maîtrise d'ouvrage, du développement économique ou de la programmation culturelle (en général ces services ont vocation à mettre en œuvre leurs missions par « zone » sur le territoire national). Les administrateurs des monuments nationaux ont des profils variés en fonction des monuments concernés : conservateurs du patrimoine, médiateurs ou animateurs culturels, ils ont la responsabilité des monuments et de leur entretien, et sont chargés de l'animation et du montage de projets culturels, en lien avec les services centraux. Dans ce cadre, ils disposent d'une délégation de signature du président de l'établissement public, et gèrent un budget d'exploitation.

988. Outre une vocation mutualisatrice, le Centre des monuments nationaux a une ambition fédérative. En effet, depuis quelques années, il revient aux services centraux de l'établissement d'organiser la politique culturelle du réseau : l'établissement public a une vocation participative et prend compte des ambitions de chacun des monuments et sites concernés, mais il prend les décisions définitives en matière de programmation scientifique et culturelle. Ce système permet alors d'accroître la visibilité de chacun des sites dont il assure la gestion.

C'est au niveau central que se décident, en effet, les thématiques et la programmation de l'année. Les administrateurs sont alors liés par des objectifs en termes de fréquentation et de recettes de billetterie. Ils bénéficient pour eux-mêmes, pour le monument qu'ils administrent et leurs équipes, d'une forme d'intéressement aux recettes.

Concrètement, la programmation annuelle est déterminée dans le cadre d'appels à projet fondés sur une thématique spécifique et fédérative, et assortis d'une enveloppe budgétaire limitative : les dernières années ont été centrées par exemples sur les monuments nationaux et les animaux, les monuments nationaux et les cuisines, les monuments nationaux et le cinéma, *etc.* La programmation 2012 est fondée sur les monuments nationaux et l'imaginaire. Il revient ensuite aux équipes des monuments nationaux de proposer une exposition en lien avec cette thématique. Le Centre des monuments nationaux organise, sur cette base, une trentaine d'expositions temporaires chaque année (plus une à la Conciergerie de Paris). Au-delà de cette programmation, les administrateurs des monuments nationaux sont libres de mettre en place d'autres opérations culturelles, parfois en lien avec les collectivités territoriales. Celles-ci feront toutefois l'objet d'une validation au niveau central du Centre des monuments nationaux.

989. Le projet de Maison de l'histoire de France, et surtout le Centre des monuments nationaux, version plus aboutie de la mise en réseau, se posent comme des modèles que les collectivités territoriales pourraient, avec quelques aménagements, reproduire pour leurs musées.

2. Les outils à la disposition des collectivités territoriales pour une gestion en réseau de leurs musées

990. Les collectivités territoriales peuvent éventuellement, pour assurer la gestion d'un réseau de musées, recourir à la régie personnalisée **(a)** ou aux établissements publics territoriaux **(b)**. On doit également mentionner la possibilité de mettre en place un groupement d'intérêt public **(c)**.

a. Le recours à la régie personnalisée pour assurer la gestion d'un réseau de musées territoriaux

991. Parmi les catégories d'établissements publics susceptibles de gérer des musées, la régie personnalisée peut se positionner comme une structure de réseau, à condition qu'il ne s'agisse que de gérer les musées d'une seule et même collectivité territoriale. Elle ne présente pas la possibilité, en effet, d'associer plusieurs collectivités territoriales sur un même projet : aussi les musées de la Citadelle de Besançon, de même que ceux de la ville de Paris contribuent-ils, au sein de régies personnalisées (présentes ou futures) à une politique culturelle de réseau. Toutefois ils appartiennent tous, pour les uns, à la ville de Besançon, et pour les autres, à la ville de Paris.

On pourrait néanmoins aller plus loin dans ce raisonnement et envisager la constitution d'une structure de type établissement public chargée d'assurer la gestion de musées appartenant à des collectivités territoriales différentes. Les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux compétences des collectivités territoriales n'empêchent pas la mise en place d'une telle structure, et surtout, la mise en œuvre de ce genre de politique : l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales précise en effet que « *les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique (...)* ». L'établissement public de coopération culturelle est d'ailleurs là pour prouver qu'un tel rapprochement est possible, de même que, éventuellement, la formule du syndicat mixte.

b. Les possibilités offertes par les établissements publics territoriaux

992. S'il n'existe pas encore, à proprement parler, de réseaux de musées gérés par un établissement public de coopération culturelle, bon nombre de ceux-ci gèrent plusieurs services publics culturels : musées, bibliothèque/médiathèque, cinéma, monument historique, etc.

La question de la création d'un établissement public de coopération culturelle pour assurer la gestion des musées de la ville de Paris s'est posée. Mais outre la question délicate de l'application des règles de la fonction publique parisienne au sein même d'une telle

structure²²¹⁷, il aurait fallu résoudre la contrainte de la collaboration de plusieurs collectivités territoriales. En un sens, la ville de Paris est constituée de deux collectivités territoriales : une commune et un département, et, à ce titre, elle a déjà constitué un établissement public de coopération culturelle chargé notamment de la promotion de l'art contemporain²²¹⁸. Mais la ville de Paris est aussi une collectivité territoriale à statut particulier, et il peut sembler artificiel alors de la voir s'associer avec elle-même pour constituer un établissement public de coopération culturelle.

993. La formule du syndicat mixte est constituée, en fait, de deux notions : le syndicat mixte peut en effet être dit « fermé » ou « ouvert ».

Dans le premier cas, il est composé de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale, ou d'établissements publics de coopération intercommunale exclusivement. Dans le second cas, il peut être constitué de collectivités territoriales, de groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes publiques telles que les chambres de commerce et d'industrie, les ententes régionales ou départementales, *etc.* Le premier est régi par les dispositions des articles L. 5711-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, qui le rapproche ainsi du syndicat de communes. Le second est régi par des dispositions spécifiques, posées par les articles L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. On retiendra surtout qu'il s'agit d'établissements publics de coopération locale²²¹⁹ créé sur la base d'un accord de volonté des personnes publiques intéressées.

La réforme des collectivités territoriales impose une rationalisation de l'intercommunalité par le biais, notamment, de la suppression des syndicats mixtes qui seraient perçus comme redondants ou obsolètes²²²⁰. Mais, le syndicat mixte peut se poser comme une formule de gestion pertinente pour un musée territorial : le conseil général du Bas-Rhin, la communauté de communes du pays de La Petite Pierre et la commune de Wingen-sur-Moder sont ainsi à

²²¹⁷ Il a paru en effet douteux aux services juridiques de la ville de Paris que le décret 94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes (précité) puisse s'appliquer au personnel d'un établissement public de coopération culturelle à caractère administratif, alors même qu'il était constitué de la ville et du département de Paris.

²²¹⁸ Le Centquatre est un établissement public de coopération culturelle à caractère industriel et commercial. Il a été inauguré en 2008.

²²¹⁹ A l'occasion d'une décision du Conseil d'État, le commissaire du gouvernement Glaser a cependant dénié la qualité d'établissement public au syndicat mixte fermé (Conclusions sur Conseil d'État, 5 janvier 2005, *Société des eaux du Nord*, Rec., p. 6. Voir aussi DEGOFTE Michel, « Les syndicats mixtes », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2007, fasc. n° 9340, §3-10). Quant au syndicat mixte ouvert, sa qualité d'établissement public découle de la loi : l'article L. 5721-1 dispose en effet que « le syndicat mixte est un établissement public ».

²²²⁰ Circulaire du ministre de l'Intérieur IOC/B/10/33627/C du 27 décembre 2010 d'information générale sur la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, précitée.

l'origine de la constitution d'un syndicat mixte créé pour assurer la gestion du musée Lalique, qui a ouvert ses portes en 2008 à Wingen-sur-Moder (Bas-Rhin)²²²¹. Il est administré par une assemblée délibérante et son président, celui-ci étant librement élu par l'assemblée délibérante : ainsi, il n'a pas à être le représentant d'une collectivité territoriale²²²². En fait, en dehors des renvois au régime budgétaire et comptable des communes et aux dispositions relatives au contrôle de légalité des actes des départements, la constitution et le fonctionnement du syndicat mixte ouvert est marquée par une certaine liberté.

Toutefois, à la différence du syndicat mixte fermé, il n'est pas certain, si l'on se réfère à la question purement organisationnelle de la délégation de signature, que la formule du syndicat mixte ouvert puisse s'accommoder de la gestion de plusieurs musées. En effet, la délégation de signature est prévue pour le président du syndicat mixte fermé, sur renvoi à l'article L.5211-9 relatif au rôle et aux compétences du président des établissements publics de coopération intercommunale. Mais rien n'est prévu concernant le président du syndicat mixte ouvert, à moins de considérer qu'elle existe de fait à l'égard du vice-président. Aussi, on se retrouve dans une situation analogue à celle de l'établissement public muséal, impropre, en principe, à assurer la gestion de plusieurs musées qui auraient vocation à être chacun un « service » de la structure en cause. Reste alors le syndicat mixte fermé, qui implique cependant une participation exclusive des communes ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale.

994. La constitution d'un établissement public territorial à vocation muséale ne doit pas être négligée. La constitution d'un réseau de musée au sein d'une seule et même collectivité territoriale permet un ancrage territorial fort du champ culturel, ancrage territorial qui peut alors avoir plus de poids dans le cadre de la constitution d'une structure plus large, faisant intervenir différentes collectivités territoriales : les modèles nationaux constituent, en eux même, une parfaite illustration du fait que la mise en réseau de musées peut permettre de relier entre eux différents sites, répartis sur tout le territoire national.

Dans ce cadre, les avantages d'une mise en réseau des musées territoriaux s'inscrivent dans la lignée de ce qui a été dit précédemment sur le développement de l'intercommunalité culturelle : l'intercommunalité, qu'elle soit de projet ou de « service » permet d'inscrire une politique dans la durée et la stabilité.

²²²¹ Arrêté inter préfectoral du 17 décembre 2007.

²²²² Article L.5721-2, al. 4 du code général des collectivités territoriales.

L'établissement public territorial permet également de s'inscrire dans le contexte de la réforme des collectivités territoriales, dont on a souligné qu'il pouvait conduire à une perte des moyens financiers des collectivités territoriales, et donc à un recentrage de leurs politiques sur leurs compétences « obligatoires », au détriment de leurs compétences culturelles qui, elles, ont une vocation plus facultative. On pourrait alors imaginer que l'établissement public territorial puisse se poser comme une solution au maintien des conservations départementales par exemple, les départements étant considérés comme les « grands perdants » de la réforme des collectivités territoriales. Surtout, au-delà de l'aspect « économique » lié à la pérennisation des relations entre collectivités territoriales et la mutualisation des moyens, on peut aussi envisager la territorialisation de l'activité muséale au niveau local : la culture a toujours été considérée comme un outil important du développement local, et elle est devenue un outil indispensable du développement intercommunal.

Toutefois l'intercommunalité culturelle se manifeste essentiellement dans le cadre d'activités liées au spectacle vivant et aux bibliothèques, les musées arrivant ensuite en troisième position. Cette situation peut s'expliquer par le fait que l'intercommunalité de projet est limitée par des frontières géographiques et administratives qui ne correspondent pas forcément à la thématique culturelle d'un territoire, et à plus forte raison, de musées. Or l'établissement public territorial de type établissement public de coopération culturelle permet de dépasser cette idée : en effet, il n'a pas de frontière « structurelle », c'est-à-dire qu'il peut être constituée de différentes catégories de collectivités territoriales. Il n'a pas non plus de frontière « géographique » : si l'intercommunalité de projet est en général cantonnée à un département, ou mieux, à une région, un établissement public territorial de type établissement public de coopération culturelle peut, lui, dépasser ce cadre. Il peut dessiner les contours d'un territoire culturel propre, et développer ainsi une véritable « force de frappe » en matière de décentralisation culturelle. Cette force de frappe pourra passer par le développement d'une politique culturelle ambitieuse, visant à faire connaître le réseau entier des musées et à ancrer ce réseau dans son territoire. Une telle opération pourrait permettre de reproduire, à l'échelle locale et avec une ambition un peu différente, le rayonnement des musées nationaux. Partant de là, un réseau de musées pourrait s'inscrire dans la constitution d'une identité du territoire : dotés d'une politique culturelle attractive, fondée notamment sur les constitutions d'expositions temporaires variées et de qualité (à ce titre on peut souligner que le législateur lui-même encourage, dans un sens, la constitution de réseaux de musées : l'article L. 442-7 du code du patrimoine dispose en effet que chaque « musée de France » dispose « *d'un service ayant en charge les actions d'accueil du public, de diffusion, d'animation et de médiation culturelle. Le cas échéant, ce service peut*

être commun à plusieurs musées »), un réseau de musées pourrait en termes de rayonnement et de connaissance, ne pas avoir à rougir de sa réputation vis-à-vis des grands musées nationaux.

c. Le groupement d'intérêt public

995. Institués par la loi du 15 juillet 1982 *d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement* dans le domaine de la recherche, cette structure dotée de la personnalité morale et d'une organisation juridique souple a été généralisée à d'autres types d'activités par le biais de dispositions législatives. La loi du 23 juillet 1987 *sur le développement du mécénat*, a ainsi constitué les groupements d'intérêt public culturel « *pour exercer pendant une durée déterminée des activités dans le domaine de la culture ainsi que pour créer ou gérer (...) des équipements ou des services d'intérêt commun nécessaires à ces activités* »²²²³. Si le régime du groupement d'intérêt public culturel était fondé sur le régime posé par la loi du 15 juillet 1982, de nombreuses autres structures ont été créées, sans faire de références directes à ce texte. Il en a découlé un nombre important de groupements d'intérêt public catégoriels²²²⁴, à tel point que le Conseil d'État, dans une étude de 1997, a estimé qu'il était temps d'élaborer « *s'il est possible un projet de loi unique qui soit, toutes choses égales par ailleurs, la loi de 1901 des groupements d'intérêt public* »²²²⁵. C'est cet objectif qu'a souhaité suivre le législateur en 2011, dans le cadre de la loi du 17 mai 2011 *de simplification du droit*²²²⁶ qui a vocation à définir un régime juridique général des groupements d'intérêt public²²²⁷. Dans ce cadre, un certain nombre de dispositions législatives et réglementaires (et notamment le décret du 28 novembre 1991 *relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans les domaines de la culture*²²²⁸). Les groupements d'intérêt

²²²³ Article 22 de la loi 87-571 du 23 juillet 1987 *sur le développement du mécénat*, précitée. Voir également le décret 1991-1215 du 28 novembre 1991 *relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans les domaines de la culture*, JORF du 4 décembre 1991, p. 15829.

²²²⁴ BENOIT-ROHMER Florence, « L'avenir des groupements d'intérêt public : invitation à une réforme législative » AJDA 1992, pp.100-102.

²²²⁵ Conseil d'État, *Les groupements d'intérêt public*, 1997, La Documentation française, pp. 8 et 54.

²²²⁶ Loi 2011-525 du 17 mai 2011 *de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, JORF du 18 mai 2011, p. 8537, et décret 2012-91 du 26 janvier 2012 *relatif aux groupements d'intérêt public*, JORF du 27 janvier 2012, p. 1523.

²²²⁷ La loi admet cependant l'existence de certains groupements d'intérêt public *sui generis*, qui obéissent à un régime juridique spécifique : les maisons départementales des personnes handicapées (articles L. 416-3 à L. 416-12 du code de l'action sociale et des familles) ou l'observatoire de l'enfance en danger (articles L. 226-6 à L.226-10 du code de l'action sociale et des familles).

²²²⁸ Décret 1991-1215 du 28 novembre 1991 *relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans les domaines de la culture*, précité.

public disposent donc d'une période transitoire pour se conformer aux nouvelles dispositions²²²⁹.

996. Le groupement d'intérêt public est donc « *une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. Il est constitué par convention approuvée par l'État soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé. Ces personnes y exercent ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice* »²²³⁰.

Le législateur consacre explicitement le caractère public du groupement d'intérêt public, et suit ainsi la jurisprudence du Tribunal des conflits en la matière²²³¹. Cependant, il ne pose pas de véritable précision quant à la définition de l'objet des groupements d'intérêt public au regard de la distinction traditionnelle (services publics à caractère administratif et services publics à caractère industriel et commercial) posée par le droit administratif²²³². Le Conseil d'État, dans son étude de 1997 sur les groupements d'intérêt public, avait envisagé d'opérer une distinction selon que le groupement d'intérêt public en cause était constitué exclusivement de personnes morales de droit public, ou qu'il abritait également des personnes morales de droit privé²²³³. Cette hypothèse n'a pas été suivie et, dans une espèce du 14 février 2000, *Groupement d'intérêt public Habitat et intervention sociales pour les mal-logés et les sans-abris*, le Tribunal des conflits a tranché sur le caractère administratif du groupement d'intérêt public en cause, « *en raison de son objet comme de ses modalités d'organisation et de fonctionnement* ».

Cette décision, prise en application des critères traditionnels de distinction des services publics administratifs et des services publics industriels et commerciaux²²³⁴, a conduit certains auteurs à se prononcer fermement en faveur du caractère administratif des activités gérées par les groupement d'intérêt public: « *Même si les différents types de groupements d'intérêt public peuvent intervenir, dans leur quasi-totalité, dans des secteurs d'activité qui ne sont pas*

²²²⁹ Le décret 2012-91 du 26 janvier 2012 *relatif aux groupements d'intérêt publics* (précité) prévoit que les groupements d'intérêt public existant doivent se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions législatives et réglementaires avant le 16 mai 2013.

²²³⁰ Article 98 de la loi 2011-525 du 17 mai 2011 *de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, précitée.

²²³¹ Tribunal des conflits, 14 février 2000, *Groupement d'intérêt public « habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abris »*, *Rec.*, p. 748.

²²³² Sur ce point, voir COMBEAU Pascal, « La nouvelle « loi de 1901 » des groupements d'intérêt public. Entre Rupture et continuité », *La semaine juridique A.*, 2011, n° 26, pp. 41-42 ; et JANICOT Laetitia, « La rationalisation manquée des groupements d'intérêt public », *AJDA* 2011 p. 1194-1200.

²²³³ Conseil d'État, *Les groupements d'intérêt public*, précité, pp. 53-60.

²²³⁴ Conseil d'État, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*, *Rec.*, p. 434.

exclusivement réservés aux personnes publiques, et même si une prestation peut parfois être offerte par eux en échange d'une contrepartie, la mission d'intérêt général dont ils sont chargés ressort généralement d'un besoin qui ne relève pas d'une activité économique et qui peut difficilement être intégralement assuré par une personne privée (...). Ce constat, rapproché de la solution retenue par l'arrêt *Groupement d'intérêt public Habitat*, conduit à considérer que l'objet des différents groupements d'intérêt public peut aisément être présumé correspondre à celui d'un service public administratif »²²³⁵.

Par la suite, le Conseil d'État est venu préciser qu'un groupement d'intérêt public peut exercer des activités à caractère administratif à titre principal, et des activités industrielles et commerciales à titre subsidiaire²²³⁶. Le groupement d'intérêt public reste donc une structure de gestion « hybride », personne morale de droit public constituée avec ou sans capital²²³⁷ et exerçant une activité d'intérêt général dans un cadre comptable privé, à moins qu'il ne soit exclusivement constitué de personnes morales de droit public²²³⁸. Dans cette hypothèse, il devra appliquer les dispositions relatives au code des marchés publics. De même, l'article 8 du décret du 26 janvier 2012 *relatif aux groupements d'intérêt public* précise que les groupements d'intérêt public, lorsqu'ils sont des pouvoirs adjudicateurs au sens de l'article 3 de l'ordonnance du 6 juin 2005 *relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics*²²³⁹, devraient appliquer les dispositions de cette ordonnance.

Il revient à la convention institutive du groupement d'intérêt public, signée par les représentants « *habilités de chacun de ses membres* » et approuvée par le représentant de l'État²²⁴⁰, de fixer les modalités d'organisation de celui-ci. Le groupement d'intérêt public est administré par une

²²³⁵ JORION Benoît, « Le groupement d'intérêt public : un instrument du service public administratif », *AJDA* 2004, p. 310.

²²³⁶ Conseil d'État, 1^{er} avril 2005, *Syndicat national des affaires culturelles et union des syndicats des personnels des affaires culturelles*, précité.

²²³⁷ Article 104 de la loi 2011-525 du 17 mai 2011 *de simplification du droit*, précitée.

²²³⁸ Article 112 de la loi 2011-525 du 17 mai 2011 *de simplification du droit*, précitée : « La comptabilité du groupement est tenue et sa gestion assurée selon les règles du droit privé, sauf si les parties contractantes ont fait le choix de la gestion publique dans la convention constitutive ou si le groupement est exclusivement constitué de personnes morales de droit public soumises au régime de comptabilité publique ».

²²³⁹ Ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005 *relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics*, précitée.

²²⁴⁰ Articles 1 à 5 du décret 2012-91 du 26 janvier 2012 *relatif aux groupements d'intérêt public*, précité. L'article 1^{er}, II, de ce décret précise notamment que « lorsque les activités du groupement d'intérêt public n'excèdent pas le ressort d'un département, d'une région ou d'une collectivité d'outre-mer, et sous réserve des dispositions de décrets, pris pour une durée limitée, prévoyant dans un tel cas l'application du I, compte tenu de ses activités ou des catégories dont relèvent ses membres, sa convention constitutive est approuvée par le représentant de l'État (...), par l'autorité de l'État compétente pour l'exercice de ces missions. La décision d'approbation est prise après avis du directeur régional ou départemental des finances publiques. Cet avis est réputé rendu à l'expiration d'un délai franc de vingt jours à compter de la transmission à ce directeur des documents et informations mentionnés au I de l'article 3 du présent décret ».

assemblée générale qui « *prend toute décision relative à l'administration du groupement, sous réserve des pouvoirs dévolus à d'autres organes par la convention constitutive* »²²⁴¹. Un conseil d'administration chargé d'exercer certaines compétences de l'assemblée générale peut être créé. La convention constitutive précise également les modalités de désignation et d'exercice des fonctions du directeur qui « *assure, sous l'autorité de l'assemblée générale ou du conseil d'administration, le fonctionnement du groupement* »²²⁴². Le directeur est le représentant légal du groupement. L'article 106 de la loi du 17 mai 2011 *de simplification du droit* précise qu'il peut cumuler sa fonction de directeur avec celle de président du conseil d'administration.

997. Le personnel du groupement d'intérêt public était auparavant exclusivement constitué du personnel des personnes morales membres : le groupement d'intérêt public n'avait pas vocation à recruter du personnel. L'article 109 de la loi du 17 mai 2011 dispose dorénavant que le personnel du groupement d'intérêt public est constitué « *des personnels mis à disposition par ses membres ; (...) des agents relevant d'une personne morale de droit public (...), et qui sont placés dans une position conforme à leur statut ; des personnels propres recrutés directement par le groupement, à titre complémentaire* ». Il précise que « *sous réserve des dispositions relatives à la mise à disposition prévues par le statut général de la fonction publique, les personnels du groupement ainsi que son directeur sont, quelle que soit la nature des activités du groupement, soumis, dans les conditions fixées par la convention constitutive, aux dispositions du code du travail ou à un régime de droit public déterminé par décret en Conseil d'État* ». Il se pose comme une exception importante au principe selon lequel les agents contractuels travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi, posé par le Tribunal des conflits dans son arrêt *Berkani* du 25 mars 1996²²⁴³ : le groupement d'intérêt public peut donc choisir le régime de son personnel.

998. La formule du groupement d'intérêt public est rare en matière culturelle et patrimoniale, sans toutefois être inexistante.

En 2005, l'État, la ville de Paris et le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations se sont associés pour constituer un groupement d'intérêt public

²²⁴¹ Article 105 de la loi 2011-525 du 17 mai 2011 *de simplification du droit*, précitée.

²²⁴² Article 106 de la loi 2011-525 du 17 mai 2011 *de simplification du droit*, précitée.

²²⁴³ Tribunal des conflits, 25 mars 1996, *Préfet de la région Rhône-Alpes, Préfet du Rhône et autres c/ Conseil de prud'hommes de Lyon, Rec.*, p. 535.

culturel destiné à préfigurer et réaliser, pendant deux ans, la Cité nationale de l'histoire de l'immigration²²⁴⁴. Le groupement d'intérêt public a servi de structure de gestion intermédiaire avant la création, en 2007, d'un établissement public à caractère administratif. Dénommé établissement public du Palais de la porte Dorée, il est placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'Intégration, de la Culture, de l'Éducation Nationale et de la Recherche, et réunit, depuis le 1^{er} janvier 2012, la Cité nationale de l'immigration et l'aquarium de la porte Dorée²²⁴⁵. Il regroupe donc deux institutions différentes, chacune dotées d'une gestion et d'un projet scientifique propre. La Cité nationale de l'histoire et de l'immigration a ainsi pour mission de « *rassembler, sauvegarder, mettre en valeur et rendre accessibles les éléments relatifs à l'histoire de l'immigration en France, notamment depuis le XX^{ème} siècle ; contribuer ainsi à la reconnaissance des parcours d'intégration des populations immigrées dans la société française et faire évoluer les regards et les mentalités sur l'immigration en France* ». Elle dispose d'un centre de ressources et d'un musée, le musée national de l'histoire et des cultures de l'immigration chargé notamment de « *conserver et de présenter au public des collections appartenant à l'État représentatives de l'histoire, des arts et des cultures de l'immigration, notamment au travers d'expositions temporaires* »²²⁴⁶.

En dehors de ce groupement d'intérêt public dont la durée était limitée, il existe également un groupement d'intérêt public chargé d'assurer la gestion du musée national de Port-Royal des Champs (Yvelines). On peut également citer, dans le domaine patrimonial, le Centre Interrégional de Conservation et Restauration du Patrimoine de Marseille : groupement d'intérêt public constitué de l'État, de la ville de Marseille, du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur et du conseil général des Bouches-du-Rhône, il a pour mission d'intervenir auprès des « musées de France », des monuments historiques, des archives, des bibliothèques, des centres d'art ou des Fonds régionaux d'art contemporain sur des opérations de conservation préventive et de restauration du patrimoine²²⁴⁷.

²²⁴⁴ Décret 2004-1549 du 30 décembre 2004 relatif à la création du groupement d'intérêt public « Cité nationale de l'histoire de l'immigration », JORF du 1^{er} janvier 2005, p. 145.

²²⁴⁵ Décret 2006-1388 du 16 novembre 2006 portant création de l'établissement public de la porte Dorée - Cité nationale de l'histoire de l'immigration, JORF du 17 novembre 2006, p. 17288, modifié par le décret 2011-2008 du 28 décembre 2011 modifiant le décret 2006-1388 du 16 novembre 2006 portant création de l'Etablissement public de la porte Dorée - Cité nationale de l'histoire de l'immigration, JORF du 29 décembre 2011, p. 22616. L'établissement public a donc pris le nom d'« établissement public du Palais de la porte Dorée ».

²²⁴⁶ Article 2 du décret 2006-1388 du 16 novembre 2006 relatif à l'établissement public du palais de la porte Dorée, précité.

²²⁴⁷ La convention constitutive de ce groupement, signée le 19 octobre 2001, est reproduite en annexe 4.

Il ressort de ces exemples que le groupement d'intérêt public, personne publique « soumise à un régime spécifique » selon les termes mêmes du Tribunal des conflits²²⁴⁸, pourrait convenir à l'association de plusieurs collectivités territoriales et éventuellement à la gestion de réseaux de musées. Il présente l'avantage de la transversalité et de la mutualisation, et la souplesse des dispositions qui régissent son fonctionnement pourrait faciliter la préservation de l'identité de chacune des entités qui le composent, tels que des musées.

3. Les impératifs à respecter dans le cadre d'une mise en réseau des musées territoriaux

999. Outre la mutualisation des moyens, qui ne peut être perçue que comme un avantage au niveau des petits musées territoriaux, la mise en réseau doit permettre le développement d'une politique de communication, voire aussi d'une politique culturelle commune, afin de favoriser alors une visibilité et un ancrage territorial forts.

Néanmoins, une telle formule doit faire l'objet d'un projet précis et rigoureusement défini, afin d'éviter au moins deux écueils. Le premier est lié à l'organisation de la mutualisation au sein du réseau de musées **(a)**, et le second à la préservation de l'identité des musées concernés, qui passe par une réflexion sur les modalités de gouvernance et de direction de la structure en réseau **(b)**.

a. L'organisation de la mutualisation au sein du réseau des musées

1000. Si la mise en réseau est synonyme de mutualisation, elle ne doit pas conduire à une reproduction du système national de la Réunion des musées nationaux, système qui, on l'a vu, a fini par implorer.

La mutualisation, en règle générale, est assez chère aux petits musées. Les plus grands, eux, ne voient pas l'intérêt, puisqu'ils ont alors l'impression de « financer » les plus petits sans obtenir de véritables « retours sur investissement ». Il importe donc de trouver le moyen de constituer une forme de mutualisation qui permette à chaque institution concernée d'y trouver un intérêt.

²²⁴⁸ Tribunal des conflits, 14 février 2000, *Groupement d'intérêt public « habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abris »*, précité.

À ce titre, il semble que l'objet de la mutualisation ne doive pas servir au financement de certains déficits d'exploitation, mais bien à la valorisation et au rayonnement des collections des musées du réseau, dans le cadre d'une politique culturelle dynamique. La mutualisation ne doit pas, en effet, conduire à un renforcement de la politique événementielle des musées concernés, mais bien à une réflexion commune sur la mise en œuvre du service public du musée (opérations d'inventaire, conservation des collections, restauration, animation des collections, édition de catalogues, *etc.*). Si elle implique une recherche de rationalisation de certains coûts, pour une gestion stratégique et plus transparente, elle doit également et surtout être opérée dans le cadre d'une démarche de qualité, scientifique et culturelle, afin de prendre en compte la spécificité du service public du musée.

1001. Sans apporter, en l'espèce, de véritable solution à cette question (et sans doute s'agit-il, en grande partie, plus de l'organisation des « rapports humains » entre conservateurs et représentants des collectivités territoriales que de l'institution d'un cadre organisationnel strict), on doit souligner cependant que la comptabilité publique locale dispose dorénavant de suffisamment d'outils budgétaires et comptables permettant la mise en place d'un contrôle de gestion. Dans ce domaine, le « contrat d'objectifs » se pose comme un outil approprié et exploitable, à condition que l'établissement d'indicateurs fasse l'objet d'une étude approfondie, en lien avec les impératifs de gestion des collections et les projets scientifiques et culturels des musées concernés.

Cependant, il ne faut pas oublier que si le contrat d'objectifs et de moyens impose des objectifs à une institution, ceux-ci doivent être assortis, justement, des moyens nécessaires pour les remplir. Il importe que toutes les parties contractantes honorent leurs engagements, pour permettre à l'une (la structure de gestion d'un réseau de musées) de remplir les missions qui lui sont assignés, et à l'autre (la ou les collectivités territoriales de rattachement) de se prononcer et de sanctionner leur réalisation. Il s'agit alors de vérifier, dans le cadre d'un bilan d'activité par exemple, que les moyens attribués ont été utilisés conformément aux indicateurs et aux objectifs du contrat de performance.

b. La nécessaire préservation de l'identité des musées intégrés dans la structure en réseau

1002. La préservation de l'individualité et de l'identité de chacun des musées concernés constitue l'autre impératif de la mise en réseau. Deux arguments au moins peuvent alimenter cette idée. En premier lieu, il est rare de trouver sur un même territoire des thématiques communes en matière muséale (sur ce point, les exemples des musées de la ville de Lyon et des musées de la ville de Paris sont assez représentatifs). En second lieu, si l'on se place d'un point du point de vue de la gestion humaine, il semble plus pertinent de laisser aux directeurs des musées qui constitueront ce réseau une marge de manœuvre large sur la gestion de leurs collections, ce qu'ils ont déjà, en principe, dans le cadre d'une régie directe. En effet, si l'on peut relever des désaccords entre conservateurs et élus, ou des restrictions budgétaires, le conservateur reste toujours le maître de sa politique culturelle, c'est-à-dire des expositions qu'il souhaite organiser, des œuvres qu'il souhaite acquérir ou faire restaurer, de son accrochage dans les collections permanentes, ou même de la manière de gérer son inventaire. La mise en réseau ne doit pas conduire à le priver de cette liberté de gestion. Au contraire, elle devrait être envisagée pour lui en accorder plus, mais en l'intégrant éventuellement dans un programme culturel plus large, et commun à un ensemble de musées. Il est clair que la distinction est ténue, et si l'on s'intéresse au statut du directeur de l'établissement public de coopération culturelle, structure qui pourrait convenir à une mise en réseau de musées territoriaux, elle n'apparaît pas clairement. Pour autant cette distinction doit être faite. Même si une structure en réseau doit, comme toute structure de gestion d'un service public, disposer d'une autorité d'administration supérieure, il convient d'éviter la mise en place d'un « super » musée constitué de différents services ou départements placés sous la responsabilité d'un seul et même directeur.

1003. Ainsi, concernant les établissements publics de coopération culturelle et leurs directeurs, l'article L. 1431-5 du code général des collectivités territoriales dispose qu'un arrêté fixe la liste des catégories d'établissement pour lesquels le directeur doit relever d'un corps ou cadre d'emplois de fonctionnaire ayant vocation à diriger ces établissements ou, à défaut, détenir un diplôme selon les modalités fixées par cet arrêté.

Cet arrêté, pris en 2008²²⁴⁹, précise que sont concernés par ces dispositions les établissements d'enseignement artistique spécialisés de musique, danse ou d'art dramatique, les

²²⁴⁹ Arrêté du 27 février 2008 pris pour l'application de l'article L. 1431-5 du code général des collectivités territoriales et relatif aux conditions de nomination des directeurs de certaines catégories d'établissements publics de coopération culturelle, *JORF* du 3 avril 2008, p. 5621.

établissements ayant pour mission la gestion d'archives privées, de bibliothèques ou de centres de documentation et les « musées de France »²²⁵⁰. Par conséquent, les directeurs des établissements publics de coopération culturelle dont l'objet est de gérer des musées doivent appartenir à un corps ou cadre d'emplois ayant vocation à diriger un musée (conservateurs du patrimoine ou éventuellement attachés de conservation de conservation du patrimoine). Pour déroger à cette obligation, il faut être titulaire *« d'un diplôme sanctionnant cinq années d'études dans le domaine du musée de France concerné ; ou d'un diplôme d'enseignement supérieur étranger, de même niveau et dans les mêmes domaines de compétence, homologué dans les conditions prévues par le décret du 2 août 1960 [relatif à l'homologation de diplômes délivrés par des établissements d'enseignement supérieur étrangers²²⁵¹ ; ou d'un diplôme ou d'un titre homologué, en application du décret du 8 janvier 1992 [relatif à l'homologation de diplômes délivrés par des établissements d'enseignement supérieur étrangers²²⁵² ; ou d'un diplôme ou titre à finalité professionnelle enregistré au répertoire national des certifications professionnelles, classé au moins au même niveau et dans les mêmes domaines que le diplôme requis à l'alinéa précédent ».*

1004. Si le recours à un conservateur ou à une personne dotée d'un profil similaire est obligatoire lorsque l'établissement public de coopération culturelle est en charge de musées, on peut se demander si cette obligation s'applique lorsque le musée n'est pas le seul service public géré par l'établissement. Par ailleurs, serait-il possible de ne considérer l'établissement public de coopération culturelle que comme une « structure support » qui n'a pas vocation à être considéré comme un musée, mais comme une structure chargée de la gestion de musées ? Là encore, il est difficile de faire une véritable nuance, mais cela éviterait la constitution d'une « super structure », qui risquerait de renier l'identité des musées et des collections rattachées à l'établissement public.

Cette solution semble possible à première vue car l'arrêté précité du 27 février 2008 précise que *« lorsqu'un candidat aux fonctions de directeur d'un établissement public de coopération*

²²⁵⁰ Article 2 de l'arrêté du 27 février 2008 pris pour l'application de l'article L. 1431-5 du code général des collectivités territoriales et relatif aux conditions de nomination des directeurs de certaines catégories d'établissements publics de coopération culturelle, précité.

²²⁵¹ Décret 60-285 du 2 août 1960 relatif à l'homologation de diplômes délivrés par des établissements d'enseignement supérieur étrangers, JORF du 7 août 1960, p. 7386.

²²⁵² Décret 92-23 du 8 janvier 1992 relatif à l'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique, JORF du 9 janvier 1992, p. 440, qui prévoit la mise en place d'une commission d'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique, qui a également pour mission de sanctionner et d'homologuer les titres et diplômes attribués par les établissements d'enseignement artistiques (il s'agit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnels : universités, écoles et instituts).

culturelle relevant d'une des catégories d'établissements précitées n'appartient pas à un corps ou cadre d'emplois de fonctionnaire ayant vocation à diriger ce type d'établissement et qu'il n'est pas titulaire d'un des diplômes prévus à l'article 2 du présent arrêté, il peut, s'il justifie d'une expérience professionnelle de direction, d'au moins trois années, d'une structure exerçant des missions dans le même domaine de compétence que l'établissement public de coopération culturelle auquel il est candidat, demander d'être dispensé de diplôme sur la base de son expérience professionnelle »²²⁵³. Cette dispense est accordée par une commission d'évaluation qui rend un avis et le transmet immédiatement au président de l'établissement public de coopération culturelle concerné. On précisera que cette commission est différente de la commission nationale d'évaluation prévue par le décret d'application de la loi *relative aux musées de France*, et qui a pour mission d'évaluer les compétences de personnes non-titulaires à exercer la profession de conservateur de musées²²⁵⁴. La reconnaissance de l'aptitude du candidat à exercer la mission de directeur de l'établissement public de coopération culturelle n'a aucune incidence sur le choix du directeur, elle ne fait qu'agréer la candidature de la personne intéressée. Toutefois, la reconnaissance de la candidature de la personne non-titulaire des diplômes requis vaut ensuite pour toute autre candidature ultérieure au poste de directeur d'un établissement public de coopération culturelle²²⁵⁵.

1005. Tout semble donc possible pour permettre, au sein d'un établissement public de coopération culturelle, la constitution d'une structure chargée de la gestion de plusieurs musées, par exemple, chacun restant doté d'une identité propre et donc mettant ainsi en œuvre sa propre politique culturelle. Cependant, il est précisé que le directeur « *élabore et met en œuvre le projet artistique, culturel, pédagogique ou scientifique et rend compte de son exécution au*

²²⁵³ Article 3 de l'arrêté du 27 février 2008 pris pour l'application de l'article L. 1431-5 du code général des collectivités territoriales et relatif aux conditions de nomination des directeurs de certaines catégories d'établissements publics de coopération culturelle, précité.

²²⁵⁴ Voir supra, §579.

²²⁵⁵ Pour chaque catégorie d'établissement cette commission est composée de trois membres au moins, désignés par le ministre chargé de la culture : un membre des inspections générales compétentes du ministère de la culture ; un membre d'un corps ayant vocation à diriger les établissements de la catégorie d'établissement considérée ; un membre d'un cadre d'emplois ayant vocation à diriger les établissements de la catégorie d'établissement considérée : article 3 de l'arrêté du 27 février 2008 pris pour l'application de l'article L. 1431-5 du code général des collectivités territoriales et relatif aux conditions de nomination des directeurs de certaines catégories d'établissements publics de coopération culturelle, précité. Voir également la circulaire 2008/006 du ministre de la Culture et de la Communication du 29 août 2008 sur la mise en œuvre de la loi 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle modifiée par la loi 2006- 723 du 22 juin 2006 et du décret 2002-1172 du 11 septembre 2002 modifié par le décret 2007-788 du 10 mai 2007, précitée.

*conseil d'administration ; il assure la programmation de l'activité artistique, scientifique, pédagogique ou culturelle de l'établissement »*²²⁵⁶.

L'établissement public de coopération culturelle est un outil de coopération, comme son nom l'indique, et semble avoir été créé pour permettre la mise en place d'une politique culturelle cohérente sur l'ensemble d'un territoire donné. Les différentes activités qui peuvent être gérées au sein d'une seule et même structure doivent donc remplir cette obligation. À ce titre, le rapport de Monsieur Michel Berthod sur les établissements publics de coopération culturelle pointe l'organisation de l'établissement public de coopération culturelle Vienne Glane (Haute-Vienne), chargé de la gestion d'un centre culturel et d'une salle de cinéma. Sa directrice ne semble avoir aucun pouvoir sur le fonctionnement du cinéma : cela implique la présentation de deux budgets distincts, et un projet artistique et culturel de la directrice qui ne vise que le centre culturel. Dans ce contexte, ont été relevées l'absence de tout lien de hiérarchie et de toute relation de travail entre la directrice de l'établissement public de coopération culturelle et le responsable du cinéma, et l'absence de toute politique commune de communication. Le rapport mentionne *« une assez grave entorse à l'esprit, et même à la lettre, de la réglementation sur les établissements publics de coopération culturelle qui fixe les pouvoirs du directeur, le chargeant non seulement d'élaborer et de mettre en œuvre le projet artistique, culturel, pédagogique ou scientifique et de rendre compte de son exécution au conseil d'administration », mais aussi « d'assurer la programmation de l'activité artistique et culturelle de l'établissement », et « d'assurer la direction de l'ensemble des services »*²²⁵⁷.

1006. Cependant, aucun formalisme n'est imposé par les textes pour ce qui concerne la rédaction du cahier des charges relatif à l'appel à candidature pour le poste de directeur d'un établissement public de coopération culturelle. Aussi, entre deux extrêmes (la création d'une superstructure ou l'absence totale de concertation entre les responsables des différents services publics culturels rattachés à l'établissement public de coopération culturelle), il est sans doute possible de trouver un juste milieu qui aboutirait, par exemple, à un mode de gouvernance organisé de la même façon que celui de l'établissement public du château, du musée et du domaine de Versailles avant la réforme de ses statuts en 2010. Cela reviendrait à placer un ou plusieurs directeurs, chargés de la gestion scientifique des collections des musées rattachés à l'établissement, aux côtés du président chargé de l'administration générale.

²²⁵⁶ Article R. 1431-13 du code général des collectivités territoriales.

²²⁵⁷ BERTHOD Michel et WEINER Marie-Christine, *Rapport sur les établissements publics de coopération culturelle*, précité, fascicule 3, recueil de fiches monographiques sur les établissements publics de coopération culturelle existant en 2010 : établissements publics de coopération culturelle en Limousin, p. 7.

Cette solution peut être envisagée dans le cadre d'un établissement public de coopération culturelle, mais également dans les autres structures publiques étudiées précédemment. Une telle organisation pourrait fonctionner avec la mise en place d'une ou plusieurs instances consultatives qui, constituées principalement des conservateurs du réseau de musées, pourraient donner leur avis au directeur ou au président de la structure concernée sur l'administration et la politique du réseau. La première proposition de *loi relative à la création des établissements publics à caractère culturel* déposée par Monsieur Ivan Renar en 1999 prévoyait d'ailleurs la possibilité de constituer un « comité culturel » composé « *de personnalités qualifiées représentant les différents secteurs d'activité culturelle existant sur le territoire de la ou des collectivités territoriales de rattachement* ». Ce comité aurait eu une mission consultative, notamment sur les décisions soumises au conseil d'administration et relevant de son domaine de compétence ²²⁵⁸. Avec cette disposition, l'établissement public culturel se serait véritablement calqué sur l'organisation des établissements publics nationaux chargés de la gestion de musées. Car ils disposent tous d'une instance scientifique à vocation consultative. Le musée d'Orsay par exemple est doté d'un « conseil scientifique » qui délibère sur la politique culturelle de l'établissement avant qu'elle ne soit soumise au conseil d'administration, et spécialement sur « *les projets d'acquisitions de biens culturels et la politique de prêts et dépôts des biens culturels dont l'établissement public a la garde ; les programmes relatifs à la muséographie, aux expositions et aux publications ; les conditions dans lesquelles les espaces des musées sont occupés par des organismes extérieurs pour des manifestations exceptionnelles ; la politique de valorisation du patrimoine immatériel et matériel confié à la garde de l'établissement ou dont il a la propriété* » ²²⁵⁹.

Cependant, au moment du vote du texte sur l'établissement public de coopération culturelle, l'Assemblée nationale a voté un amendement visant à supprimer la mise en place d'une telle instance, au motif que la désignation de ce genre d'organe facultatif relève de l'appréciation des collectivités territoriales et n'a pas à être mentionnée dans une loi : « *S'agissant d'organes facultatifs, leur mention dans la loi n'est pas une nécessité. Tout au contraire, cela risque de créer un droit à priori à la création de ce type d'instance, qui peuvent aussi, dans certains cas,*

²²⁵⁸ RENAR Ivan, *Proposition de loi portant création d'établissements publics à caractère culturel*, Doc. Sénat, session ordinaire de 1998-1999, n° 288, articles 7 et 8.

²²⁵⁹ Article 26 du décret 2003-1300 du 26 décembre 2003 *portant création de l'Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie*, précité. Voir également l'article 21 du décret 92-1338 du 22 décembre 1992 *portant création de l'Établissement public du musée du Louvre*, précité et article 20 du décret 2009-279 du 11 mars 2009 *créant l'Établissement public du château de Fontainebleau*, précité.

se révéler lourdes à gérer »²²⁶⁰. Ainsi cette disposition n'aurait pas constitué une spécificité de l'établissement public de coopération culturelle par rapport aux structures publiques étudiées précédemment. Dès lors que rien, dans les dispositions législatives et réglementaires les régissant, n'est interdit en la matière, la constitution d'une instance scientifique est possible. Le seul mérite du projet de loi sur les établissements publics culturels est d'avoir rappelé que cette faculté existe au sein des établissements publics locaux, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent.

En tant qu'instance facultative, la dénomination et les missions de ce type de commission relèvent de la libre appréciation de la ou des collectivités territoriales fondatrices d'un établissement public chargé de la gestion d'un musée. Sa présence doit cependant être précisée dans les statuts de l'établissement. Pour exemple, l'établissement public de coopération culturelle de Bibracte dispose d'un conseil scientifique, d'un comité de gestion, et d'un comité d'exploitation culturelle et touristique. L'établissement public de coopération culturelle de la Roche-Guyon dispose d'un conseil d'orientation scientifique et le musée d'art moderne de Céret dispose d'une commission technique des achats et des dépôts d'œuvres.

²²⁶⁰ ROGEMOND Marcel, *Rapport sur la proposition de loi adoptée par le Sénat relative à la constitution d'établissements publics culturels*, Doc. Ass. nationale, onzième législature, 2001, n° 3265, p. 21.

Conclusion du Titre II.

1008. Les développements qui précèdent, consacrés aux outils à la disposition des collectivités territoriales pour assurer la gestion de leurs musées, démontrent la diversité des choix qui s'offrent à elles, tant dans le cadre d'une gestion directe que dans le cadre d'une gestion déléguée, publique ou privée. Si la constitution de structures *ad hoc* et autonomes peut être envisagée, le recours à une structure de droit public a été valorisé. Ce régime permet de répondre à certains impératifs en matière de ressources humaines ou en matière financière. En outre, il s'inscrit dans la poursuite d'une longue tradition historique, les musées en France ayant toujours majoritairement été placés sous la responsabilité de personnes publiques, eu égard à leur caractère administratif.

Enfin, le dernier argument en faveur d'une gestion publique des musées consisterait à faire remarquer l'évolution des techniques de gouvernance, de gestion et de contrôle des services publics. Celles-ci tendent à se rapprocher de plus en plus des règles de gestion des structures de droit privé, et ainsi à pallier les difficultés de fonctionnement de l'administration.

1009. Avec le recours à des structures de gestion publique, les collectivités territoriales se rapprocheraient alors du modèle national, la majorité des musées nationaux étant gérés par des établissements publics. Toutefois, la constitution de structures en réseaux constituerait sans doute une valeur ajoutée par rapport au fonctionnement actuel de certains musées nationaux. La mise en place de telles structures implique nécessairement de résoudre certaines questions liées notamment à la gouvernance et à la préservation de l'identité des musées rassemblés au sein d'un même réseau. Mais le réseau de musée présente un intérêt certain en termes de mutualisation des moyens humains, financiers et matériels. Il ouvre également de larges possibilités du point de vue du rayonnement des établissements concernés : l'institution d'une politique culturelle commune permettrait de présenter une variété de collections, à des publics divers.

Dans ce cadre, l'établissement public de coopération culturelle semble se présenter comme une structure de gestion pertinente, mais il ne faut pas négliger cependant les possibilités offertes par le groupement d'intérêt public, qui pourrait le concurrencer sur certains points. Cette affirmation est d'autant plus vraie que, jusqu'en 2011, le groupement d'intérêt public n'avait pas vocation à être une structure pérenne ; il avait pour objet de mener à bien des missions

limitées dans le temps. Le succès de la formule, associé au caractère varié des missions exercées par les groupements d'intérêt publics existants a conduit le législateur à admettre (ou à omettre²²⁶¹) que ceux-ci pouvaient avoir une durée illimitée. Par ailleurs, le législateur a, en 2011, répondu à certaines attentes et interrogations (notamment en ce qui concerne les modalités de gestion du personnel ou la question de l'applicabilité des règles de la commande publique). Il a institué une structure de gestion souple, dont les modalités d'organisation semblent pouvoir être librement fixées par les membres du groupement d'intérêt public. Cette solution peut amener à la constitution de structures diverses et innovantes d'un point de vue organisationnel, et qui pourraient, sans doute, trouver des solutions pertinentes en matière de gestion de musées dans le cadre de réseaux. Ceux-ci pourraient même se positionner sur un territoire transfrontalier : l'article 103 de la loi du 17 mai 2011 *de simplification et d'amélioration de la qualité du droit* prévoit en effet que « *lorsque le groupement a pour objet de mettre en œuvre et de gérer ensemble des projets et programmes de coopération transfrontalière ou interrégionale, les personnes morales étrangères de droit public et les personnes morales étrangères de droit privé chargées d'une mission de service public participent à un groupement d'intérêt public dans les mêmes conditions que les personnes morales françaises de droit public. Toutefois, sauf lorsqu'elles sont établies dans un État membre de l'Union européenne, ces personnes morales ne peuvent détenir plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants* »²²⁶².

²²⁶¹ COMBEAU Pascal, « La nouvelle « loi de 1901 » des groupements d'intérêt public. Entre Rupture et continuité », précité, §29.

²²⁶² Article 103 de la loi 2011-525 du 17 mai 2011 *de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, précitée.

Conclusion de la Partie II.

1011. La diversité des modes de gestion qui peuvent être appliqués au musée démontre qu'il peut, également du point de vue de la gestion et de la gouvernance, constituer une illustration du principe de libre administration des collectivités territoriales. Celles-ci ne sont pas contraintes dans leur choix du mode de gestion de leurs institutions, et de nombreux outils sont à leur disposition en la matière.

1012. Le procédé de la régie directe a été majoritairement retenu par les collectivités territoriales. Cependant, une mise en perspective des instruments de gestion des musées nationaux et de ceux des musées territoriaux permet de conclure que la constitution d'une structure de gestion *ad hoc* reste possible.

On a donc étudié successivement le procédé de la gestion en régie directe, ainsi que la gestion dans le cadre des diverses catégories d'établissements publics locaux et dans le cadre de structures privées, de type sociétés d'économie mixte locales ou sociétés publiques locales. Si la gestion de musées dans le cadre de structures de droit public se révèle pertinente dans le contexte muséal actuel, on doit relever l'importance du choix des collectivités territoriales, également sur cette question.

On notera également que dans le cadre du recours à une gestion relevant du régime du droit public, les divers procédés et modalités de gouvernance étudiés précédemment - le recours à la délégation de signature, à la contractualisation, *etc.* - ont vocation à s'appliquer à tous les niveaux et à tous les types de services de l'administration. Ainsi, la technique de la contractualisation n'a été, par exemple, étudiée que dans le cadre du recours à un établissement public, mais les évolutions des outils de gestion et de comptabilité permettent également d'en faire une application analogue à un service public géré en régie directe. Ainsi, l'évolution des modalités et des structures de gestion des services publics locaux permet d'avancer qu'il n'y a pas de véritable défaillance des méthodes traditionnelles de gestion des musées territoriaux (et donc du procédé de la régie directe), mais qu'il existe d'autres perspectives au-delà de ces méthodes. L'essentiel pour les collectivités territoriales responsables de la gestion de musées territoriaux est de mettre en place un système de gestion permettant le développement et le rayonnement de ceux-ci.

Conclusion générale

1013. L'approche des musées territoriaux se pose comme un vaste sujet qui peut faire recouvrir plusieurs disciplines : histoire, muséologie, sociologie ou économie notamment. D'un point de vue purement juridique, on a pu démontrer que le musée territorial résulte essentiellement du principe de libre administration des collectivités territoriales. Services publics locaux à vocation culturelle, ils obéissent aux principes fondamentaux liés à l'organisation décentralisée de la République, et sont soumis aux règles du droit public, qui doivent néanmoins prendre en compte leur spécificité.

1014. L'affirmation historique du rôle des collectivités territoriales en matière de musées est légitimé par l'article L. 410-2 du code du patrimoine, qui dispose que « *les musées des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont organisés et financés par la collectivité dont ils relèvent* ». Elles sont donc libres de créer et de gérer des musées, dans le cadre de relations avec l'État, dont le cadre général a été fixé par les dispositions de la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France*. Au titre de cette loi, l'État labellise les institutions qui en font la demande, et leur attribue l'appellation « musée de France ». Il contrôle alors l'application des dispositions inhérentes à cette appellation, qui font du musée non seulement un service public, mais également une institution au service du public. Cette organisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales n'empêche pas les collectivités territoriales de se positionner comme les premiers promoteurs des musées en France. Le musée tient alors une place importante dans le cadre de leurs politiques de développement du territoire, au détriment parfois des règles liées à la bonne gestion des services publics.

Par ailleurs, du point de vue de la gestion même des musées territoriaux, on a relevé qu'il n'existe aucune disposition législative ou réglementaire imposant aux collectivités territoriales de recourir à une structure spécifique. De telles dispositions reviendraient, en effet, à nuire à la particularité du musée, ainsi qu'à la liberté de choix des modes de gestion des services publics locaux, qui constitue une exigence constitutionnelle. Dans ce domaine, la régie directe semble s'être d'emblée imposée aux collectivités territoriales pour assurer la gestion de leurs musées. Sans nier son intérêt et les multiples évolutions dont elle a fait l'objet, on peut noter qu'elle reste, par sa simplicité et sa commodité, un procédé de gestion récurrent. Pour autant, les collectivités territoriales disposent aujourd'hui de nombreux outils de gestion pour leurs

services publics locaux, qui pourraient s'adapter à la gestion d'un musée : régie personnalisée, établissement public muséal, établissement public de coopération culturelle et éventuellement groupement d'intérêt public, jusqu'aux formules de gestion privée et de délégation de service public. L'État dans ce domaine semble avoir montré la voie, en généralisant la formule de l'établissement public à l'ensemble de ses grands musées.

1015. Il ressort de cette étude que, du point de vue de la décentralisation, le lien étroit qui existe entre les collectivités territoriales et leurs musées pourraient être amené à évoluer afin de permettre à ces institutions de s'ancrer dans le nouveau paysage institutionnel actuellement en cours de construction. Une telle évolution devra sans doute prendre du temps car, on l'a vu, les élus locaux restent attachés à leurs équipements culturels et principalement à leurs musées qui participent à l'identité de leurs collectivités territoriales de rattachement. En fait, sur cette question, deux situations pourraient se présenter. La première hypothèse serait que le musée reste le symbole de l'identité d'une collectivité territoriale, et dans ce cas, il importe qu'elle soit en mesure de répondre aux nouveaux impératifs de développement et de gestion des musées, et surtout aux contraintes financières qui pourraient se poser dans le contexte actuel de réforme des finances locales. La deuxième hypothèse permet d'envisager que les musées territoriaux s'inscrivent et participent stratégiquement à une politique de réorganisation des structures organisationnelles locales, fondée de plus en plus sur des projets de territoires (on peut d'ailleurs rappeler que la notion de « territoire pertinent » constitue l'un des fondements de l'intercommunalité de projet), qui peuvent alors concerner l'intercommunalité ou toute autre formule de coopération locale. Sur ce point, et d'un point de vue purement objectif, on peut avancer que la coopération locale peut permettre, dans le cadre de réseaux de musées, de développer un rayonnement et une force de frappe importante, qui pourrait permettre de positionner les musées territoriaux au même niveau que certains musées nationaux.

1016. Enfin, il n'était pas question ici de préconiser une transformation massive des procédés de gestion actuels des musées territoriaux, ou même de mettre en avant un mode de gestion particulier des musées. Toutefois, il semblait important de démontrer que l'institution « musée » ne doit pas être considérée comme figée du point de vue de sa gestion et que, au contraire, les possibilités d'évolution sont multiples. Aussi, sans remettre massivement en cause le fonctionnement actuel des institutions territoriales, peut-être serait-il pertinent d'envisager de nouveaux procédés de gestion pour permettre aux musées territoriaux d'assurer au mieux leurs missions et de conserver (ou développer) leur rayonnement et leur attractivité, et ainsi de se

positionner dans le contexte muséal actuel. Car outre l'exemple des musées nationaux français, l'ensemble des musées européens semblent en pleine mutation depuis quelques années. On rappelle en effet que les premières préconisations relatives à l'autonomisation des musées nationaux s'inspirent du modèle mis en place par les Pays-Bas pour leurs musées nationaux : ceux-ci sont gérés par des entités autonomes de droit privé de types fondations reconnues d'utilité publique, qui administrent pour le compte de l'État les collections et les bâtiments qui les abritent. Ils disposent de leur propre personnel, directement recruté par eux. La question de la « privatisation » des musées peut susciter des controverses, notamment en termes de financement et, bien sûr, il importe de ne pas dénaturer la vocation première du musée²²⁶³.

Les collectivités territoriales n'ont pas encore pris la mesure des possibilités d'évolution structurelle de leurs institutions, bien que les choix soient multiples et que l'on puisse relever quelques initiatives ponctuelles et originales. Ainsi, d'un point de vue purement juridique et organisationnel, certaines formules de gestion semblent se révéler pertinentes à condition de ne pas renier la spécificité de l'institution muséale, au risque qu'elle perde son essence même. Sur ce point, l'absence de formule de gestion prédéfinie permet d'engager une réflexion sur les modalités de constitution d'une structure de gestion adaptée au service public des musées, et non pas l'inverse : en effet, « *l'organisation d'une institution ne doit pas être choisie en fonction des commodités qu'elle apporte, mais comme un reflet de sa finalité propre* »²²⁶⁴. La transformation statutaire d'un musée territorial repose donc sur un équilibre subtil entre la recherche d'une gestion plus efficiente et la nécessité de conserver à l'esprit qu'au-delà de sa mission d'éducation et de diffusion, le musée est une institution patrimoniale dotée d'une mission de conservation et de protection.

²²⁶³ BALLÉ Catherine, POULOT Dominique, *Musées en Europe, une mutation inachevée*, précité, pp. 88-90.

²²⁶⁴ CHATELAIN Stéphanie, *Le contrôle de gestion dans les musées. Émergence et développement du contrôle de gestion dans des organisations non lucratives soumises à des faisceaux de contraintes environnementales et organisationnelles*, précité, p. 82.

Bibliographie

I. Ouvrages généraux, manuels et cours

A. Ouvrages juridiques

- ALBERT** Jean-Luc et **SAÏDJ** Luc, *Finances publiques*, Dalloz, 6^{ème} éd., 2009, 775 p. ;
- AUBY** Jean-Marie, **AUBY** Jean-Bernard, **BON** Pierre et **TERNEYRE** Philippe, *Droit administratif des biens*, Paris, Dalloz, 5^{ème} édition, 2007, 697 p. ;
- AUBY** Jean-Marie, Jean-Bernard **AUBY**, **BON** Pierre et **TERNEYRE** Philippe, *Droit administratif des biens*, Dalloz, 6^{ème} édition, 2011, 742 p. ;
- BÉNOIT** Francis-Paul, *Le droit administratif français*, Dalloz, 1968, 897 p. ;
- BOUVIER** Michel, *Les finances locales*, LGDJ, Lextenso édition, 9^{ème} éd., 2004, 209 p.,
- BOUVIER** Michel, **ESCLASSAN** Marie-Christine, **LASSALE** Jean-Pierre, *Finances publiques*, L.G.D.J, Lextenso éditions, 10^{ème} éd., 2010, 1030 p. ;
- BRACONNIER** Stéphane, *Droit des services publics*, PUF, 2^{ème} éd., 2007, 621 p. ;
- CHAPUS** René, *Droit administratif général Tome 1*, Montchrétien, 15^{ème} édition, 2001, 1427 p. ;
- CHAPUS** René, *Droit du contentieux administratif*, Montchrétien, 13^{ème} édition, 2001, 1540 p.
- CHATELAIN** Jean, *Droit et administration des musées*, La Documentation française/ École du Louvre, 1993, 675 p. ;
- CORNU** Marie et **MALLET-POUJOL** Nathalie, *Droit, œuvres d'art et musées*, CNRS éditions, 2006, 601 p. ;
- FAVOREU** Louis, **GAÏA** Patrick, **GHEVONTIAN** Richard, **MESTRE** Jean-Louis, **PFERSMANN** Otto, **ROUX** André, **SCOFFONI** Guy, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 13^{ème} éd., 2010, 1070 p. ;
- FRIER** Pierre-Laurent, *Droit du patrimoine culturel*, PUF, 1997, 526 p. ;
- GAUDEMET** Yves, *Droit administratif des biens*, LGDJ, 13^{ème} éd., 2007, 618 p. ;
- GILLES** William, *Les principes budgétaires et comptables publics*, LGDJ, 2009, 248 p. ;
- GOHIN** Olivier, *Institutions administratives*, LGDJ, 5^{ème} éd., 2006, 854 p. ;
- GODFRIN** Philippe et **DEGOFFE** Michel, *Droit administratif des biens*, Dalloz, 9^{ème} éd., 2009, 499 p. ;

GUGLIELMI Gilles J., **KOUBI** Geneviève, *Droit du service public*, Montchrestien, 2^{ème} éd., 2007, 755 p. ;

JÈZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, tome 1, 3^{ème} éd., Marcel Giard/LGDJ, 1926, 511 p. ;

LACHAUME Jean-François, **BOITEAU** Claudie, **PAULIAT** Hélène, *Droit des services publics*, Armand Colin, 3^{ème} éd., 2004, 533 p. ;

MONJAL Pierre-Yves, *Droit européen des collectivités locales*, LGDJ, Lextenso éditions, 2010, 202 p. ;

PONTIER Jean-Marie, **RICCI** Jean-Claude, **BOURDON** Jacques, *Droit de la culture*, Dalloz, 1996, 540 p. ;

TRUCHET Didier, *Droit administratif*, PUF, 4^{ème} éd., 2011, 470 p.

B. Ouvrages spécialisés : art, culture et musées

DE BARY Marie-Odile et **TOBELEM** Jean-Michel (dir.) *Manuel de muséographie, petit guide à l'usage des responsables de musées*, Biarritz, Option culture, 1998, 350 p. ;

DI GOIA Laetitia et **CHAUMIER** Serge, *Actualité du patrimoine : dispositifs et réglementations en matière de patrimoine en France*, Dijon, Éditions Universitaires de Dijon, 2008, 280 p. ;

GOB André et **DROUGUET** Noémie, *La muséologie, histoire, développement, enjeux actuels*, Armand Colin, 2^{ème} édition, 2006, 293 p. ;

LENIAUD Jean-Michel, *Les archipels du passé, le patrimoine et son histoire*, Fayard, 2002, 360 p. ;

MOULINIER Pierre, *Politique culturelle et décentralisation*, L'Harmattan, 2002, 336 p.

II. Ouvrages spéciaux, monographies, thèses et mémoires

A. Ouvrages juridiques

ALBERTINI Jean-Benoît, *Les contrats de projets État Régions*, La Documentation française, 2007, 112 p. ;

CABANNES Xavier, *Le principe de l'unité de trésorerie en droit public financier*, LGDJ, 2000, 421 p. ;

CHATELAIN Stéphanie, *Le contrôle de gestion dans les musées. Émergence et développement du contrôle de gestion dans des organisations non lucratives soumises à des faisceaux de contraintes environnementales et organisationnelles*, Thèse de sciences de gestion, Université Paris Val-de-Marne, 1993, 695 p. ;

HAQUET Arnaud, *La loi et le règlement*, LGDJ, 2010, 203 p. ;

MALO Laurent, *Autonomie locale et Union européenne*, Bruxelles, BRUYLANT, 2010, 719 p. ;

VERPEAUX Michel, *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, Connaissance du droit, 2^{ème} éd., 2004, 176 p. ;

VIGUIER Jacques, *Les régies des collectivités locales*, Economica, 1992, 278 p.

B. Encyclopédies juridiques

AUBIN Emmanuel, « Le personnel des collectivités territoriales », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2006, fasc. n°10050 ;

BÉNOIT Francis-Paul « Fonctionnement de la municipalité », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2010, fasc. n°480 ;

BÉNOIT Francis-Paul « La transmission au préfet des actes des collectivités territoriales », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2010, fasc. n°4520 ;

BÉNOIT Francis-Paul « L'exécution des actes des collectivités locales », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2012, fasc. n°4530 ;

BOURJOL Maurice, « Statut constitutionnel. Exercice de la libre administration », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2003, fasc. n°23 ;

CABANNES Xavier, « La contribution économique territoriale », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2010, fasc. n°7250 ;

CABANNES Xavier, « Le fonds de compensation sur la valeur ajoutée », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2011, fasc. n°7950 ;

DEGOFFE Michel, « Les syndicats mixtes », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2007, fasc. n° 9340 ;

DEVÈS Claude, « Les interventions économiques des collectivités territoriales », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2009, fasc. n°4190 ;

DOMENACH Jacqueline, « Réforme des collectivités territoriales. L'intercommunalité », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2011, fasc. n°201 ;

DOUENCE Jean-Claude, « La notion de service public local », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2007, fasc. n°6025 ;

DOUENCE Jean-Claude, « Le choix du mode de gestion des services publics locaux », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2008, fasc. n°6130 ;

DOUENCE Jean-Claude, « La gestion en régie directe du service public local », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2009, fasc. n°6140 ;

DOUENCE Jean-Claude, « La délégation unilatérale du service public local », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2009, fasc. n°6160 ;

DOUENCE Jean-Claude, « La création et la suppression des services publics locaux », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2012, fasc. n°6040 ;

DOUENCE Jean-Claude, « La délégation contractuelle du service public local », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2010, fasc. n°6150 ;

DOUENCE Jean-Claude, « Les régies locales », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2001, fasc. n°6220 ;

DUBOUY Christian, « Coopération intercommunale, introduction, généralités », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2008, fasc. n°205 ;

DUPUIS Jérôme, « Politiques publiques locales », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, 2010, fasc. n°1800 ;

DURAND Guy, « Les sociétés d'économie mixte locales », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2006, fasc. n°6230 ;

DURAND Guy, « Les sociétés locales », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2010, fasc. n°6230 ;

FICKLER Odile, « Réforme des collectivités territoriales. Les métropoles », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2011, fasc. n°147 ;

HÉRAIL Jean, « Legs », *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2012 ;

HUET Gaëtan, « La programmation pluriannuelle », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2010, fasc. n°3400 ;

HUET Gaëtan, « Réforme des collectivités territoriales – Les ressources des collectivités locales », *JurisClasseur collectivités territoriales*, LexisNexis, 2011, fasc. n°1710 ;

JOYE Jean-François, « Aménagement du territoire. Institutions », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2010, fasc. n°692 ;

LACHAUME Jean-François, « Régie personnalisée », *JurisClasseur Administratif*, LexisNexis, 2008, fasc. n°742 ;

MARCOU Gérard, « La réforme des collectivités territoriales. Le département », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2011, fasc. n°302 ;

MOREAU Jacques, « Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allégement des procédures et droit des collectivités territoriales », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2009, fasc. n°5 ;

MOREAU Jacques, « Réforme des collectivités territoriales. La commune », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2011, fasc. n°102 ;

MULLER-QUOY Isabelle, « Administration et fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2006, fasc. n°8640 ;

NAJJAR Ibrahim, « Libéralités (3^e conditions et charges) », *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2011 ;

PLESSIX Benoît, « Établissements publics. Notion, création, contrôle », *JurisClasseur Administratif*, LexisNexis, 2007, fasc. n°135 ;

PLESSIX Benoît, « Établissements publics. Statut. Structures », *JurisClasseur Administratif*, LexisNexis, 2007, fasc. n°136 ;

PONTIER Jean-Marie, « Les compétences économiques de la région », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2009, fasc. n°1755 ;

PONTIER Jean-Marie, « Les interventions culturelles des collectivités territoriales », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2009, fasc. n°4170 ;

SAÏDJ Luc, « Les principes applicables au budget communal », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2000, fasc. n° 7030 ;

SAÏDJ Luc, « Les agents d'exécution du budget communal », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2004, fasc. n° 7110 ;

SAÏDJ Luc, « La trésorerie locale », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2011, fasc. n° 7230 ;

TURPIN Dominique, « Réforme des collectivités territoriales. La région », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2011, fasc. 400.

C. Ouvrages spécialisés : art, culture et musées

ALLINNE Jean-Pierre et **CARRIER** Renaud, (dir.), *Gérer la culture en région : les pratiques des collectivités territoriales en France*, L'Harmattan, 2006, 219 p. ;

BALLÉ Catherine et **POULOT** Dominique, *Musées en Europe, une mutation inachevée*, La Documentation française, 2004, 286 p. ;

BAYART Denis et **BENGHOZI** Pierre-Jean, *Le tournant commercial des musées en France et à l'étranger*, La Documentation française, 1993, 295 p. ;

BODIGUEL Jean-Luc, *L'implantation du ministère de la culture en région, naissance et développement des DRAC*, La Documentation française, 2000, 373 p. ;

BONNEFOUS Édouard, **PEUCHOT** Éric, **RICHER** Laurent (dir.), *Droit au musée, droits des musées*, Dalloz, 1994, 152 p. ;

BOURDIEU Pierre et **DARBEL** Alain, *L'amour de l'art, les musées et leur public*, Paris, Les Éditions de minuit, 1969, 216 p. ;

BRANCHUT-GENDRON Véronique, *Motivations et enjeux des expositions temporaires en Europe*, Thèse art et sciences de l'art, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2009, 387 p. ;

CLAIR Jean, *Malaise dans les musées*, Flammarion, 2007, 139 p. ;

CHAUMIER Serge et **JACOBI** Daniel (dir.), *Exposer des idées : du musée au centre d'interprétation*, Complicités, 2009, 199 p. ;

CHOUGNET Jean-François (dir.), *Grands musées et décentralisation culturelle : complémentarité ou concurrence ?*, Rapport de la promotion Victor Hugo, ENA, 1990, 50 p. ;

FUMAROLI Marc, *L'État culturel : essai sur une religion moderne*, Éd. de Fallois, 1991, 305 p. ;

GALARD Jean (dir.), *L'avenir des musées, actes du colloque organisé au musée du Louvre par le Service culturel les 23, 24 et 25 mars 2000*, RMN/ Musée du Louvre, 2001, 539 p. ;

GAUTIER Mathilde, *Entre commerce et culture : les librairies boutiques de musées d'art en Europe*, Thèse art et sciences de l'art, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2008, 1856 p. ;

GEORGEL Chantal (dir.), *La jeunesse des musées*, Catalogue d'exposition, RMN, 1994, 403 p. ;

GOB André, *Le musée, une institution dépassée ?*, Armand Colin, 2010, 159 p. ;

GREFFE Xavier, **PFLIEGER** Sylvie, *La culture et le développement local*, OCDE, 2005, 213 p. ;

HERSHKOVITCH Corinne et **RYCKNER** Didier, *La restitution des œuvres d'art. Solutions et impasses*, Hazan, 2011, 127 p. ;

KREBS Anne et **MARESCA** Bruno, *Le renouveau des musées*, La Documentation française, 2005, 120 p. ;

LACLOTTE Michel, *Histoires de musées : souvenirs d'un conservateur*, Scala, 2003, 355 p. ;

Ministère de la Culture et de la Communication, *Musées : gérer autrement, un regard international*, La Documentation française, 1996, 404 p. ;

MELLIER Laurent, *Philanthropie culturelle et mécénat aux États-Unis. Un modèle exportable ?* Mémoire master « direction de projets culturels », Université Pierre Mendès France, Grenoble, 2008-2009, 196 p. ;

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, 219 p. ;

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE, *Musées et intercommunalité : colloque, 2 avril 2002, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2003, 95 p. ;

MONNIER Gérard, *L'art et ses institutions en France du XIX^{ème} siècle à nos jours*, Éditions Gallimard, 1995, 462 p. ;

Musées et économie : actes des troisièmes rencontres nationales des musées, musée national des arts asiatiques, 13 et 14 juin 1991, DMF, Département des publics, de l'action éducative et de la diffusion culturelle, 1992, 254 p. ;

ORS Corinne, *Développer les musées municipaux : un enjeu pour les collectivités territoriales*, Thèse de sciences politiques, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2006, 427 p. ;

POIRRIER Philippe (dir.), *L'État et la culture en France au XX^{ème} siècle*, Librairie générale française, 2000, 256 p.

POIRRIER Philippe (dir.), *Les collectivités locales et la culture, les formes de l'institutionnalisation, XIX^{ème}-XX^{ème} siècles*, La Documentation française, 2002, 430 p. ;

POULARD Frédéric, *Les musées de collectivités territoriales, les conservateurs et la politique culturelle*, Thèse de sociologie, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2005, 459 p. ;

POULARD Frédéric, *Conservateurs de musées et politiques culturelles : l'impulsion territoriale*, La Documentation française, 2011, 190 p. ;

POULOT Dominique, *Une histoire des musées de France, XVIII^{ème}-XX^{ème} siècles*, La Découverte, 2^{ème} éd., 2008, 192 p. ;

SALLOIS Jacques, *Les musées de France*, PUF, 2008, 127 p. ;

SAUTY François, *Écomusées et musées de société au service du développement local : utopie ou réalité ?*, Source, Centre national de ressources du tourisme en espace rural, Clermont-Ferrand, 2001, 110 p. ;

SCHAER Roland, *L'invention des musées*, Gallimard/Réunion des Musées Nationaux, 2007, 2^{ème} éd., 143 p. ;

TOBELEM Jean-Michel, *Le Musée, une « organisation culturelle de marché » ? Contribution à une doctrine de la gestion muséale*, Thèse, Sciences de gestion, Université Paris IX Dauphine, 2003, 717 p. ;

TOBELEM Jean-Michel, *Le nouvel âge des musées, les institutions culturelles au défi de la gestion*, Armand Colin, 2005, 317 p.

III. Articles

A. Articles juridiques

AMIEL Olivier, « La domanialité publique d'une tête maorie », note sous Tribunal administratif de Rouen, 27 décembre 2007, *Préfet de Seine-Maritime*, *JCP A*, 2008, n° 5, pp. 27-29 ;

AMIEL Olivier, « L'aliénabilité n'est pas le bon remède à la respiration des collectivités publiques », *JCP A*, 2008, n°10-11, pp. 7-10 ;

AUBELLE Vincent, « L'intégration financière prend-elle le pas sur la construction institutionnelle de la coopération intercommunale ? », *AJ Collectivités territoriales* 2011, pp. 453-455 ;

AUBY Jean-François, « Services publics culturels et concurrence », *AJDA* 2000, pp. 22-28 ;

BALEYNAUD Patrick, « La culture : l'oubliée de la décentralisation ? », *RDP* 1991, p. 149-195 ;

BARON Éric, « Les modes de gestion privée du service public culturel », *AJDA* 2000, pp. 131-135 ;

BIN Fabrice, « La fiscalité, un instrument au service de la politique culturelle », *AJ Collectivités territoriales* 2011, pp. 165-169 ;

BENCHENDIKH François, « L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique », *AJDA* 2002, pp. 1327-1331 ;

BENHAMOU Françoise, « Intervention de l'État et culture », *La Revue du Trésor*, n° spécial, « Finances publiques et culture », 2008, n° 5, pp. 288-291 ;

BÉNOIT Francis-Paul, *Le droit administratif français*, Dalloz, 1968, pp. 818- :

BENOÎT-ROHMER Florence, « L'avenir des groupements d'intérêt public : invitation à une réforme législative », *AJDA* 1992, pp. 99-111 ;

BÉROUJON Frédéric, « Le recul de l'établissement public comme procédé de gestion des services publics », *RFDA* 2008, pp. 26-34 ;

BEYLENAUD Patrick, « La culture, oubliée de la décentralisation ? », *RDP* 1991, pp. 149-195 ;

BOUDET Jean-François, « Les services à compétence nationale », *RFDA* 2009, pp. 995-1014 ;

BOURDON Jacques, « La fonction publique territoriale, 20 ans d'évolution permanente », *AJDA* 2004, pp. 121-132 ;

BOURREL Antoine, « L'intercommunalité à l'abri du droit des marchés publics : une application audacieuse de la notion de *in house* », *AJDA* 2009, pp. 929-935 ;

BOUVIER Michel, « Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », *AJDA* 2001, pp. 876-886 ;

BOUVIER Michel, « La réforme de la taxe professionnelle et la transformation de l'autonomie financière locale », *RFDA* 2011, pp. 267-272 ;

BRAIBANT Guy, conclusions sur Conseil d'État, 29 avril 1970, *Société Unipain*, *AJDA* 1970, pp. 430-432 ;

BREDEL Jean-Luc, « quelques perspectives d'actions de la DRAC Lorraine », *La Revue du Trésor*, n° spécial, « Finances publiques et culture », 2008, n° 5, pp. 360-361 ;

BRENNER Sylvie, « Le nouveau régime des régies du secteur public local », *La Revue du Trésor*, 1998, n°10, pp. 593-596 ;

BUI-XAN Olivier, « La décentralisation culturelle : bilan et perspectives », *AJDA* 2007, pp. 563- 570;

CABANNES Xavier, « La redevance : de la rémunération du coût du service rendu à la rémunération de la valeur économique de la prestation fournie. Une longue marche vers un prix de marché ? », in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration : mélanges en l'honneur de Robert Hertzog*, Économica, 2010, pp. 67-82 ;

CONAN Matthieu, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *AJDA* 2012, pp. 759-763 ;

CANEDO-PARIS Marguerite, « Feu le critère de l'aménagement indispensables ? », *AJDA* 2008, pp. 1145-1152 ;

CHANTEPIE Philippe, « Aperçu économique d'un secteur en mutation », *La Revue du Trésor*, n° spécial, « Finances publiques et culture », 2008, n° 5, pp. 292-297 ;

CHANTEPY Christophe, « Marchés d'entreprise de travaux publics : marchés publics ou délégations de service public ? », conclusions sur Conseil d'État, 15 avril 1996, *Préfet des Bouches-du-Rhône*, *RFDA* 1996, pp. 715-717 ;

CHARDENET, « Conclusions sur Conseil d'État, 30 mars 1916, *Compagnie d'éclairage de Bordeaux* », *Sirey* 1916, pp. 19-28 ;

CHAUVAUX Didier et **GIRARDOT** Thierry-Xavier, « Incidence de la loi Sapin sur le champ d'application du code des marchés publics », note sous Conseil d'État, 15 avril 1996, *Préfet des Bouches-du-Rhône* *AJDA* 1996, pp. 729-732 ;

CHEVALIER Thierry, « Le mécénat en DRAC Pays de Loire », *La Revue du Trésor*, n° spécial, « Finances publiques et culture », 2008, n° 5, pp. 362-363 ;

COCHI Catherine et **TERRIEN** Gérard, « Activités culturelles et concurrence », *Contrats publics*, 2008, n°74, pp. 58-61 ;

COMBEAU Pascal, « La nouvelle « loi de 1901 » des groupements d'intérêt public », *JCP A*, 2011, n°26, pp. 41-46 ;

CORNEILLE, « Conclusions sur *Astruc et Société du théâtre des Champs-Élysées c/ ville de Paris* », *Sirey* 1916, pp. 49-53 ;

DEGOMMIER Sébastien, « Liberté du commerce et de l'industrie et gestion des musées », note sous Cour administrative d'appel de Nantes 4 mai 2010, *EURL Photo Josse*, *AJDA* 2010, pp. 1475-1477 ;

DEGOFFE Michel, « Commentaire de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », *AJDA* 1999, pp. 911-919 ;

DELPECH Henry, « note sous Tribunal correctionnel Montluçon, 29 septembre 1965 », *Recueil Dalloz*, 1965, pp. 774-776 ;

DELVAINQUIÈRE Jean-Cédric, « Les financements des collectivités locales pour la culture », *La Revue du Trésor*, n° spécial, « Finances publiques et culture », 2008, n° 5, pp. 302-309 ;

DENOIX DE SAINT MARC Renaud, « La question de l'administration contractuelle », *AJDA* 2003, pp. 970- 972;

DESCHAMPS Didier, « L'organisation économique du secteur culturel en Languedoc-Roussillon », *La Revue du Trésor*, n° spécial, « Finances publiques et culture », 2008, n° 5, pp. 356-359 ;

DESCHAMPS Emmanuelle, « Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », *AJDA* 2011, pp. 1128-1135 ;

DEVYS Christophe, « La détermination du montant de la redevance pour service rendu », *RFDA* 2007, pp. 1269-1278;

DIDRICHE Olivier, « Délégation de service public et contentieux : les enseignements récents de la jurisprudence administrative », *AJ Collectivités territoriales* 2011, pp. 490-495 ;

DIEU Frédéric « Les délégations de service public sont-elles des marchés comme les autres ? », *JCP A*, 2010, n°11, pp. 2103-2107 ;

DONIER Virginie, « Les clairs-obscurs de la nouvelle répartition des compétences », *AJDA* 2011, pp. 92-98 ;

DOUENCE Jean-Claude, « La réforme des régies locales », *AJDA* 2001, pp. 376-386 ;

DOUENCE Jean-Claude, « Les modes de gestion des services publics », Note sous Conseil d'État, 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, *RFDA* 2007, pp. 821-827 ;

DREYFUS Jean-David, « Actualité des contrats entre personnes publiques », *AJDA* 2000, pp. 575-591 ;

DREYFUS Jean-David, « Le champ d'application de la règle fixée à l'article 2 de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réforme à caractère économique et financier », note sous Conseil d'État, avis du 29 juillet 2002, *Société MAJ Blanchisseries de Pantin*, *AJDA* 2002, pp. 755-758 ;

DREYFUS Jean-David, « L'exploitation d'un restaurant dans l'enceinte d'un musée ne constitue pas un service public », *AJDA* 2003, pp. 2159-2161 ;

DREYFUS Jean-David, « Marchés à procédure adaptée : liberté en trompe-l'œil pour les personnes publiques en matière de publicité », note sous Conseil d'État, 7 octobre 2005, *Région Nord-Pas-de-Calais*, *AJDA* 2005, pp. 2128-2130 ;

DREYFUS Jean-David, « L'abandon d'un engagement contractuel entre personnes publiques ouvre droit à une indemnité », note sous Cour administrative d'appel de Nantes, 30 décembre 2005, *Établissement public Loire*, *AJDA* 2006, pp. 1165-1168 ;

DREYFUS Jean-David, « Frictions autour du label de service public », note sous Conseil d'État, 5 octobre 2007, *Société UGC-Ciné-Cité*, *AJDA* 2007, pp. 2260-2262;

DREYFUS Jean-David, « La respiration des collections publiques », *AJDA* 2008, pp. 680-683;

DREYFUS Jean-David, « Externalisation et liberté d'organisation du service », *AJDA* 2009, pp. 1529-1534 ;

DREYFUS Jean-David, « Les redevances pour service rendu peuvent être calculées en fonction du chiffre d'affaires », note sous Conseil d'État, 10 octobre 2009, *Société d'équipement de Tahiti*, *AJDA* 2009, pp. 2480-2483 ;

DREYFUS Jean-David et **PELTIER** Marc, « Le partenariat public privé institutionnel et le droit communautaire », *AJDA* 2010, pp. 105-110 ;

DREYFUS Jean-David, « L'obligation d'informer les candidats à une délégation de service public des critères de sélection des offres », note sous Conseil d'État, 23 décembre 2009, *Établissement public du musée et du domaine nationale de Versailles*, *AJDA* 2010, pp. 500-501 ;

DREYFUS Jean-David, « Musées et autres équipements muséographiques, recherche de nouveaux modèles », *AJ Collectivités territoriales* 2011, pp. 159-161 ;

DREYFUS David, « Prévenir les incidents d'exécution d'une DSP : les clauses de revoyure », *AJ Collectivités territoriales* 2011, pp. 500-502 ;

DREYFUS Jean-David, « Le passage d'une convention d'occupation du domaine public à une délégation de service public », note sous Conseil d'État, 19 janvier 2011, *Commune de Limoges*, *AJDA* 2011, pp. 616-619 ;

DUFAU Jean, « Observation sous Ch. Civ. 1^{ère}, 2 avril 1963, *Sieur Montagne c/ Réunion des Musées de France et autres* », *AJDA* 1963, pp. 486-487 ;

DUGUÉPÉROUX Guillaume, « DSP et CRC : les enseignements des rapports d'observations », *AJ Collectivités territoriales* 2011, pp. 496-499 ;

DUROY Stéphane, « Biens meubles culturels et cultuels, considérations sur une appartenance exclusive au domaine public mobilier », *RFDA* 2007, pp. 1155-1164 ;

DURU Emmanuel, « Le nouveau visage de l'intercommunalité en France », *AdCF* 2008, n° 119, pp. 8-18 ;

DURU Emmanuel, « État des lieux de la coopération intercommunale, 15 ans après la loi ATR », *AJDA* 2007, pp. 1852-1859 ;

DURU Emmanuel, « Portrait-robot de l'intercommunalité au lendemain de la réforme territoriale », *AJ Collectivités territoriales* 2011, pp. 10-14 ;

DYENS Samuel, « Comment choisir son mode de gestion ? », *AJ Collectivités territoriales* 2011, pp. 496-499 ;

FATÔME Étienne, « Les musées et l'idée de service public », in **BONNEFOUS** Édouard, **PEUCHOT** Éric, **RICHER** Laurent (dir.), *Droit au musée, droits des musées*, Dalloz, 1994, pp. 15-40 ;

FATÔME Étienne, « À propos de l'établissement public culturel : la création de nouvelles catégories », *AJDA* 2000, pp. 153-160 ;

FATÔME Étienne et **MÉNÉMENIS** Alain, « Concurrence et liberté d'organisation des personnes publiques : éléments d'analyse », *AJDA* 2006, pp. 67-73 ;

FATÔME Étienne, « À propos de l'incorporation au domaine public », *AJDA* 2006, pp. 292-297 ;

FATÔME Étienne, « La consistance du domaine public immobilier : évolution et questions ? », *AJDA* 2006, pp. 1087-1093 ;

FERSTENBERT Jacques, « Une troisième catégorie de service de l'État ? », *AJDA* 1997, pp. 315-332 ;

FERRARI Pierre, « Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », *AJDA* 2000, pp. 471-485 ;

FIXARI Daniel, **KLETZ** Frédéric, **PALLEZ** Frédérique, « La gestion des institutions culturelles est-elle spécifique ? », *Cahiers du Centre de gestion scientifique*, École des Mines, 1996, n°11 ;

FOHR Robert, « Eessor et enjeux du mécénat culturel », *La Revue du Trésor*, n° spécial, « Finances publiques et culture », 2008, n° 5, pp. 334-337 ;

FOURNAND Christian, « La Réunion des Musées Nationaux », *La Revue du Trésor*, n° spécial, « Finances publiques et culture », 2008, n° 5, pp. 318-328 ;

FRIER Pierre-Laurent, « La répartition actuelle des compétences entre l'État et le pouvoir local », *AJDA* 2000, pp. 58-69 ;

FRIER Pierre-Laurent, « Pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ? », *AJDA* 2003, pp. 559-563 ;

FUMAROLI Marc, « Les musées au service du public, les origines », in **BONNEFOUS** Édouard, **PEUCHOT** Éric, **RICHER** Laurent (dir.), *Droit au musée, droits des musées*, Dalloz, 1994, pp. 5-13 ;

GARBAR Christian-Albert, « Nouvelles réflexions sur la consistance juridique des conventions d'objectifs et de gestion », *Revue de droit sanitaire et social* 2004, pp. 946-953 ;

GÉNISSON Catherine, « Les orientations de la politique culturelle régionale », *La Revue du Trésor*, n° spécial, « Finances publiques et culture », 2008, n° 5, pp. 345-350 ;

GIANNESINI Emmanuel, « La gestion des fonds de mécénat culturel par les sociétés d'amis : prévenir les situations à risques », *AJDA* 2007, pp. 122-126 ;

GIRARDOT Thierry-Xavier et **RAYNAUD** Fabien, « Principe d'égalité devant le service public et différenciation tarifaire pour l'inscription dans les écoles de musique », *AJDA* 1998, pp. 102-106 ;

GRANDCLAUDON Colette, « Réflexions sur la coopération verticale en matière culturelle », *Cahiers du CNFPT*, 1994, n°40, pp. 117-127 ;

GROSSMANN Robert, « Strasbourg : la culture, une politique au service de la ville », *La Revue du Trésor*, n° spécial, « Finances publiques et culture », 2008, n° 5, pp. 351-355 ;

GROUD Hervé, « L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement », *AJDA* 2000, pp. 967-976 ;

GUIBAL Michel, « Un nouveau code des marchés publics ? », *AJDA* 2001, pp. 360-366 ;

GUILLARD David, « Les établissements publics de coopération culturelle : 1^{er} bilan », *AJDA* 2006, pp. 183-188 ;

GUILLAUMONT Olivier, « Panorama des principaux risques juridiques et financiers dans la coopération association-collectivité », *AJ Collectivités territoriales*, 2010, pp. 108-112 ;

HAURIOU Maurice, note sous Conseil d'État, 7 avril 1916, *Astruc et Société du théâtre des Champs-Élysées c/ Ville de Paris*, Sirey 1916, III, pp. 49-50.

HERTZOG Robert, « Le prix du service public », *AJDA* 1997, pp. 55-58 ;

HO SI FAT Franck, « Comment distinguer la délégation de service public et la convention d'occupation du domaine public ? », Conclusions sur tribunal administratif de Versailles, 6 octobre 2003, *Association pour l'académie d'art équestre de Versailles c/ Établissement public du musée et du domaine national de Versailles*, *AJDA* 2004, pp. 2274-2279 ;

HOEPFFNER Hélène, « La modification des contrats de la commande publique à l'épreuve du droit communautaire », *RFDA* 2011, pp. 98-115 ;

JANICOT Laetitia, « L'identification du service public géré par une personne privée », *RFDA* 2008, pp. 67-79 ;

JANICOT Laetitia, « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *RFDA* 2011, pp. 227-239 ;

JORION Benoît, « Les groupements d'intérêt public : un nouvel instrument de gestion du service public administratif », *AJDA* 2004, pp. 305-314 ;

JUEN Philippe, « L'architecte des bâtiments de France », *AJDA* 2010, pp. 1745-1752 ;

LACHAUME Jean-François, « Le non assujettissement à la taxe professionnelle d'une régie départementale des transports », *RFDA* 1991, pp. 180-189 ;

LACHAUME Jean-François, « Le décret n° 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public local », *RFDA* 2001, pp. 1063-1081 ;

LAROQUE Michel, « La contractualisation comme technique de tutelle : l'exemple du secteur social », *AJDA* 2003, pp. 976-980 ;

LASCOMBE Michel et **VANDENDRIESSCHE** Xavier, « La notion de recettes publiques, la gestion de fait et les contrats contenant un mandat financier », note sous Conseil d'État, 6 novembre 2009, *Société Prest'action*, *AJDA* 2009, pp. 2401-2406 ;

LASCOMBE Michel et **VANDENDRIESSCHE** Xavier, « Chronique de droit public financier », *RFDA* 2010, pp. 803-828 ;

LAVAL Thérèse, « La fiscalité au service de l'action culturelle », *La Revue du Trésor*, n° spécial, « Finances publiques et culture », 2008, n° 5, pp. 310-311 ;

LECAT Robert, « Le contrôle de l'État par la norme », *AJDA* 2000, pp. 95-102 ;

LECAT Robert, « L'apport des nouvelles lois en matière de coopération culturelle », *La Lettre de l'OPC*, 2000, n°19, pp. 17-18 ;

LE CHATELIER Gilles, « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », *AJDA* 2009, pp. 186-191 ;

LÉGLISE Pascale, « Nature du contrat pour la restauration de la Galerie des glaces », Conclusions sur Tribunal administratif de Versailles, 18 juin 2004, req. n° 041928, *AJDA* 2004, pp. 2158-2163 ;

LENICA Frédéric et **BOUCHER** Julien, « Organismes privés chargés de la gestion d'un service public et prérogatives de puissance publique : fin d'une vieille controverse, nouvelles interrogations », *Chronique générale de jurisprudence administrative française*, *AJDA* 2007, pp. 793-799 ;

LENICA Frédéric et **BOUCHER** Julien, « Relations entre collectivités publiques et personnes privées exerçant une mission de service public : mode d'emploi », *AJDA* 2007, pp. 1020-1026 ;

LEPERS Jacques, « Un reste humain peut-il appartenir au domaine public ? », *AJDA* 2008, pp. 896-1902 ;

LEVOYER Loïc, « Eligibilité au FCTVA des dépenses réalisées en vertu d'un marché public illégal », *AJDA* 2006, pp. 608-611 ;

LEVOYER Loïc, « Contrats publics et fonds de compensation de la TVA : enfin une clarification ! », *AJDA* 2006, pp. 920-925 ;

LINDITCH Florian, « Le nouveaux droit des marchés publics de la culture », *AJDA* 2002, pp. 210- 217;

LINDITCH Florian, « L'évolution du droit des subventions ne menace-t-elle pas, à terme les délégations de service public ? », *JCP A*, 2007, n°21, pp. 21-25 ;

LOUIS Jean-Jacques, « Offre de concours ou donation : à propos de la création d'un musée d'arts japonais. Conclusions sur Cour administrative d'appel de Marseille, 28 juin 2004, *Ville de Nice et Trémois* », *RFDA* 2005, p. 393-399 ;

MADIOT Yves, « Les incertitudes de la force juridique des contrats de plan », *RFDA* 1997, pp. 343-348 ;

MARCOU Gérard, « La réforme territoriale : ambitions et défaut de perspective », *RFDA* 2010, pp. 357-377 ;

MARTIN Philippe, « Les agents des services publics administratifs sont toujours des agents publics. Conclusions sur Tribunal des conflits, 25 mars 1996, *M. Berkani c/ Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Lyon* », *RFDA* 1996, pp. 819-823 ;

MARTINEZ Emmanuel, « Exemple d'une décentralisation culturelle : le Centre Pompidou-Metz », *AJ Collectivités territoriales* 2011, pp. 172-173 ;

MATINS DA SILVA Marie-Louise, « Les modalités de gestion d'un musée », *AJ Collectivités territoriales* 2011, pp. 162-164 ;

MATTER Paul, « Conclusions sous Tribunal des conflits, 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain* », *Dalloz*, 1921, III, pp. 1-3 ;

MAYRAS, conclusions sur Conseil d'État, 11 mai 1959, *Dauphin*, *Dalloz* 1959, J., pp. 315-317 ;

MELLA Élisabeth, « Le prix du service public de la culture », *AJDA* 2010, pp. 2037-2044 ;

MICHAUT Christian et **SITBON** Patrick, « Gestion de fait au musée », *AJDA* 2011, pp. 2462-2471 ;

MILLER Gilles, **LEYAT** Alain, « Les Chambres régionales et territoriales des comptes et le contrôle des délégations de service public », *AJDA* 2007, pp. 1696-1704 ;

MIRRIEU DE LABARRE Éric, « Naissance d'un statut général des musées : l'apport du livre IV du code du patrimoine », *AJDA* 2004, pp. 1344-1350 ;

MONDOU Christophe, « L'association, délégataire de service public », *AJ Collectivités territoriales* 2011, pp. 503-507 ;

MONJAL Pierre-Yves, « Les enjeux de la notion d'intérêt communautaire ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les établissements publics de coopération intercommunale », *AJDA* 2003, pp. 1701-1707 ;

MOULINIER Pierre, « Culture et coopération verticale des collectivités publiques », *Cahier du CNFPT*, 1994, n°40, pp. 111-116 ;

NICINSKI Sophie, « La loi du 18 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales », *AJDA* 2010, pp. 1759-1765 ;

NICOLAS Yann, « Estimer l'impact économique local d'un événement ou d'un équipement culturel », *La Revue du Trésor*, n° spécial, « Finances publiques et culture », 2008, n° 5, pp. 329-333 ;

NIZET Olivier, « Une commune est-elle contrainte d'exposer une œuvre d'art qu'elle a commandée? », *AJDA* 2002, pp. 971-976 ;

PAÎTRE Jean-Pierre, « Quand l'Etat protège un patrimoine privé contre une appropriation publique », conclusions sur Cour administrative d'appel de Paris, 11 juillet 1997, *Ministère de la Culture c/ société Transurba*, *RFDA* 1998, pp. 6-9 ;

PÉREON Patrick, « La délégation des services publics administratifs », *AJDA* 2004, pp. 1449-1459 ;

PONTIER Jean-Marie, « La nouvelle Réunion des musées nationaux », *AJDA* 1990, pp. 711-717 ;

PONTIER Jean-Marie, « La coopération verticale, le cas de la culture », *Cahiers du CNFPT*, 1994, n°40, pp. 99-110 ;

PONTIER Jean-Marie, « Faut-il créer la catégorie de l'établissement public local ? », *Revue administrative*, 1997, n°295, pp. 78- 86;

PONTIER Jean-Marie, « Les modulations tarifaires des services publics locaux et le principe d'égalité, à propos des décisions commune de Gennevilliers et commune de Nanterre », *Revue administrative*, 1998, n°303, pp. 406-414 ;

PONTIER Jean-Marie, « Le service public culturel existe-il ? », *AJDA* 2000, pp. 8-21;

PONTIER Jean-Marie, « Entre le local, le national et le supranational, les droits culturels », *AJDA* 2000, pp. 50-57 ;

PONTIER Jean-Marie, « L'établissement public de coopération culturelle. Un nouvel outil juridique pour la culture ? », *AJDA* 2002, pp. 430-435 ;

PONTIER Jean-Marie, « Le code du patrimoine », *AJDA* 2004, pp. 1330-1338 ;

PONTIER Jean-Marie, « La décentralisation culturelle et la loi du 13 août 2004 », *RFDA* 2005, pp. 697-713 ;

PONTIER Jean-Marie, « Le contentieux administratif des interventions culturelles », *AJDA* 2007, pp. 1388-1395 ;

PONTIER Jean-Marie, « Mode d'emploi pour la gestion des services publics culturels », *JCP A*, 2007, n°21 pp. 35-42 ;

PONTIER Jean-Marie, « Des CPER aux CPER : les contrats de projets 2007-2013 », *AJDA* 2008, pp. 1653-1656 ;

PONTIER Jean-Marie, « Sur l'inaliénabilité des œuvres des musées de France », *La Revue administrative*, 2009, n°368, pp.164 -172 ;

PONTIER Jean-Marie, « Une restitution, d'autres suivront. Des têtes maories aux manuscrits Uigwe », *AJDA* 2010, p. 1419-1422 ;

PONTIER Jean-Marie, « Une décennie de gestion des musées nationaux », *AJDA* 2012, pp. 74-79 ;

PORTIER Nicolas, « La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités », *AJDA* 2011, pp. 80-85 ;

POULET-GIBOT LECLERC Nadine, « La contractualisation des relations entre personnes publiques », *RFDA* 1999, pp. 551-565 ;

RAPP Lucien, « Quasi-régie, quasi-régime », *AJDA* 2010, pp. 588-595 ;

REES Philippe, « Délégation de service public et information sur les critères de sélection des offres », note sous Conseil d'État, 23 décembre 2009, *Établissement public du musée et du domaine national de Versailles, Contrats et marchés publics*, 2010, n°2, pp. 33-34 ;

RIBOT Catherine et **VIDELIN** Jean-Christophe, « Les modes de gestion publique du service public culturel », *AJDA* 2000, pp. 136-152 ;

RICHE Marielle, « Le financement des musées nationaux », *La Revue du Trésor*, n° spécial, « Finances publiques et culture », 2008, n° 5, pp. 312-318 ;

RICHER Laurent, « L'intervention des personnes privées dans la gestion du service public des musées », in **BONNEFOUS** Édouard, **PEUCHOT** Éric, **RICHER** Laurent (dir.), *Droit au musée, droits des musées*, Dalloz, 1994, pp. 125-138 ;

RICHER Laurent, « La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques », *AJDA* 2003, pp. 973-975 ;

RICHER Laurent, « L'hédonisme du Conseil d'État », *AJDA* 2007, pp. 2057 ;

RIGAUD Jacques, « Service public culturel et mécénat », *AJDA* 2000, pp. 29-34 ;

RIZZARDO René, « La répartition réelle des rôles entre l'État et le pouvoir local », *AJDA* 2000, pp. 75-82 ;

RIZZARDO René, « L'intercommunalité culturelle, contexte, enjeux, méthode », *La Lettre de l'OPC*, n°19, été 2000, pp. 14-17 ;

ROUET François, « Les instruments de régulation des industries culturelles », *La Revue du Trésor, Finances publiques et culture*, n° spécial, n°5, pp. 298-301 ;

ROUX André, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *RFDA* 1992, pp. 435-452 ;

SAUJOT Colette, « Principes d'inaliénabilité du domaine public appliqué aux restes mortuaires appartenant à une collection muséale », Note sous Tribunal administratif de Rouen, 27 décembre 2007, *Préfet de Seine-Maritime, JCP G*, 2008, n°9-10, pp. 38-40 ;

SAUJOT Colette, « La domanialité publique des vestiges archéologiques », *AJDA* 2008, pp. 446- 448 ;

SCHOETTL Jean-Eric, « Le Conseil constitutionnel et le statut de la Corse » *AJDA* 2002, pp. 100-105 ;

SCHMIDT Philippe, « Service public culturel : un service polymorphe », *Contrats publics*, n°74, février 2008, pp. 38-42 ;

SEBAN Didier et **STRATULA** Aliona, « Groupement d'intérêt public : un statut rénové », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, n°22/2080, 30 mai 2011, pp. 64-65 ;

SENNERS François « L'identification des organismes privés chargés d'une mission de service public », Conclusions sur Conseil d'État, 6 avril 2007, *Commune d'Aix en Provence, RFDA* 2007, pp. 812-820 ;

SOLDINI David, « La délégation de service public, sa fonction, ses critères », *RFDA* 2010, pp. 1114-1123 ;

SORBARA Jean-Gabriel, « Le domaine public mobilier au regard du code général de la propriété des personnes publiques », *AJDA* 2007, pp. 619-625 ;

STAHL Jacques-Henri et **CHAUVAUX** Didier, « Les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public administratif sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi », *AJDA* 1996, pp. 355-358 ;

STAHL Jacques-Henri, « Différences de revenus et différences de tarification des services publics locaux », *RFDA* 1998, pp. 539-545 ;

TERNEYRE Philippe, « Nouvelle détermination du montant des redevances pour service rendu », *RFDA* 2007, pp. 1278-1282 ;

TERRIEN Gérard, « Collectivités territoriales et musées », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, 2007, n°22, pp. 65-76 ;

TERRIEN Gérard, « Quelles exception culturelle française aujourd'hui ? », *Contrats publics*, n°74, février 2008, p. 3 ;

THURIOT Fabrice, « Les musées sur fonds de réforme des collectivités territoriales », *AJ Collectivités territoriales* 2011, pp. 156-158 ;

VERPEAUX Michel, « Intercommunalité et service public culturel », *AJDA* 2000, pp. 115-122 ;

VERPEAUX Michel, « La décision 2001-454 DC du 14 janvier 2002, *Loi relative à la Corse* : une décision inattendue ? », *RFDA* 2002, pp. 459-468 ;

VERPEAUX Michel, « Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010 », *AJDA* 2011, pp. 74-79 ;

WALLACH Jean-Claude, « Réforme territoriale, l'impact sur la culture », *Le Jurisculture*, n°139, avril 2011, pp. 4-6.

B. Articles spécialisés : art, culture et musées

ALAYSE Jean-Paul, « Océanopolis : aquarium ou outil de sensibilisation à la biodiversité marine ? », *Musées et collections publiques de France*, 2010, n°258, pp. 30-43 ;

AMIROU Rachid, « Pour une culture du tourisme », in **LEENHARDT-SALVAN** Mylène, *Musées et tourisme*, les Cahiers espaces n°87, Les éditions touristiques européennes, 2005, pp. 29-33 ;

BALLÉ Catherine, « *Les musées, émergence d'un nouveau modèle ?* », in **BALLÉ** Catherine , **CLAVE** Elisabeth, **HUCHARD** Viviane, **POULOT** Dominique , L'Harmattan, 2000, pp. 137-
BALLÉ Catherine, « Musées, changement et organisation », *Culture et Musées*, 2003, n°2, pp. 17-33 ;

BENHAMOU Françoise, « L'économie des musées d'art, un état de la question », *Culture et - Musées*, 2003, n°2, pp. 35-52 ;

BENHAMOU Françoise, « Fondement et limites de la notion de mission de service public en matière culturelle », *Sciences de la Société*, 1997, n°42, pp. 59-74 ;

BENITO Luc, **TOBELEM** Jean-Michel, « Les musées dans la politique touristique urbaine », in Groupe de recherche sur les musées et le patrimoine (coll.), *Politique et musées*, L'Harmattan, 2002, pp. 263-291 ;

BOUËT Jérôme, « L'établissement public de coopération culturelle : un outil de modernisation », *Musées et collections publiques de France*, 2002/1 et 2, n°235-236, pp. 62-63 ;

BROCHOT Christelle, « Restitution des résultats de l'enquête effectuée sous forme de sondages durant l'été 2004 par la Direction des musées de France », in **MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE**, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, pp. 73-76 ;

BURDEYRON Jean et **HAAG** Thierry, « Musées et communautés de communes : l'exemple du musée du jouet et de la communauté de communes de Jura Sud », in **MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE**, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, pp. 77-88 ;

CALLU Agnès, « La Réunion des musées nationaux : un outil commercial au service d'une politique culturelle », in **EVENO** Patrick et **MARSEILLE** Jacques (dir.), *Histoire des industries culturelles en France, XIX^{ème} - XX^{ème} siècles*, actes du colloque tenu en Sorbonne en décembre 2001, ADHE, 2003, pp. 247-256 ;

CHATELAIN Stéphanie, « Du budget au budget outil de gestion. Le cas des musées français », *Finance Contrôle Stratégie*, septembre 1998, Vol. 1, n° 3, pp.5-33 ;

CHAUMIER Serge, « L'identité, un concept embarrassant constitutif de l'idée de musée », *Culture et Musées*, 2005, n°6, pp. 21-42 ;

CHIVA Isac, « Georges-Henri Rivière un demi-siècle d'ethnologie de la France », *Terrain*, 1985, n° 5, pp. 76-83 ;

CLÉMENT Michel, « Les politiques culturelles dans la recomposition des territoires », in **MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE**, *Musées et intercommunalité : colloque, 2 avril 2002, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2003, pp. 23-26 ;

COURTY Marie-Renée, « Les transferts de propriété et de gestion des collections muséales dans le cadre de l'intérêt communautaire », in **MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE**, *Musées et intercommunalité : colloque, 2 avril 2002, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2003, pp. 49-54 ;

DANIEL Françoise, **LE GUERN** Gaétan, « Musées et communautés urbaines, l'exemple du Musée des beaux-arts de Brest », in **MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE**, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, pp. 119-122 ;

DEL'FURIA Lucienne et **MAIGRET** Jacques, « Gestion de musées et délégation de service public », *Musées et collections publiques de France*, 2002/1-2, n°235-236, pp. 4 ;

DEVYNCK Danièle, « Le musée Toulouse-Lautrec à Albi », *Musées et collections publiques de France*, 2002/1 et 2, n°235-236, pp. 21-23 ;

D'HAENE Laurence et **GILLARDOT** Irène, « Du musée à la ville. Un parcours d'interprétation du patrimoine nantais », in **LEENHARDT-SALVAN** Mylène, *Musées et tourisme*, les Cahiers espaces n°87, Les éditions touristiques européennes, 2005, pp. 13-19 ;

GAUDRON Guy, « Réorganisation des musées de province », *Bulletin de la société préhistorique de France*, 1947, Tome 44, n°11-12, pp. 368-372 ;

GRIMOD Dominique, « Le Louvre à Abou Dhabi ? Les musées dans la démocratie marchande », *Commentaires*, 2007, n°118, pp. 481-485 ;

GEORGEL Chantal, « L'État et ses musées de province ou comment concilier la liberté d'initiative des villes et les devoirs de l'État », *Le mouvement social*, 1992, n°160, p. 65-78 ;

GEORGEL Chantal, « Le musée, lieu d'identité », in **GEORGEL** Chantal (dir.), *La jeunesse des musées*, Catalogue d'exposition, Paris, RMN, 1994, pp. 105-111 ;

GEORGEL Chantal, « De l'art et des manières d'enrichir les collections », in **GEORGEL** Chantal (dir.), *La jeunesse des musées*, Catalogue d'exposition, Paris, RMN, 1994, pp. 233-241 ;

GEORGEL Chantal, « La donation Bruyas au musée Fabre de Montpellier : une tradition et une exception », in **GEORGEL** Chantal (dir.), *La jeunesse des musées*, Catalogue d'exposition, Paris, RMN, 1994, pp. 247-252 ;

GEORGEL Chantal, « Collections privées, collections publiques : un dialogue permanent », in **VADELORGE** Loïc (dir.), *Les musées de province dans leur environnement, sociabilité, culture et patrimoine*, cahiers du GRHIS n°218, Université de Rouen, 1996, pp. 23-30 ;

GRANDCLAUDON Colette, « Le rôle des collectivités territoriales », in *Musées et économie : actes des troisièmes rencontres nationales des musées, musée national des arts asiatiques, 13 et 14 juin 1991*, DMF, Département des publics, de l'action éducative et de la diffusion culturelle, 1992, pp. 196-199 ;

GRANGE Sophie, « Projet de loi musées de France : perte ou profit ? », *Musées et collections publiques de France*, 2002, n°229-230, pp. 78-80 ;

GRANGE Sylvie, « Pragmatisme du service public culturel : une seule vision, plusieurs modes de gestion », *Musées et collections publiques de France*, 2002/1 et 2, n°235-236, pp. 58-61 ;

GREFFE Xavier, « La valeur économique des musées », in *Musées et économie : actes des troisièmes rencontres nationales des musées, musée national des arts asiatiques, 13 et 14 juin 1991*, DMF, Département des publics, de l'action éducative et de la diffusion culturelle, 1992, pp. 24-25 ;

HERMAN Nadine, « Existe-t-il un conservateur territorial ? », *BBF*, 1994, n° 5, p. 52-55 ;

HEINICH Nathalie, « Du dilettantisme à la muséologie : Clément de Ris à la découverte des musées de Province », in **VADELORGE** Loïc, *Les musées de province dans leur environnement*, cahiers du GRHIS n°218, Université de Rouen, 1996, pp. 15-22 ;

JACOBI Daniel et **MEUNIER** Anik, « Les centres d'interprétation : qualités et limites de la reconnaissance sensible du patrimoine », in **CHAUMIER** Serge et **JACOBI** Daniel (dir.), *Exposer des idées. Du musée au centre d'interprétation*, Complicités, 2009, pp. 19-42 ;

JOLY Marie-Hélène et **DENISE** Fabrice, « Les conservations départementales », *Musées et collections publiques de France* 2000, n°226, pp. 32-38 ;

KOSIANSKI Jean-Michel et **MONINO** Jean-Louis, « Les grandes expositions du musée de Lodève, facteur de développement local », in **LEENHARDT-SALVAN** Mylène, *Musées et tourisme*, les Cahiers espaces n°87, Les éditions touristiques européennes, 2005, pp. 86-104 ;

LACAMBRE Geneviève, « De quelques dépôts de l'État », in **GEORGEL** Chantal (dir.), *La jeunesse des musées*, Catalogue d'exposition, Paris, RMN, 1994, pp. 241-246 ;

LEMAIRE Michèle, « Le muséum de Bourges, un référent naturel pour les chauves-souris de France », *Musées et collections publiques de France*, 2010/1, n°258, pp. 53-59 ;

« Les musées français à l'heure d'Abou Dhabi », entretien avec Françoise **CACHIN** et Krzysztof **POMMIAN**, *Le Débat* n°145, mai/août 2007, p. 182-192 ;

LORENTE Juan Pedro, « Les musées catalyseurs des quartiers d'art. Deux villes portuaires en déclin : Liverpool et Marseille », in **POULOT** Dominique (dir.), *Patrimoine et modernité*, L'Harmattan, 1998, pp. 241-250 ;

MARIANI-DUCRAY Francine, « Quelle nouvelle donne dans le cadre de la loi musées de France ? État de la question en 2001, échange avec les membres de l'AGCCPF », *Musées et collections publiques de France*, 2002/1 et 2, n°235-236, pp. 52-57 ;

MARIANI-DUCRAY Francine, « Quel rôle et quelle place pour les musées dans l'intercommunalité ? », in **MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE**, *Musées et intercommunalité : colloque, 2 avril 2002, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2003, pp. 13-21 ;

MARIANI-DUCRAY Francine, « Les musées de France d'intérêt communautaire : de nouvelles perspectives pour un élargissement d'accès à l'art et à la culture », in **MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE**, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, pp. 9-16 ;

MÉMOIRE Nathalie, « Intégration des enjeux de la biodiversité dans la rénovation d'un muséum », *Musées et collections publiques de France*, 2010/1, n°258, pp. 44-53 ;

MOULINIER Pierre, « Archives, bibliothèques, musées : un regard différent des élus locaux », *BBF* 1994, n°5, pp. 16-23 ;

NADALINI Gianpaolo, « La collection Campana au musée Napoléon III et sa première dispersion dans les musées français (1862-1863) », *Journal des savants*, 1998, n°2, pp. 183-225 ;

OCTOBRE Sylvie, « Les Français et les musées. Dépenses et pratiques », in **LEENHARDT-SALVAN** Mylène, *Musées et tourisme*, les Cahiers espaces n°87, Les éditions touristiques européennes, 2005, pp. 13-19 ;

PATIN Christelle, « La mise en exposition publique de la « Vénus Hottentote » revisitée », *Musées et collections publiques de France*, 2010, n°259, pp. 5-11 ;

PAULUS Odile, « Musées publics et musées privés : les objectifs, l'évaluation », *Revue française de gestion : hommes et techniques*, 1998, n°117, pp. 43-56 ;

PERNAUD Jacques, « L'EPIC « Tautavel Développement », *Musées et collections publiques de France*, 2002/1-2, n°235-236, pp. 16-18 ;

PETR Christine, « Le musée, une institution légitime pour le tourisme ? », in **LEENHARDT-SALVAN** Mylène, *Musées et tourisme*, les Cahiers espaces n°87, Les éditions touristiques européennes, 2005, pp. 20-28 ;

PLANEL Michèle, « Tourisme et musées. Une coopération nécessaire », in **LEENHARDT-SALVAN** Mylène, *Musées et tourisme*, les Cahiers espaces n°87, Les éditions touristiques européennes, 2005, pp. 8-12 ;

POIRRIER Philippe, « Les politiques culturelles municipales des années 1960 à nos jours », *BBF*, 1994, n°5, pp. 8-15 ;

POIRRIER Philippe, « Musées et politiques culturelles en France », *La lettre de l'OCIM*, 2004, n°96, pp. 13-18 ;

POMMIER Édouard, « La naissance des musées de province », in **NORA** Pierre, *Les lieux de mémoire II, la Nation (2)*, Gallimard, 1986, pp. 451-495 ;

REGOURD Martine, « L'institution muséale saisie par le droit : une empreinte spécifiquement publique », *Publics et Musées*, n°15, 1999, pp. 45-61 ;

REGOURD Martine, « Les musées en région au prisme de la recomposition des territoires », *Sciences de la Société*, n°71, mai 2007, pp. 153-169 ;

RENIMEL Serge, « Les nouveaux musées, emblèmes urbains et machines touristiques », in **LEENHARDT-SALVAN** Mylène, *Musées et tourisme*, les Cahiers espaces n°87, Les éditions touristiques européennes, 2005, pp. 56-67 ;

RIBOT Catherine, « La notion d'intérêt communautaire comme critère de détermination des compétences des EPCI » *La Lettre de l'OPC*, n°19, été 2000, pp. 19-20 ;

ROSENBERG Pierre, « L'avenir des musées », *L'ami des musées*, n°29, (2004-2005), pp. 4-6 ;

SAEZ Guy, « Les musées et les bibliothèques, entre légitimité sociale et projets culturels », *BBF*, n°5, 1994, pp. 24-32 ;

SAEZ Jean-Pierre, « Musées de France et recomposition des territoires, quels questionnements ? » in **MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE**, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, pp. 29-32 ;

SARRET Françoise, « Les conservations départementales de musées en Languedoc-Roussillon », *Musées et collections publiques de France*, 2002/1-2, n°235-236, pp. 10-11 ;

SCHOTTER Bernard, « Le cadre juridique de la délégation de service public et les nouveaux modes de gestion des musées », *Musées et collections publiques de France*, 2002/1 et 2, n°235-236, pp. 32-34 ;

TEILLET Philippe, « Premières observations et premières hypothèses sur la place et le rôle des musées de France dans la recomposition des territoires », in **MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE**, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, pp. 46-51 ;

TOBELEM Jean-Michel, « Musées locaux et impératifs gestionnaires », *Culture et Musées*, n°2, novembre 2003, pp. 79-100 ;

TOBELEM Jean-Michel, « Les musées aux prises avec le marché », in **EVENO** Patrick et **MARSEILLE** Jacques (dir.), *Histoire des industries culturelles en France, XIX^{ème} - XX^{ème} siècles*, actes du colloque tenu en Sorbonne en décembre 2001, ADHE, 2003, pp. 235-246 ;

TOBELEM Jean-Michel, « Les expositions temporaires. Un outil stratégique pour les musées », in **LEENHARDT-SALVAN** Mylène, *Musées et tourisme*, les Cahiers espaces n°87, Les éditions touristiques européennes, 2005, pp. 134-140 ;

TRAVIER Daniel, « Un musée associatif : le musée des vallées cévenoles », *Musées et collections publiques de France*, 2002/1 et 2, n°235-236, pp. 19-20 ;

VALDELORGE Loïc, « Quelle histoire pour les musées de province ? », in **VALDELORGE** Loïc (dir.), *Les musées de province dans leur environnement*, Rouen, Presses Universitaires de Rouen, 1996, pp. 9-14 ;

VALDELORGE Loïc, « Jalons pour une histoire des musées de province au XX^{ème} siècle : le rôle de Fernand Guey », in **VALDELORGE** Loïc (dir.), *Les musées de province dans leur environnement*, Rouen, Presses Universitaires de Rouen, 1996, pp. 45-64 ;

VAN PRAËT Michel et **FROMONT** Cécile « Éléments pour une recherche des musées d'histoire naturelle en France », *Musées et Recherche*, pp. 55-70 ;

VAN PRAËT Michel, « Les muséums d'histoire naturelle, lieux d'un dialogue contemporain entre sciences et sociétés », *Musées et collections publiques de France*, 2010/1, n°258, pp. 24-29.

C. Articles de presse et presse spécialisée

1. Articles de revues juridiques

BRIVET Xavier, « Un cadre juridique commun pour les musées », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 1997, n° 1400, pp. 6-9 ;

BROUILLET Sylvie, « Languedoc-Roussillon. Le maire de Sérignan voudrait transférer le musée d'art contemporain, «démessuré», à la région », *La gazette des communes, des départements et des régions*, 2009, n°1963, p. 12 ;

DE KERVILER Isabelle, « La gestion déléguée des musées », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 1992, n°1169, pp. 83-86 ;

DE KERVILER Isabelle, « La gestion déléguée des musées (2^{ème} partie) », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 1992, n°1170, pp. 92-95 ;

JOUANNEAU Hervé, « Le Parlement entérine la création des établissements publics culturels », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 2001, n°1626, p. 11 ;

LE CHATELIER Gilles, « De la nature juridique des contrats de SEM », *Le Moniteur*, 2005, n°5305, pp. 46-47 ;

LEFEBVRE Caroline, « Musées, l'heure de la créativité pour les collectivités territoriales », *Le courrier des maires*, 2011, n°246, pp. 16-23 ;

SIDANER Xavier, « L'État a-t-il une politique culturelle en région ? », *Acteurs publics*, n°61, février 2010, pp. 56-58 ;

THUONG HING Emmanuelle, « La culture n'a pas de prix », *La lettre du cadre territorial*, n°365, 15 septembre 2008, p. 12-14 ;

TOBELEM Jean-Michel, « Quelle gestion pour le patrimoine culturel ? », *Pouvoirs locaux*, n°63, IV/2004, p. 132-138 ;

VITAL Christophe, « La conservation départementale des musées de Vendée », *Les cahiers du CNFPT*, n°40, mars 1994, p. 133-134.

2. Articles de presse spécialisée : art, culture et musées

BERTRAND Régis, « Hospices, caserne, taudis, musée : la promotion patrimoniale de la Charité de Marseille », *Rives méditerranéennes*, 2003, n° 16, pp. 11-25 ;

BÉTARD Daphnée, « Bruno Gaudichon : Roubaix veut développer le tourisme autour de son patrimoine industriel », *Le Journal des Arts*, 26 octobre 2001, n°135 ;

BÉTARD Daphné, « Le musée Dobrée sera revu par Dominique Perrault », *Le journal des Arts*, 2010, n°319

BÉTARD Daphné, « Les promesses du Nord », *Le journal des Arts*, 2010, n°321 ;

BÉTARD Daphné, « Musée tricéphale », *Le Journal des Arts*, 2011, n° 353 ;

BÉTARD Daphné, « La « Sainte-Anne » mise à nue », *Le Journal des Arts*, 2011, n°355 ;

BÉTARD Daphné, « Le Louvre dévoile sa Sainte-Anne », *Le Journal des Arts*, 2012, n°355 ;

BÉTARD Daphné, « Des différentes possibilités de l'établissement public », *Le Journal des Arts*, 2012, n° 361 ;

CASTELAIN Jean-Christophe, « Patrimoine, la loi des grands nombres », *L'Œil*, 2006, n°582 ;

CASTELAIN Jean-Christophe, « Bruno Gaudichon : il y a de l'enthousiasme », *L'Œil*, 2008, n°604 ;

CASTELAIN Jean-Christophe, « Les grands chantiers des élus locaux », *L'Œil*, 2008, n°604 ;

CASTELAIN Jean-Christophe, « La Piscine veut quitter Roubaix pour rejoindre la communauté urbaine », *Le Journal des Arts*, 20 avril 2011 (accessible sur http://www.lejournal-desarts.fr/site/archives/docs_article/83853/la-piscine-veut-quitter-roubaix-pour-rejoindre-la-communaute-urbaine.php) ;

DEGAIN Jessica et **BENHARKATE** Sophie, « Évaluer les bénéfices d'une activité muséale », *La lettre de l'OCIM*, 2009, n°122, pp. 19-25 ;

FLOUQUET Sophie, « Roubaix, la piscine déborde », *Le Journal des Arts*, 16 avril 2010, n°323 ;

FLOUQUET Sophie, « Musées, un plan symbolique », *Le Journal des Arts*, 7 octobre 2010, n° 331 ;

HASQUENOPH Bernard: « Breguet à Versailles, mécénat ou opération publicitaire ? », *Louvre pour tous*, 18 janvier 2011 (accessible sur <http://www.louvrepour tous.fr/La-Cour-des-comptes-epingle-les,635.html>) ;

IGLESIAS Lucia, « Bilbao : l'effet Guggenheim », *Le Courrier de l'UNESCO*, septembre 1998, pp. 41-43 ;

JÉROSME Nathalie, « Un coût élevé pour un effet incertain », entretien avec Françoise Cachin, *Le Journal des Arts*, 22 mai 1998, n°61 ;

JOLY Marie-Hélène, « Le projet scientifique et culturel a-t-il de l'avenir ? », *La lettre de l'OCIM*, 2009, n°124, pp. 8-14 ;

MAIRESSE François, « Le droit d'entrée dans les musées dans la perspective du don », *La lettre de l'OCIM*, 2007, n°111, pp. 23-30 ;

MATTHIEU Philippe, « collectivités locales, vers une différenciation aléatoire des politiques tarifaires », *La lettre de l'OCIM*, 2007, n°111, pp. 8-14 ;

MONREAL Luis, « Les musées du XXI^{ème} siècle, entre crise et faste », *Les nouvelles de l'ICOM*, 2001, vol. 54, n°3, pp. 12-14 ;

PORTIER Julie, « Opération séduction à Rennes », *Le journal des arts*, 2010, n°320 ;

« Palmarès 2011 des musées », Dossier spécial, *Le Journal des Arts*, 24 juin 2011, n° 350 ;

RYCKNER Didier, « Deaccessioning », *La Tribune de l'Art*, 16 novembre 2006 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/deaccessioning-article00190.html>) ;

RYCKNER Didier, « Domaine de Versailles ou Versailles Land ? », *La Tribune de l'Art*, 25 mars 2007 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/domaine-de-versailles-ou-versailles-land-article00643.html>) ;

RYCKNER Didier, « Inaliénabilité : ce que dit vraiment le rapport Rigaud », *La Tribune de l'Art*, 1^{er} février 2008 (accessible sur http://www.latribunedelart.com/spip.php?page=article&id_article=1575) ;

RYCKNER Didier, « Inquiétudes pour le ministère de la Culture », *La Tribune de l'Art*, 20 février 2008 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/inquietude-pour-le-ministere-de-la-culture-article001577.html>) ;

RYCKNER Didier, « Fermeture du musée du Présidial à Saintes », *La Tribune de l'Art*, 11 juin 2009 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/fermeture-du-musee-du-presidial-a-saintes-article002119.html>) ;

RYCKNER Didier, « Réponse de la mairie de Saintes à notre article sur la fermeture du musée du Présidial », *La Tribune de l'Art*, 17 juin 2009 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/reponse-de-la-mairie-de-saintes-a-notre-article-sur-lafermeture-du-musee-du-presidial-article002129.html>) ;

RYCKNER Didier, « L'inaliénabilité, encore et toujours », *La Tribune de l'Art*, 25 juin 2009 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/l-inalienabilite-encore-et-toujours-article002158.html>) ;

RYCKNER Didier, « Les 10 raisons pour lesquelles le Louvre-Lens est un mauvais projet », *La Tribune de l'Art*, 3 décembre 2009 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/les-dix-raisons-pour-lesquelles-le-louvre-lens-est-un-mauvais-projet-article002344.html>) ;

RYCKNER Didier, « Après la RGPP, voici déjà venir la RGPP 2 », *La Tribune de l'Art*, 6 décembre 2009 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/apres-la-rgpp-voici-deja-venir-la-rgpp-2-article002345.html>) ;

RYCKNER Didier, « Un projet de statut pour Versailles : une nouvelle défaite de l'histoire de l'art », *La Tribune de l'Art*, 10 avril 2010 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/un-projet-de-statuts-pour-versailles-une-nouvelle-defaite-de-l-histoire-de-l-art-article002530.html>) ;

RYCKNER Didier, « Musées en danger : le musée Granet d'Aix en Provence », *La tribune de l'art*, 21 avril 2010 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/musees-en-danger-3-le-musee-granet-d-aix-en-provence-article002533.html>) ;

RYCKNER Didier, « Les nouveaux statuts de Versailles publiés au Journal Officiel », *La Tribune de l'Art*, 14 novembre 2010 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/les-nouveaux-statuts-de-versailles-publies-au-journal-officiel-article002863.html>) ;

RYCKNER Didier, « La gestion du musée d'Unterlinden : une affaire compliquée », *La tribune de l'art*, 5 août 2011 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/la-gestion-du-musee-d-unterlinden-une-affaire-compliquee-article003228.html>) ;

RYCKNER Didier, « La restauration de la Sainte-Anne de Léonard de Vinci », *La Tribune de l'Art*, 14 octobre 2011 (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/la-restauration-de-la-sainte-anne-de-leonard-de-vinci-article003305.html>) ;

RYCKNER Didier, « L'imprudente restauration du retable d'Issenheim », *La Tribune de l'Art*, 26 juillet 2011, (accessible sur <http://www.latribunedelart.com/l-imprudente-restauration-du-retable-d-issenheim-article003208.html>) ;

TOBELEM Jean-Michel, « Quelques questions relatives à la gestion des musées », *La lettre de l'OCIM*, n°36, 1994, pp. 13-15 ;

VITAL Christophe, « Prêts, le casse-tête des conservateurs » *L'Œil*, 2008, n° 600;
« Vol : Mystérieuse disparition au Quai Branly », *Le Journal des Arts*, n° 331, 2010.

3. Articles de presse

ALLAIN Pierre-Henri, « Le port musée de Douarnenez remis à flot », *Le Monde*, 3 juillet 2000 ;

BRIET Sylvie, « Roubaix a décollé », *Libération*, 11 décembre 2004 ;

BURNOT Véronique, « Démocratiser les musées », *Libération*, 2 septembre 1999 ;

CACHIN Françoise, **CLAIR** Jean, **RECHT** Roland, « Les musées ne sont pas à vendre », *Le Monde*, 12 décembre 2006 ;

CERRUTI Guillaume, « Les occasions manquées de la loi sur les musées », *Le Monde*, 31 janvier 2002 ;

CHIROT Françoise, « Lens espère que l'arrivée du Louvre II fera revivre l'ancien bassin minier », *Le Monde*, 17 décembre 2004 ;

DAGEN Philippe, « Henri Loyrette prépare la riposte du Louvre, mis en accusation par la Cour des comptes », *Le Monde*, 19 janvier 2002 ;

D'ARNAULT Maïté, « Musées, arrières boutiques et horreurs », *Libération*, 29 janvier 2011 ;

EDELMAN Frédéric, « Le groupe Vinci achèvera le chantier du Musée des confluences à Lyon », *Le Monde*, 21 janvier 2010 ;

DE ROUX Emmanuel, « Les monuments sont rentables », *Le Monde*, 18 février 2006 ;

FABRE Clarisse, « Quand le maire s'invite au musée », *Le Monde*, 24 mars 2006 ;

FABRE Clarisse, « Le musée d'art contemporain a été « la goutte de trop » à Sérignan », *Le Monde*, 3 avril 2008 ;

FABRE Clarisse, « Un artiste qui a flirté avec les nazis va être mis en valeur à Roubaix », *Le Monde*, 5 juin 2008 ;

GAUTHIER Nicole, « Une naissance aux forceps. Étapes de construction du Mamcs, en germe depuis 1987 », *Libération*, 7 novembre 1998 ;

GUERRIN Michel, « Sinistrés en 2001, les musées nationaux se préparent à une année de crise », *Le Monde*, 10 janvier 2002 ;

GUERRIN Michel et **DE ROUX** Emmanuel, « La fièvre des musées I – Les nouveaux temples de la consommation culturelle », *Le Monde*, 2 février 1993 ;

GUERRIN Michel, « Un rapport confidentiel propose une réforme radicale des musées français », *Le Monde*, 31 janvier 2002 ;

GUERRIN Michel, « L'offensive du Centre Pompidou à Metz », *Le Monde*, 11 février 2010 ;

GUERRIN Michel et **DE ROUX** Emmanuel, « La sourde colère des patrons des musées français », *Le Monde*, 29 janvier 2002 ;

GUERRIN Michel et **DE ROUX** Emmanuel, « Derrière la grogne des institutions, l'immobilisme du ministère », *Le Monde*, 29 janvier 2002 ;

GUICHARD Mourad, « À Orléans, le maire fait sa loi au musée », *Libération*, 17 décembre 2005 ;

HABID Ali, « Le succès d'estime des écomusées n'assure pas leur rentabilité », *Le Monde*, 18 mai 2002 ;

JAMBAUD Anne-Caroline, « Le musée des Confluences repart sur de nouvelles bases », *Libération*, 5 mai 2009 ;

LACLOTTE Michel, « Le Louvre à Abou Dhabi ce n'est pas si simple », *Libération*, 29 janvier 2007 ;

LAMARCHE Bernard, « Un projet de 950 millions d'euros est abandonné. La nébuleuse Guggenheim s'effrite », *Le Devoir*, 3 janvier 2003 ;

LEBOVICI Elisabeth, « Un Guggenheim à Lyon ? Le directeur du musée a proposé à la ville d'y installer une succursale. Pour une mise de fonds de 2 millions d'euros », *Libération*, 26 juin 1999 ;

PATAUD CÉLÉRIER Philippe, « Les mille et une astuces des musées pour se vendre », *Le Monde diplomatique*, février 2007, pp. 22-23 ;

REY-LEFEBVRE Isabelle, « Ces grands chantiers plein d'audace mais sans assurance », *Le Monde*, 5 janvier 2007 ;

SERAPHINI Tonino, « Rouen, ses belles façades et son centre-ville. La ville cherche à redynamiser un quartier déserté », *Libération*, 11 juin 1998 ;

TASCA Catherine, « L'étrange offensive du directeur du Louvre », *Le Monde*, 26 janvier 2002 ;

WAINDROP Édouard, « L'étau se resserre autour du musée de Céret. La nouvelle municipalité de la sous-préfecture des Pyrénées-Orientales l'estime trop coûteux », *Libération*, 30 octobre 1995.

IV. Rapports et études

A. Rapports et études du Conseil d'État

CONSEIL D'ÉTAT, *Les groupements d'intérêt public*, La Documentation française, 1997 ;
CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public, 2000, jurisprudence et avis de 1999 : les associations et la loi de 1901, cent ans après*, EDCE n°51, La Documentation française, 2000 ;
CONSEIL D'ÉTAT, *Les établissements publics*, La Documentation française, 2009 ;
CONSEIL D'ÉTAT, *Redevances pour service rendu et redevance pour occupation du domaine public*, La Documentation française, 2002.

B. Rapports parlementaires et dossiers législatifs

BAUDOUIN Pierre, *Proposition de loi facilitant la création d'associations d'intérêt local*, Doc. Ass. nationale, douzième législature, 2003, n°976 ;
BORVO COHEN-SEAT Nicole, *Proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial*, Doc. Sénat, session extraordinaire 2010-2011, n°800 ;
BOUVARD Michel, **BRARD** Jean-Pierre, **CARCENAC** Thierry et **DE COURSON** Charles, *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, 2008, n°1058 ;
COURTOIS Jean-Patrick, *Rapport sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Doc. Sénat, session 2009-2010, n°169 ;
DASSEUX Michel, *Rapport d'information sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la Défense*, Doc. Ass. nationale, onzième législature, 2002, n°3595 ;
DE LEGGE, Dominique, *Les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux*, Tome 1, Doc. Sénat, session ordinaire de 2010-2011, n°666 ;
DUPUY Christian, *Proposition de loi facilitant la création des établissements publics locaux*, Doc. Ass. nationale, dixième législature, 1997, n°2860 ;
FOURCADE Jean-Pierre, *Rapport sur le projet de loi de programme sur les musées*, Doc. Sénat, session ordinaire de 1977-1978, n°273 ;
FOURCADE Jean-Pierre, *Rapport sur le projet de loi de programme, modifié par l'Assemblée nationale, sur les musées*, Doc. Sénat, session ordinaire de 1977-1978, n°382 ;

FUCHS Jean-Paul, *Rapport sur le projet de loi de programme, adopté par le Sénat, sur les musées*, Doc. Ass. nationale, sixième législature, seconde session ordinaire de 1977-1978, n°231 ;

FUCHS Jean-Paul, *Rapport sur le projet de loi de programme, adoptée avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, sur les musées*, Doc. Ass. nationale, sixième législature, session ordinaire de 1977-1978, n°413 ;

GAILLARD Yann, *Marché de l'art, les chances de la France*, Doc. Sénat, session ordinaire de 1998-1999, n°330 ;

GAILLARD Yann, *Les modalités d'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dans les DRAC*, Doc. Sénat, session ordinaire de 2007-2008, n°386 ;

HERBILLON Michel *Rapport sur les nouvelles formes de mécénat culturel*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, 2012, n°4358 ;

HOEFFEL Daniel, *Rapport sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, Doc. Sénat, Session ordinaire de 1998-1999, n°281 ;

HORTEFEUX Brice, *Projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Doc. Sénat, session ordinaire de 2009-2010, n°60 ;

LAMBERT Alain, *Rapport sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée Nationale, relative aux lois de finances*, Doc. Sénat, session ordinaire de 2000-2001, n°342 ;

LANG Jack, *projet de loi relatif aux musées, aux établissements publics territoriaux à vocation culturelle et aux conservateurs*, Doc. Sénat, session ordinaire 1992-1993, n° 202 ;

LAUNAY Jean et **MARTINEZ** Henriette, *Rapport d'information sur l'action culturelle diffuse, instrument de développement des territoires*, Doc. Ass. nationale, douzième législature, 2006, n°3127 ;

LE GARREC Jean, *Rapport sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la restitution par la France de la dépouille mortelle de Saartjie Baartman à l'Afrique du Sud*, Doc. Ass. nationale, onzième législature, 2002, n°3563 ;

LEGGE Dominique, *Les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux*, Doc. Sénat, session ordinaire 2010-2011, n°666 ;

LEROY Philippe, *proposition de loi visant à reporter la date de mise en place de la nouvelle carte intercommunale en raison de la proximité des élections territoriales de 2014*, Doc. Sénat, session ordinaire 2011-2012, n°49 ;

MANCEL Jean-François, *proposition de loi tendant à établir une réelle liberté de gestion des établissements culturels*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, 2007, n°233 ;

MERCIER Michel, *Rapport d'information sur le bilan de la décentralisation*, Doc. Sénat, 1999-2000, n°447 ;

MORIN-DESAILLY Catherine, *Proposition de loi visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories*, Doc. Sénat, session ordinaire 2007-2008, n°215 ;

PELISSARD Jacques, *Proposition de loi visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, 2011, n°3846 ;

PERBEN Dominique, *Rapport sur le projet de loi (n° 2280), adopté par le sénat, de réforme des collectivités territoriales*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, 2010, n°2516 ;

PERRUCHOT Nicolas, **DELL'AGNOLA** Richard, **ROGEMONT** Marcel, *Rapport d'information sur le musée du Louvre*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, 2009, n°1719 ;

PROJET DE LOI RELATIF à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, Doc. Sénat, session 2008-2009, n° 61 ;

PROJET DE LOI ORGANIQUE relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, Doc. Sénat, session 2008-2009, n°62 ;

PROPOSITION DE LOI facilitant la création des établissements publics locaux, Doc. Sénat, session ordinaire de 1996-1997, n°180 ;

RECOURS Alfred, *Rapport d'information sur les musées*, Doc. Ass. nationale, onzième législature, 2000, n°2418 ;

RECOURS Alfred, *Rapport sur le projet de loi relatif aux musées de France*, Doc. Ass. nationale, onzième législature, 2001, n°3036 ;

RECOURS Alfred et **RICHERT** Philippe, *Rapport sur le projet de loi, relatif aux musées de France*, Doc. Ass. nationale onzième législature, 2001, n°3368/ Doc. Sénat, session ordinaire de 2001-2002, n°58 ;

RENAR Ivan, *Proposition de loi portant création d'établissements publics à caractère culturel*, Doc. Sénat, session ordinaire de 1998-1999, n°288 ;

RENAR Ivan, *Rapport d'information sur l'application de la loi 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création des établissements publics de coopération culturelle*, Doc. Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n°32 ;

RENAR Ivan, *Rapport sur la proposition de loi modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle*, Doc. Sénat, session ordinaire 2005-2006, n°265 ;

RICHERT Philippe, *Rapport d'information sur la gestion des collections des musées*, Doc. Sénat, session ordinaire 2002-2003, n°379 ;

RICHERT Philippe, *Proposition de loi concernant les nouvelles possibilités de transfert d'affectation aux collectivités territoriales du patrimoine de l'État*, Doc. Sénat, session ordinaire de 2008-2009, n°17 ;

RICHERT Philippe, *Rapport relatif à la proposition de loi visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories*, Doc. Sénat, session ordinaire de 2008-2009, n°482 ;

RICHERT Philippe, *Rapport sur la proposition de loi relative à la restitution des têtes maories*, Doc. Sénat, session ordinaire de 2008-2009, n°482 ;

ROGEMONT Marcel, *Rapport sur la proposition de loi relative à la création des établissements publics de coopération culturelle*, Doc. Ass. nationale, onzième législature, 2001, n°3425 ;

SUEUR Jean-Pierre, *proposition de loi destinée à préserver les mandats en cours des délégués communautaires menacés par l'application du dispositif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité*, Doc. Sénat, session extraordinaire 2010-2011, n°793 ;

TASCA Catherine, *Projet de loi relatif aux musées de France*, Doc. Ass. nationale, onzième législature, 2001, n° 2939 ;

WARSMANN Jean-Luc, **QUENTIN** Didier, **URVOAS** Jean-Jacques, *Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, doc. Ass. nationale, treizième législature, 2008, n°1153 ;

WOERTH Éric, *Projet de loi de finances pour 2010*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, 2009, n°1946.

C. Rapports des juridictions financières

1. Rapports de la Cour des comptes

COUR DES COMPTES, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, Rapport public particulier, 1997 ;

COUR DES COMPTES, « La gestion du musée du Louvre », *Rapport public annuel*, 2002, pp. 453-502 ;

COUR DES COMPTES, *L'intercommunalité en France*, Rapport public thématique, 2005 ;

COUR DES COMPTES, *Les grands chantiers culturels*, Rapport public thématique, 2007 ;

COUR DES COMPTES, *Bilan d'étape de l'intercommunalité en France*, Rapport public annuel, 2008, pp. 213-251 ;

COUR DES COMPTES, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, 2011, Rapport public thématique ;

COUR DES COMPTES, « Le musée national du sport : un projet mal suivi », *Rapport public annuel*, 2011, pp. 681-696.

2. Rapports des Chambres régionales des comptes

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE LA RÉGION BASSE-NORMANDIE, *La gestion de la commune de Caen*, Rapport d'observations définitives, 2003 ;

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE BRETAGNE, *La gestion de la Commune de Dol de Bretagne*, Rapport d'observations définitives, 2006 ;

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE FRANCHE-COMTÉ, *Rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune d'Ornans*, 2007 ;

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE LORRAINE, *La gestion de la commune de Toul*, Rapport d'observations définitives, 2006 ;

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE LORRAINE, *La gestion du département des Vosges*, Lettre d'observations définitives, 1998 ;

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DU LIMOUSIN, *Rapport d'observation définitive sur la gestion du département de la Corrèze*, 2004 ;

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DU LIMOUSIN, *Rapport d'observation définitive sur la gestion du département de la Corrèze*, 2010 ;

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE LA RÉGION NORD-PAS-DE-CALAIS, *La gestion de la commune de Roubaix*, Rapport d'observations définitives, 2008.

D. Rapports et études ministériels

ATTALI Jacques, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Rapport au Président de la République, La Documentation française, 2008 ;

ARKWRIGHT Edward, **DE BOISSIEU** Christian, **LORENZI** Jean-Hervé, **SIMON** Julien, *Économie politique de la LOLF*, Conseil d'Analyse Economique, 2007 ;

BERTHOD Michel, *Rapport sur les établissements publics de coopération culturelle*, Ministère de la Culture et de la Communication, Inspection générale des affaires culturelles, 2010, n°2010-19 ;

BENHAMOU Françoise et **THESMAR** David, *Valoriser le patrimoine culturel de la France*, Rapport au Premier ministre, Conseil d'analyse économique, 2011 ;

BOUËT Jérôme, *21 propositions pour relancer le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine culturel*, Ministère de la Culture et de la Communication, Inspection générale des affaires culturelles, 2010, n°2010-36 ;

CARREZ Gilles et **THÉNAULT** Michel, *La maîtrise des dépenses locales*, Conférence sur les déficits publics, 2010 ;

CHIFFERT Annie, **LECAT** Robert, **RELIQUET** Philippe, *La rénovation des instruments juridiques de gestion des services publics culturels locaux*, Ministère de la Culture et de la Communication, Inspection générale des affaires culturelles, 1999, n°1999/18 ;

CLUZEL Jean-Paul, *Un Grand Palais rénové, un nouvel opérateur culturel*, Rapport au Président de la République, 2010 ;

COLLINET Jean-François, *Éthique de la conservation et de l'enrichissement du patrimoine culturel*, Rapport au ministre de la Culture et de la Communication, 2005 ;

COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITES LOCALES, *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République, La Documentation française, 2009 ;

COMMISSION DE DÉVELOPPEMENT DES RESPONSABILITÉS LOCALES, *Vivre ensemble*, Rapport au Président de la République, La documentation française, 1976, 432 p. ;

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRE, *La fiscalité locale*, 2010 ;

CORNUT-GENTILLE François, *Modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs*, 2010 ;

DÉLÉGATION À L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE, *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises : éléments de diagnostic et orientations*, CIADT du 18 décembre 2003 ;

GALEY Bertrand, *L'organisation administrative des musées classés et contrôlés*, Rapport au directeur des musées de France, Direction des Musées de France, 1990 ;

GODET Michel, **DURANCE** Philippe, **MOUSLI** Marc, *Créativité et innovation des territoires*, Conseil d'analyse économique, 2010 ;

GREFFE Xavier, *La mobilisation des actifs culturels de la France : de l'attractivité culturelle du territoire... à la nation culturellement créative*, Ministère de la Culture et de la Communication, délégation au développement et à l'action internationale, département des études, de la prospective et des statistiques, 2006 ;

JAMET Pierre, *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur les finances départementales*, 2010 ;

LAMBERT Alain, *Les relations entre l'État et les collectivités territoriales*, Rapport au premier Ministre, La Documentation française, 2007 ;

LÉVY Maurice et **JOUYET** Jean-Pierre, *L'économie de l'immatériel, la croissance de demain*, Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2006 ;

MINISTÈRE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE, *La subvention publique, le marché public et la délégation de service public, mode d'emploi*, DVAEF, 2007 ;

RICHARD Pierre, *Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2006 ;

RIGAUD Jacques, *Pour une refondation de la politique culturelle*, Rapport au ministre de la Culture et de la Communication, La Documentation française, 1996 ;

RIGAUD Jacques, *Réflexion sur la possibilité pour les opérateurs publics d'aliéner des œuvres de leurs collections*, Rapport au ministre de la Culture et de la Communication, 2008 ;

WOERTH Éric, *RGPP, 2^{ème} rapport d'étape au Président de la République*, RGPP, 2009.

V. Études et statistiques

AGCCF PACA, *Musées : outils de développement pour le tourisme et l'économie locale*, Fage Éditions, 2004

CHAMBRE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE DE MARSEILLE PROVENCE, *Impact économique de l'exposition Cézanne en Provence : un événement monde*, Étude réalisée par la CCIMP, en liaison avec la mission Cézanne et la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, 2007 (accessible sur <http://www2.ccimp.comc/ImpactexpoCezanne.pdf>);

DENISE Fabrice, **JOLY** Marie-Hélène, **DELEPLANCQUE** Rémi, *Enquête sur les conservations départementales en France : état des lieux, missions, actions, politiques des publics*, Direction des Musées de France, 1999 ;

DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE, *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises, Eléments de diagnostic et orientations*, Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, 2003 ;

DELVAINQUIÈRE Jean-Cédric et **DIETSCH** Bruno, « L'intercommunalité culturelle : un état des lieux », *synthèse de l'étude de NÉGRIER Emmanuel, PRÉAU Julien, TEILLET Philippe, l'Intercommunalité culturelle en France, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, février 2008*, Ministère de la Culture et de la Communication, DEPS, Culture études, 2008-5, 2008 ;

DELVAINQUIÈRE Jean-Cédric et **DIETSCH** Bruno, « Les dépenses des collectivités locales en 2006 : près de 7 milliards d'euros pour la culture », Ministère de la Culture et de la Communication, DEPS, Culture chiffres, 2009/3, pp. 1-32 ;

DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE, *Schéma Directeur de la Recherche en sciences humaines dans les musées nationaux (2005-2008)*, La Documentation française, 2005 ;

DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE, « Le projet scientifique et culturel, méthodologie », *Muséofiches*, n°2, Direction des Musées de France, 2007 ;

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Les collectivités territoriales en chiffres*, Ministère de l'Intérieur, 2012 ;

DONNAT Olivier, *Les Pratiques culturelles des Français à l'ère numérique, Enquête 2008*, Ministère de la culture et de la communication / La Découverte, 2009 ;

EIDELMAN Jacqueline et **ZIZI** Lucile, *Fréquentation des musées de France*, Muséostat 2009, Ministère de la Culture et de la Communication, Département de la politique des publics-Direction générale des patrimoines, 2010 ;

GOMBAULT Anne, **PETR** Christine, **BOURGEON-RENAULT** Dominique, **LE GALLELY** Marine, **URBAIN** Caroline, *La gratuité des musées et des monuments côté public*, ministère de la Culture et de la Communication, département des études/ La Documentation française, 2006 ;

LACROIX Chantal, **DÉPARTEMENT DES ÉTUDES, DE LA PROSPECTIVE ET DES STATISTIQUES, MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION**, *Statistiques du ministère de la culture : chiffres clés édition 2012*, La documentation Française, 2012 ;

MILLET Bernard, « L'impact économique et sociale du patrimoine en région PACA », *Les cahiers de l'Agence du patrimoine PACA*, 2005, n°1 ;

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, *Les musées municipaux dans les grandes villes de France*, Étude n°192, 1999 ;

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE,
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, *Guide pratique de l'intercommunalité*, DGCL, 2006 ;

MUSÉE DU LOUVRE, *Rapport d'activité 2003* (accessible sur http://www.louvre.fr/sites/default/files/medias/medias_fichiers/fichiers/pdf/louvre-rapports-d039activite2004.pdf) ;

MUSÉE DU LOUVRE, *Rapport d'activité 2004* (accessible sur http://www.louvre.fr/sites/default/files/medias/medias_fichiers/fichiers/pdf/louvre-rapports-d039activite-2004.pdf) ;

MUSÉE DU LOUVRE, *Rapport d'activité 2008* (accessible sur http://www.louvre.fr/sites/default/files/medias/medias_fichiers/fichiers/pdf/louvre-rapports-d039activite-2008.pdf) ;

MUSÉE DU LOUVRE, *Rapport d'activité 2009* (accessible sur http://www.louvre.fr/sites/default/files/medias/medias_fichiers/fichiers/pdf/louvre-rapports-d039activite-2009.pdf) ;

MUSÉE DU LOUVRE, *Rapport d'activité 2010* (accessible sur http://www.louvre.fr/sites/default/files/medias/medias_fichiers/fichiers/pdf/louvre-rapports-d039activite-2010.pdf) ;

MUSÉE D'ORSAY, *Rapport d'activité 2006* (accessible sur http://www.musee-orsay.fr/fileadmin/mediatheque/integration_MO/PDF/Rapports_activ/RA_EPMO_2006.pdf) ;

MUSÉE D'ORSAY, *Rapport d'activité 2007* (accessible sur http://www.musee-orsay.fr/fileadmin/mediatheque/integration_MO/PDF/Rapports_activ/2007_rapport_activite.pdf) ;

MUSÉE D'ORSAY, *Rapport d'activité 2008* (accessible sur http://www.musee-orsay.fr/fileadmin/mediatheque/integration_MO/PDF/Rapports_activ/RA_2008_web.pdf) ;

MUSÉE D'ORSAY, *Rapport d'activité 2009* (accessible sur http://www.musee-orsay.fr/fileadmin/mediatheque/integration_MO/PDF/Rapports_activ/RA_2009_WEB.pdf) ;

MUSÉE D'ORSAY, *Rapport d'activité 2010* (accessible sur http://www.musee-orsay.fr/fileadmin/mediatheque/integration_MO/PDF/Rapports_activ/RAMO_2010_WEB.pdf) ;

MUSÉE D'ORSAY, *Rapport d'activité 2011* (accessible sur http://www.musee-orsay.fr/fileadmin/mediatheque/integration_MO/PDF/Rapports_activ/RA_2011.pdf) ;

MUSÉE DU QUAI BRANLY, *Rapport d'activité 2006* (accessible sur http://www.quai-branly.fr/uploads/media/RA06-internet_01.pdf) ;

MUSÉE DU QUAÏ BRANLY, *Rapport d'activité 2007* (accessible sur http://www.quai-branly.fr/uploads/media/RA2007-BRANLY_03.pdf) ;

MUSÉE DU QUAÏ BRANLY, *Rapport d'activité 2008* (accessible sur http://www.quai-branly.fr/uploads/media/MQB_Rapport_d_A_08_BD.pdf) ;

MUSÉE DU QUAÏ BRANLY, *Rapport d'activité 2009* (accessible sur http://www.quai-branly.fr/uploads/media/mqB_Rapport_d_activite_2009.pdf) ;

MUSÉE DU QUAÏ BRANLY, *Rapport d'activité 2010* (accessible sur http://www.quai-branly.fr/uploads/media/mqB_rapport_activite_2010.pdf) ;

MUSÉE DU QUAÏ BRANLY, *Rapport d'activité 2011* (accessible sur http://www.quai-branly.fr/fileadmin/userupload/pdf/presse/rapports_activites/RA_MQB_2011.pdf) ;

NÉGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe, PRÉAU Julien, *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, OPC, 2006, 277 p. ;

ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME, NATIONS UNIES, DIVISION DES STATISTIQUES, *Compte satellite du tourisme : recommandations concernant le cadre conceptuel*, Publication des Nations Unies, 2001 ;

RÉUNION DES MUSÉES NATIONAUX, *Rapport d'activité 2008* (accessible sur http://www.rmn.fr/IMG/pdf_rapport-rmn-2008.pdf) ;

RÉUNION DES MUSÉES NATIONAUX, *Rapport d'activité 2009* (accessible sur <http://rmn.fr/flash/rapportactivite2009/>) ;

RÉUNION DES MUSÉES NATIONAUX, *Rapport d'activité 2010* (accessible sur http://www.rmn.fr/flash/rapport_activite_2010/) ;

RÉUNION DES MUSEES NATIONAUX, *Livret financier 2010*, p. 6 (accessible sur <http://www.rmn.fr/flash/livretfinancier/files/docs/all.pdf>) ;

RÉUNION DES MUSÉES NATIONAUX, *Rapport d'activité 2011* (accessible sur http://rmn.fr/flash/rapportactivite_2011/) ;

SAEZ Jean-Pierre, « Note de tendance sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010 », Grenoble, OPC, 2010 ;

VITAL Christophe, *Le livre blanc des musées de France*, AGCCPF, 2011.

Index alphabétique

A

Acquisition(s),

23 s., 37, 108 s., 122, 141, 156, 159, 185, 188 s., 228 s., 242, 250, 256 s., 262, 265 s., 281 s., 306, 310 s., 330, 346, 397, 400, 405, 502 s., 598 s., 632, 656, 664, 666, 669 s., 682 s., 694, 696, 702, 711, 718, 797 s., 810 s., 816 s., 877 s., 953, 973 s., 1007.

Appellation « musée de France »,

26, 28, 87, 139 s., 183, 202, 206 s., 216, 263, 275 s., 313, 340 s., 363, 397, 405, 414, 498, 566, 816, 855, 864, 1114.

Architecte(s)/Architecture,

121 s., 280 s., 288 s., 340 s., 355, 359 s., 379 s., 829, 876, 931.

Association générale des conservateurs des collections publiques de France,

237, 302, 576, 673.

Attaché de conservation du patrimoine,

195, 248, 401.

Attractivité du territoire/touristique,

181 s., 314, 317, 321 s., 340 s., 387, 398, 415, 423, 450, 458, 478, 513 s., 930, 948, 1116.

B

Bureau central de tarification des assurances,

387.

C

Centre de recherche et de restauration des musées de France,

269, 281.

Centre(s) d'interprétation,

25, 384, 869.

Chaptal (arrêté pris par le ministre),

19, 61, 67, 74.

Classement,

14, 116, 123 s., 135 s., 245.

Clause générale de compétence,

55 s., 85 s., 168, 173 s., 199, 338, 399, 408, 437, 520, 538.

Commande publique,

129, 637 s., 677, 687, 698, 736 s., 748, 783, 912 s., 958 s., 1009.

Convention d'objectifs,

276, 517, 681, 966, 970, 972 s.

Commission scientifique régionale des acquisitions et des restaurations,

263 s., 274, 282, 799.

Commission scientifique nationale des collections,

142, 151.

Commission scientifique nationale des musées de France,

142, 110, 210 s.

Communauté(s) d'agglomérations,

477 s., 496, 699.

Communauté(s) de communes,

81, 342, 408 s., 420, 422 s., 432, 439, 442, 457, 460 s., 477 s., 738, 993.

Communauté(s) urbaine,

374, 417, 421 s., 434, 439, 442, 443, 455, 457, 460 s., 467 s., 477 s., 497 s.

Concours (recrutement),

544 s., 570, 572, 577 s., 908 s., 926.

Conservateur(s) (du patrimoine),

79, 81, 97, 125, 159, 192 s., 203, 236, 243 s., 257 s., 268 s., 347, 375 s., 395, 301, 404, 414, 450, 483, 476, 569 s., 584, 607, 634, 639, 642, 656, 662 s., 673 s., 757, 764, 796 s., 817, 828, 849, 855, 884, 888 s., 901, 909, 973, 987, 1001 s.

Conservation(s) départementale(s),

195 s.

Contrat de performance,

802, 972 s., 977, 1001.

Contrat de plan État-régions/ Contrat de projet État-régions,
180 s., 289 s., 377, 673, 970.

Contrôle scientifique et technique,
52, 62, 126, 249, 279 s., 518, 812.

D

Décentralisation,
36 s., 53 s., 62 s., 82, 85 s., 95, 167, 172, 194, 201 s.,
276, 299, 318 s., 341, 364 s., 407, 414, 418, 436, 448,
517, 521, 556, 610, 661, 767, 805, 8577 s., 889, 945,
964, 993, 1013 s.

Décentralisation culturelle,
52, 172, 201, 286, 314, 356, 361, 362 s., 381, 397,
405, 517, 857 s., 994.

Déclassement,
117, 133, 136, 141 s., 158 s., 213, 257 s., 284, 498.

Délégation
- de pouvoir
690 s., 770, 927.

- de signature
688 s., 701, 703, 751, 770, 772 s., 785, 795 s., 825 s.,
829, 853 s., 888, 927 s., 984, 988, 993, 1012.

- de service public,
186 s., 521, 525, 550, 555 s., 730, 736, 740 s., 756 s.,
848, 876, 913 s., 980, 1014.

Développement du territoire,
36 s., 51, 180 s., 196, 341, 364 s., 371, 377 s., 398,
412, 420, 423, 448 s., 455, 462, 478, 480, 513, 1014.

Développement économique,
168, 170, 313, 317 s., 326, 332, 348 s., 364, 414, 420,
423, 429, 434, 455, 462, 464, 479, 518, 858, 887 s.

Dépôt (mise en),
158, 164, 196, 198, 202, 246, 258, 261, 268, 293 s.,
342, 363, 387, 397, 496, 629, 694, 696, 854 s., 915,
973, 973, 984, 1006 s.

Direction des musées de France,
82, 194 s., 208 s., 212, 219, 247, 257, 341, 379 s.,
405, 450, 710 s., 725 s., 765, 774 s., 777 s., 809,
811, 813, 971, 984.

Direction régionale des affaires culturelles,
167, 192, 198, 211, 249, 278 s., 282 s., 289, 676, 986.

Domaine public,
12, 100 s., 136, 140, 142, 185, 197, 225 s., 494,
497 s., 546, 583, 624, 730, 742 s., 824, 876.

Domanialité publique,
100, 104, 106, 110 s., 133, 137 s., 143, 148, 257, 494

Don(s),
69, 117, 140, 184, 267, 295, 341, 482, 607, 627 s.,
646, 653 s., 660, 680, 689, 719, 806, 814 s., 823, 849,
875, 881, 885, 956.

Donation(s),
56, 69, 90, 108, 119, 190, 627, 650, 651 s., 886.

E

Établissement(s) public(s),
87, 132, 136 s., 175 s., 208, 248, 290, 306, 356, 365,
401, 518, 532, 537, 540, 549, 551 s., 685, 709, 721 s.,
771, 802, 804 s., 837, 899, 902 s., 908 s., 914, 921,
928, 936, 941, 956, 958 s., 984 s.

Établissement(s) public(s) de coopération
culturelle,
71, 552, 695, 707, 804, 834, 837 s., 856 s., 891, 899,
902, 905, 913, 929, 939, 960, 963, 991 s., 1002,
1004 s., 1009, 1014.

Établissement(s) public(s) de coopération
intercommunale,
176, 408 s., 518, 695, 845.

Établissement(s) public(s) local(aux),
554, 685, 705, 802, 837 s., 852 s., 908, 913, 962,
1006, 1012.

Établissement public muséal,
837, 883 s., 929, 939, 960.

Établissement(s) recevant du public,
130 s., 651.

F

Financements croisés,
81, 174s, 399, 408, 411.

Fonction publique territoriale,
94s, 247s, 401, 485, 488, 544, 571s, 659, 900, 905,
908s, 939.

Fonction publique de l'État,
571s, 900, 905.

Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée,
938 s.

Fonds régionaux d'acquisition pour les musées,
37, 189 s., 284.

Fonds régionaux d'aide à la restauration,
37, 189 s.

Fonds régionaux d'art contemporain,
24, 37, 142.

G

Garantie décennale,
388 s.

Gestion de fait,
678 s., 752, 757, 839, 954.

Gestion des collections,
27, 51, 88, 188 s., 228 236, 245, 253 s., 282, 414, 450s, 478, 501, 517, 566, 569, 575, 663, 676, 694, 696, 711, 733, 739, 764, 833, 888, 972, 975, 977, 1001.

Gestion directe,
521, 530, 541, 549 s., 785, 839, 857, 913, 1008.

Gestion indirecte,
553 s.

Gratuité,
220, 229 s., 306, 403, 762, 973.

Groupement(s) de commune,
170, 518.

Groupement d'intérêt public,
984, 995 s., 1009, 1014.

I

Inaliénabilité des collections,
24, 107, 114 s., 133, 140, 147, 154 s., 284, 498, 673, 941.

Intercommunalité de projet,
51, 420 s., 434, 439, 449, 480, 514 s., 518, 994, 1015.

Intercommunalité de services,
428, 434.

« In house » (prestation),
555, 914 s., 920, 980.

Inventaire,
211, 250, 254, 256s, 279, 282, 385, 404, 496, 501 s., 676, 739, 828, 888, 972 s., 1000 s.

L

Legs,
66, 70 s., 91, 118, 141, 185, 191, 257, 268, 296, 346, 483, 599, 608, 628 s., 647 s., 651, 654 s., 661, 681, 690, 720, 807, 815 s., 824, 850, 876, 882, 886.

Libéralité(s),
185, 190, 628 s., 647 s., 654 s., 661, 681, 704, 763, 817, 850, 885, 954.

Libre administration (principe),
41 s., 58 s., 94 s., 136, 165, 175, 201, 203, 212, 239, 304, 403, 517, 520 s., 610, 676, 705, 1011 s.

Loi bioéthique,
147.

Loi relative aux musées de France,
1, 51, 62, 139s, 202s, 293s, 324, 366, 384, 397, 402, 405, 451, 501, 517, 566, 573, 579, 623, 676, 811, 816 s., 900, 902, 947, 1004, 1014.

Loi organique relative aux lois de finances,
52, 407, 522, 603, 621, 629, 778, 967 s.

Livre Blanc des musées de France,
197, 236, 284, 401, 403, 414, 576, 578.

M

Marchés publics,
129, 186 s., 272, 274, 312, 491, 503 s., 547, 555 s., 637 s., 671, 678, 685 s., 670, 695 s., 704, 711, 713, 732s, 737 s., 741, 747 s., 777, 791, 795, 799, 825, 874, 881, 913 s., 940, 955, 980, 996.

Mécénat,
16, 155, 185, 307, 312, 569s, 628, 655 s., 680 s., 763, 796, 873 s., 892, 950 s., 973 s.

Mise à disposition
- de personnel
485, 488, 904 s., 937, 979, 997.
- de moyens ou de services
430, 489 s., 494 s., 502.

Monument(s) historique(s),
14, 53 s., 111, 118 s., 120 s., 134 s., 159, 163, 248,
253, 279, 302, 354, 498, 833, 864, 930, 939 s., 951,
985 s., 998.

Mutualisation,
389, 433, 443 s., 447, 504, 514, 998, 1000 s., 1009.

- des moyens et des services
176, 196 s., 407, 427, 489, 491 s., 625, 984, 994.

- des charges et des ressources
240, 441, 444, 450, 719, 810 s.

P

Parrainages,
656, 763, 950, 952.

Paris Musées,
755, 759, 763, 903, 935, 952.

« Plan Musées en Régions »,
285 s.

Pouvoir de régie,
518, 529 s., 980.

Préemption (droit de),
213, 310 s.

Prestation(s) intégrée(s),
187.

Projet scientifique et culturel,
191, 282, 346, 363, 383s, 394s, 402, 575, 824, 971 s.

Prêt(s) d'oeuvres,
24, 158, 162, 256, 260, 300 s., 342, 365, 569, 640,
694, 696, 797, 854, 973, 975, 984, 1006.

R

Récolement,
254, 259 s., 275, 279, 282, 293, 297, 376, 501, 676,
696, 739, 972 s.

Redevance pour service rendu,
220, 225 s., 229, 233, 483, 547, 794, 947.

Réforme des collectivités territoriales,
51, 57 s., 174s, 199, 318, 338, 407s, 514s, 518, 993 s.

Régie autonome,
539 s., 553 s., 780 s., 844, 847, 854, 939.

Régie directe,
51, 187, 372, 518, 522 s., 528 s., 561 s., 711, 743,
733, 735, 750 s., 757, 785, 789, 799, 801s, 811, 814,
853, 887, 904, 937, 977 s., 1002, 1012, 1014.

Régie personnalisée,
538 s., 551 s., 716, 784, 803, 836s, 855, 857, 864,
866, 871 s., 876, 881, 888 s., 898, 904, 912, 929 s.,
936, 959, 961 s., 990, 1013.

Répartition des compétences,
- décentralisation
41, 53, 56, 58, 172, 178, 399.

- intercommunalité
407 s., 422, 427, 432.

- organisation des services
662, 665, 690, 731.

Réseau (mise en),
158, 194 s., 347, 369, 374, 454, 460, 462, 469, 518,
625, 673, 707, 798, 894, 930, 978 s., 1009, 1015.

Respiration des collections publiques,
158, 301.

Ressources propres
- des musées,
569, 810, 942, 953, 955 s., 973 s.

- des collectivités territoriales,
45, 49, 593, 785.

Restauration(s),
91, 136, 164, 185, 189 s., 228, 250, 263 s., 279,
281 s., 287, 304, 306, 397, 400, 404, 501, 608, 612,
656, 664, 675 s., 681, 694 s., 702, 777, 797, 799, 828,
874 s., 949, 953, 973, 1000.

Restitution(s),
144 s., 256.

Réunion des musées Nationaux,
109, 224, 347, 711 s., 718 s., 734, 749 s., 754 s., 762,
809 s., 814 s., 819 s., 833, 883 s., 921, 975, 986, 1000.

S

Service à compétence nationale,
190, 765 s., 799, 831 s., 863, 983 s.

Service des musées de France,
209, 211, 279, 382, 405, 450, 525, 725, 764, 813 s.,
863, 889.

931, 935, 952, 978 s., 991 s., 1002.

Valorisation du territoire,
325 s., 518.

Société(s) d'amis des musées,
376, 677 s., 757, 954, 957

Société d'économie mixte locale,
183, 389, 536, 540, 553, 756, 876, 890 s., 893,
914 s., 921, 930, 1012.

Société publique locale,
549, 551, 891, 893 s., 905 s., 914 s., 921, 942 s.,
1012.

Subvention(s),
37 s., 51, 169 s., 185s, 190, 192 s., 198, 282 s., 381,
383 s., 398, 404, 462, 483, 521 s., 626, 673, 676 s.,
721, 762 s., 794, 868, 944 s., 971, 974, 986.

Syndicat mixte,
342, 417, 478, 518, 862, 993.

T

Taxe professionnelle,
45, 318, 417, 422, 446 s.

Têtes maories (affaire des),
144 s.

Tourisme,
13, 57 s., 178, 320, 326 s., 348 s., 354, 364, 377 s.,
414, 445, 455, 934.

Transfert de compétence,
44 s., 430, 440, 485, 493, 497 s., 506, 511 s., 730.

Transfert de personnel,
487 s., 902 s.

Transfert de propriété,
118 s., 140, 210, 213, 259, 293 s., 494, 497s.

Travaux publics,
128 s., 940.

Trésors nationaux,
156, 161 s., 951

V

Ville de Paris (musées de la),
32, 56, 91, 118, 131, 220, 248, 258, 271, 274, 305,
576, 625, 628, 634, 641, 632, 645, 651, 654, 661, 664,
668, 681, 698, 754 s., 759, 799, 803, 903, 909, 915,

Liste des musées et autres institutions patrimoniales cités

Carré d'art de Nîmes, 398.	Conservation départementale de la Meuse, 194, 197.
Centre Interrégional de Conservation et Restauration du Patrimoine de Marseille, 998.	Conservation départementale de l'Isère, 195.
Centre national du costume de scène, 275, 863, 869.	Conservation départementale du Jura, 196, 198.
Centre Pompidou, 36, 84, 361 s.	Conservation départementale du Puy-de- Dôme, 196.
Centre Pompidou-Metz, 314, 362 s., 394, 863, 869, 984.	Écomusée de la communauté du Creusot- Monceau, 81, 374, 455.
Centre d'interprétation des cathédrales de Dol, 384.	Écomusée de Rennes, 368.
Château de Fontainebleau, 957, 983 s.	Écomusée du Perche à Saint-Cyr-la-Rosière, 184 s.
Château et musée des ducs de Bretagne, 238, 347.	Établissement public du château, du musée et du domaine de Versailles, 24, 365, 392, 719, 743, 748, 774, 807, 810, 821, 827 s., 874 s., 937, 949, 957, 973, 985, 1006.
Citadelle de Besançon, 930, 948, 991.	Fondation Calvet à Avignon, 185, 244, 628.
Cité de la céramique, Sèvres et Limoges, 832, 957.	Maison de Balzac, 979.
Cité de l'automobile de Mulhouse, 228, 756.	Maison de Victor Hugo, 56, 654, 979.
Cité du design, 478 s.	Mémorial de Caen – musée Normandie à Caen, 25, 403, 893.
Cité internationale de la Bande Dessinée et de l'Image, 182, 334.	Musée Bourdelle, 91, 654, 979.
Cité nationale de l'histoire de l'immigration, 998.	Musée Cognacq-Jay, 654, 979.
Conservation départementale de l'Ain, 196.	Musée Courbet à Ornans, 342.
Conservation départementale du Calvados, 194.	

Musée d'art contemporain du Val-de-Marne, 352 s.	Musée des beaux-arts d'Amiens, 120 s.
Musée d'art et d'industrie de la Piscine à Roubaix, 84, 121, 359, 379, 397, 444, 584.	Musée des beaux-arts d'Arras, 365.
Musée d'art moderne de Céret, 86, 398, 868, 1006.	Musée des beaux-arts de Bordeaux, 404.
Musée d'art moderne de Saint-Étienne, 353, 460, 478.	Musée des beaux-arts de Brest, 460, 478.
Musée d'art moderne de la ville de Paris, 547, 625.	Musée des beaux-arts de Dijon, 121, 257, 335, 342.
Musée de Bretagne, 453, 468	Musée des beaux-arts de Lodève, 331 s., 334.
Musée de la Chemiserie et de l'élégance masculine, 83.	Musée des beaux-arts de Quimper, 347.
Musée Delacroix, 832.	Musée des beaux-arts de Rennes, 342, 453, 468
Musée de la Fraise et du Patrimoine à Plougastel, 184.	Musée des beaux-arts de Tours 296.
Musée de la Grande Guerre à Meaux, 342.	Musée des Confluences de Lyon, 84, 345 s., 388 s., 402.
Musée de la Lunette à Morez, 83	Musée de Villèle et Lazaret de la grande chaloupe à la Réunion, 238.
Musées de la ville de Lyon, 699, 751, 1002.	Musée d'Orsay, 36, 82, 121, 287, 306 s., 341, 358, 391, 572 s., 810, 832, 929, 970, 973, 1006.
Musée de l'Échevinage de Saintes, 121.	Musée du Chapeau à Chazelles-sur-Lyon, 368, 374.
Musée de l'Orangerie, 832, 929, 970, 973.	Musée du général Leclerc de Hautesclocque et de la Libération de Paris-musée Jean Moulin, 651, 654, 979.
Musée départemental des Vosges, 887 s.	Musée du Jouet de Moirans-en-Montagne, 452.
Musée de Préhistoire de Tautavel, 717.	Musée du Louvre, 17 s., 28, 36, 50, 74, 82, 84, 107, 109, 151, 191, 208, 220, 257, 294 s., 302, 306, 308, 323, 341, 392, 443, 583, 719, 774, 807 s., 810, 821, 832, 863, 875, 907,

910, 937, 949, 953 s., 957, 973 s.

Musée du Louvre-Lens,
84, 129, 314, 363 s., 863.

Musée du Luxembourg,
17, 719, 754.

Musée du Président Chirac à Sarran,
387, 397.

Musée du Présidial de Saintes,
402.

Musée du quai Branly,
84, 149, 260, 306, 311, 388, 392, 732, 807, 821.

Musée du sel de Salins-les-Bains,
347.

Musée du Temps,
83.

Musée Fabre de Montpellier,
70.

Musée Guggenheim à Bilbao,
344.

Musée Guimet,
230, 754.

Musée Gustave Moreau,
191, 288.

Musée Hebert,
832, 929.

Musée Jacquemart-André,
599, 756.

Musée Lalique à Wingen-sur-Moder,
342, 993.

Musée national de la Marine,
230, 314, 982.

Musée national du Moyen-Âge,
288, 769.

Musée national de Port-Royal des Champs,
998.

Musée Picasso,
734, 769, 831.

Musée régional d'art contemporain de
Sérignan,
167, 398 s.

Musée régional de Fouras,
167.

Musée régional d'histoire et d'ethnographie
de Fort-de-France,
167.

Musée Toulouse-Lautrec à Albi,
238, 887, 978.

Muséum de Grenoble,
372.

Muséum d'histoire naturelle de Bordeaux,
372.

Muséum d'histoire naturelle de Bourges,
372.

Muséum national d'Histoire naturelle,
18, 208, 366, 369, 708.

Musée Unterlinden de Colmar,
185, 269, 403.

Musée Zadkine,
628, 654, 979.

Petit Palais,
625, 754, 759, 979.

Port-musée de Douarnenez,
402.

Tate Gallery,
364.

Annexes

Liste des annexes :

- **Annexe 1** : Règlement dressé par le Conseil d'État pour le musée Calvet, délibérations des 19 mars 1823, 26 août 1831 et 7 mars 1832, *Rec*, p. 111 ;
- **Annexe 2** : Décret du 30 septembre 1906 portant règlement d'administration publique pour l'exception prévue à l'article 52 de la loi *de finances du 16 avril 1895, relatif à la personnalité civile des musées nationaux et départementaux*, *JORF* du 10 octobre 1906, p. 6837 ;
- **Annexe 3** : Décret du 31 juillet 1923 accordant la personnalité civile au musée Toulouse-Lautrec à Albi (*JORF* du 10 août 1923, p. 7766) et statuts du musée ;
- **Annexe 4** : Convention constitutive du groupement d'intérêt public Centre interrégional de conservation et de restauration du patrimoine Marseille Belle de Mai, conclue entre l'État (ministère de la Culture et de la Communication), la ville de Marseille, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et le Département des Bouches-du-Rhône, signée le 19 octobre 2001 ;
- **Annexe 5** : Statuts de l'établissement public Paris Musées chargé de la gestion des musées de la ville de Paris, délibération du Conseil de Paris des 19 et 20 juin 2012.

Annexe 1

Règlement dressé par le Conseil d'État pour le musée Calvet, délibérations des 19 mars 1823, 26 août 1831 et 7 mars 1832 :

Règlement actuellement en vigueur.

— 111 —

RÈGLEMENT
DRESSÉ PAR LE CONSEIL D'ÉTAT
POUR LE
MUSÉE CALVET
D'AVIGNON
PAR DÉLIBÉRATIONS
des 19 mars 1823, 26 août 1831 et 7 mars 1832.

ARTICLE I.

L'Administration du Musée-Calvet sera composée du Maire d'Avignon, président ; des trois exécuteurs testamentaires du sieur Calvet, ou de leurs successeurs, et de cinq administrateurs, conformément aux intentions du testateur. 19 mars 1823.

ARTICLE II.

Les fonctions des exécuteurs testamentaires sont à vie ; en cas de décès ou de démission de l'un d'entre eux, les deux autres lui nommeront un successeur dans le délai de deux mois ; si deux des exécuteurs testamentaires venaient à cesser en même temps leurs fonctions, l'exécuteur testamentaire restant en nommerait un, et 7 mars 1832.

le choix du troisième serait fait d'accord entre eux, comme il est dit ci-dessus.

En cas de dissentiment entre les deux exécuteurs testamentaires, ou d'une vacance totale, ou après l'expiration des deux mois, la nomination d'un, de deux ou de trois exécuteurs testamentaires sera dévolue au Conseil d'administration.

ARTICLE III.

Les cinq administrateurs, autres que les exécuteurs testamentaires, seront nommés au scrutin par le Conseil municipal, sauf l'approbation du Préfet. La durée de leurs fonctions sera de dix ans; le renouvellement s'opérera par cinquième de deux en deux ans. Le premier aura lieu par la voie du sort, et ensuite par rang d'ancienneté; ils sont rééligibles.

Le choix des successeurs des trois exécuteurs testamentaires ne pourra porter que sur des gens de lettres, ou sur des personnes non intéressées par état dans des entreprises commerciales ou des affaires judiciaires.

Lorsque, dans le cours de dix ans, un membre du Conseil cessera ses fonctions, il sera pourvu à son remplacement par le Conseil municipal, mais seulement pour le temps qui restait à courir au membre remplacé.

ARTICLE IV.

Les exécuteurs testamentaires et les administrateurs doivent être domiciliés à Avignon et y habiter; le changement de domicile sera regardé comme une démission, s'il emporte changement de résidence.

ARTICLE V.

Il y aura pour l'Établissement un receveur comptable, pris hors du Conseil et sauf l'approbation du Préfet.

Son cautionnement sera fixé par le Conseil.

ARTICLE VI.

La garde des médailles, tableaux, objets d'histoire naturelle et autres, que renferme le Musée ainsi que la Bibliothèque, restera confiée aux soins d'un Conservateur nommé à cet effet et sous sa responsabilité personnelle. Le choix du Conservateur sera fait par le Maire, sauf l'approbation du Préfet sur une liste triple de candidats présentés par le Conseil.

En cas de négligence ou d'abus de sa part, le Conseil pourra le suspendre et en demander la révocation.

ARTICLE VII.

Le Conseil d'administration sera présidé par le Maire, et, en son absence, par un vice-président qui sera choisi par le Conseil d'administra-

tion parmi les exécuteurs testamentaires ; ses fonctions dureront cinq ans, et il sera toujours rééligible.

Le Conseil d'administration s'assemblera le dernier samedi de chaque mois ; le président, et, à son défaut, le vice-président, pourra convoquer des assemblées extraordinaires toutes les fois qu'il le jugera convenable, et il y sera tenu sur la demande de deux membres de l'administration.

Aucune assemblée extraordinaire ne pourra avoir lieu sans que le Maire en soit prévenu.

ARTICLE VIII.

Toutes les délibérations, arrêtées à la majorité des voix, seront transcrites sur un registre à ce destiné et signées par tous les membres présents. Elles ne seront valables qu'autant que cinq membres au moins y auront assisté.

ARTICLE IX.

Le Conseil aura la direction générale de toutes les parties de l'Établissement : il administrera les immeubles et emploiera les revenus conformément aux dispositions du fondateur, et suivant les formes voulues par les lois pour les établissements publics. Les dépenses, de quelque nature qu'elles soient, seront délibérées en Conseil, et il y aura un membre désigné à la majorité des suffrages pour surveiller la comptabilité et signer les mandats.

Le Conseil fixera le nombre des employés, leur traitement, les nommera et révoquera à volonté.

ARTICLE X.

Un membre sera spécialement chargé de visiter, chaque année, les immeubles appartenant au Muséum, de faire un rapport sur leur état, les améliorations dont ils seraient susceptibles et les réparations qu'ils exigeraient. Mention de ce rapport sera insérée dans le registre des délibérations.

Les fonds et capitaux, qui, dans la suite, deviendraient disponibles, seront, conformément à la volonté du fondateur, employés en acquisition de terres.

Les actions, tant actives que passives, seront soutenues, s'il y a lieu, par le Conseil municipal.

ARTICLE XI.

Il sera tenu un registre de tous les biens immeubles, capitaux et revenus appartenant à l'Établissement, avec annotation, article par article, des titres y relatifs ; les mutations y seront portées à fur et mesure d'échéance ; ce registre sera arrêté par le Conseil. Un extrait en forme en sera remis au Receveur comme pièce de comptabilité.

ARTICLE XII.

Dans les trois mois après l'expiration de chaque année, le Receveur présentera les comptes de cet exercice au Conseil qui les vérifiera et arrêtera. Ces comptes seront ensuite envoyés au Maire et définitivement approuvés comme ceux des autres établissements publics.

ARTICLE XIII.

Toutes les fois qu'il y aura en caisse un excédant de mille francs, le Conseil en ordonnera le versement au Mont-de-Piété, ou dans toute autre caisse publique qui en payera l'intérêt.

ARTICLE XIV.

Il sera dressé un Catalogue de tous les objets d'art, antiques, médailles, gravures, tableaux, histoire naturelle, etc., qui composent la collection du Muséum Calvet, ainsi que de la Bibliothèque. On y portera successivement toutes les nouvelles acquisitions, à fur et mesure qu'elles auront lieu, et on en retranchera les objets qui viendraient à périr fortuitement.

Un double de cet inventaire sera mis entre les mains du Conservateur pour sa responsabilité.

Chaque année il sera procédé à une reconnaissance successive d'une partie des objets portés dans l'inventaire, en sorte que, dans chaque période de trois ans, la reconnaissance générale en ait été faite.

ARTICLE XV.

Le Conseil décernera solennellement les distinctions honorifiques aux bienfaiteurs du Musée, suivant les dispositions du fondateur.

ARTICLE XVI.

Le buste de M. Calvet, dont il est fait mention dans son testament, sera placé à perpétuité dans une des principales salles du Museum et dans le lieu le plus apparent.

ARTICLE XVII.

La Bibliothèque et le Museum seront ouverts au public quatre jours de la semaine, lundi, mercredi, vendredi et samedi, depuis dix heures du matin jusqu'à quatre heures de l'après-midi.

Il sera fourni, sans abus, le papier et plumes nécessaires aux lecteurs pour faire des extraits.

Aucun livre ni aucun objet faisant partie de la collection ne pourront être portés au dehors sous quelque motif que ce soit.

ARTICLE XVIII.

Les médailles et pierres gravées ne pourront être visitées qu'en présence du Conservateur et d'un Administrateur.

ARTICLE XIX.

Les membres du Conseil et le Conservateur actuellement en exercice sont maintenus.

ARTICLE XX.

Pour tout ce qui n'est pas exprimé dans le présent règlement, le Conseil aura soin de se conformer aux volontés du testateur.

Pour copie conforme :

Le Vice-Président,
DE BERTRAND.

Annexe 2

Décret du 30 septembre 1906 portant règlement d'administration publique pour l'exception prévue à l'article 52 de la loi de finances du 16 avril 1895, relatif à la personnalité civile des musées nationaux et départementaux

Ministère de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes.

Le Président de la République française,
Sur le rapport du ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes et du ministre de l'intérieur,

Vu les articles 52 et 56 de la loi de finances du 16 avril 1895, ainsi conçus :

« Art. 52. — Est investie de la personnalité civile, sous le titre de « Musées nationaux », la réunion des musées du Louvre,

de Versailles, de Saint-Germain et du Luxembourg. Les musées départementaux ou communaux pourront être également investis de la personnalité civile si les départements ou les villes qui en sont propriétaires le demandent. En ce cas, il sera statué par décret rendu en la forme ordinaire des reconnaissances d'utilité publique ».

« Art. 56. — ... Un règlement d'administration publique en déterminera toutes les mesures d'exécution. »

Vu la loi du 9 frimaire de l'an III ;

Vu le décret du 29 mars 1852, article 5, n° 11 ;

Vu l'article 910 du code civil et la loi du 4 février 1901 ;

Le conseil d'Etat entendu,

Décète :

CHAPITRE I^{er}

Art. 1^{er}. — Le département ou la commune qui désire que le musée dont il est propriétaire soit investi de la personnalité civile par application de l'article 52 de la loi du 16 avril 1895, doit joindre à la demande qu'il adresse à cet effet au ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes :

1° La délibération prise à ce sujet par le conseil général ou le conseil municipal suivant le cas ;

2° La nomenclature de tous les objets d'art dont le musée est en possession ;

3° Un état descriptif, avec plan à l'appui, des locaux qui sont ou vont être affectés à l'exposition des collections, et de l'indication des frais de matériel et de personnel, y compris, s'il y a lieu, le traitement de l'agent comptable mentionné à l'article 5 ci-après que le département ou la commune s'engage à supporter ;

4° Le montant des allocations pour acquisitions d'objets d'art que le département ou la commune s'engage à verser annuellement dans la caisse de l'établissement, ainsi que le montant des subventions qui seraient promises et l'énumération de toutes autres ressources ayant déjà cette affectation ;

5° Dix exemplaires au moins des statuts proposés pour le fonctionnement du musée.

Art. 2. — Le ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes fait procéder à l'instruction de la demande, notamment en provoquant un rapport du préfet.

Il consulte le ministre de l'intérieur et transmet, s'il y a lieu, le dossier au conseil d'Etat.

Art. 3. — Le décret portant création de l'établissement public contient approbation des statuts, qui y demeurent annexés.

Aucune modification ne peut être apportée à ces statuts que dans la même forme.

CHAPITRE II

ORGANISATION ET ADMINISTRATION

Art. 4. — Le musée investi de la personnalité civile est administré par un conseil composé de la façon suivante :

S'il est départemental :

De deux conseillers généraux élus par leurs collègues, d'un délégué du ministre des beaux-arts, du maire de la ville, de deux membres désignés par le préfet et de quatre membres choisis par le conseil à raison de leur compétence parmi les personnes habitant le département.

Et si le musée est municipal :

Du maire de la ville, d'un conseiller général, de deux conseillers municipaux élus par leurs collègues, du délégué du ministre des beaux-arts, de deux membres désignés par le préfet et de quatre membres choisis comme ci-dessus par le conseil.

Les pouvoirs des membres élus par le conseil général et par le conseil municipal durent autant que le mandat dont ils sont investis.

Pourront en outre être appelés à faire partie du conseil les personnes qui auront fait des libéralités importantes au musée. Leur admission est prononcée par le conseil.

Art. 5. — Le conseil élit son président ainsi que son vice-président et, s'il y a lieu, un ordonnateur. Il nomme un secrétaire et un agent comptable.

Le conservateur est membre de droit du conseil.

Art. 6. — Le président représente le musée dans tous les actes de la vie civile; il signe, à défaut d'ordonnateur, les mandats de paiement et vise les pièces de comptabilité; il prend toutes les mesures conservatoires, notamment en cas de dons ou de legs et assure l'exécution des délibérations du conseil.

Art. 7. — Le conseil délibère — sous réserve de l'approbation du préfet, après avis du conseil général ou du conseil municipal suivant que le musée est départemental ou communal — sur l'acquisition des biens meubles et immeubles destinés à faire partie du patrimoine de l'établissement et sur l'aliénation et l'échange de ces biens, ainsi que sur l'acceptation des libéralités grevées de charges, de conditions ou d'affectation immobilières; et, sous réserve de l'autorisation par décret en conseil d'Etat sur l'acceptation des libéralités donnant lieu à des réclamations des familles.

Art. 8. — Le conseil statue :

1° Sur l'administration des biens formant la dotation de l'établissement, sur l'acceptation des dons et des legs sans charge et sur l'exercice des actions en justice;

2° Sur les propositions d'achats d'objets d'art destinés à figurer au musée et dont le prix doit être imputé sur les ressources de l'établissement. Ces propositions lui sont présentées, ainsi que celles relatives au personnel, par le conservateur.

3° Sur le nombre, la composition et les traitements du personnel affecté aux différents services du musée. Il nomme à tous les emplois sauf à ceux de conservateur et de conservateurs adjoints, qui demeurent à la nomination du préfet, par application de l'article 5, n° 11, du décret du 25 mars 1852. Il dresse pour ses derniers emplois une liste de présentation portant trois noms.

CHAPITRE III

RÉGIME FINANCIER

Art. 9. — Le budget de l'établissement est préparé par le président du conseil d'administration. Il est voté par le conseil et approuvé par le préfet, après avis du conseil général ou du conseil municipal, suivant le cas.

Les crédits reconnus nécessaires en cours d'exercice sont votés et autorisés dans la même forme, ainsi que les chapitres afférents aux reliquats actifs et passifs de l'exercice clos.

Art. 10. — Les fonds destinés à l'achat d'objets d'art, dont le conseil n'a pas fait emploi dans l'année, sont placés en rente 3 p. 100 sur l'Etat ou en bons du Trésor. Ils forment une réserve spéciale que le conseil est en droit, le cas échéant et après épuisement des ressources de l'exercice, de consacrer, même en totalité, à des acquisitions extraordinaires. Ils sont l'objet d'une mention spéciale à chacun des budgets auxquels ils sont reportés et donnent lieu à l'ouverture d'un crédit collectif intitulé : « Dépenses d'acquisitions éventuelles ».

Art. 11. — Les ressources de l'établissement comprennent, en même temps que les subventions mentionnées au n° 3 de l'article 1^{er} du présent décret : 1° les dons et legs; 2° les versements à titre de souscriptions individuelles ou collectives; 3° les subventions allouées pour achat d'objets d'arts ou d'antiquité; 4° le produit de la vente par le musée des moulages et autres reproductions; 5° toutes autres ressources qui pourraient lui être affectées par la loi.

Art. 12. — Indépendamment des dispositions qui précèdent, toutes les règles de la comptabilité soit départementale, soit com-

munale sont, suivant le cas, applicables au régime financier de ces musées.

Art. 13. — Le ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes, et le ministre de l'intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française et inséré au *Bulletin des lois*.

Fait à Agen, le 30 septembre 1906.

A. FALLIÈRES.

Par le Président de la République :

*Le ministre de l'instruction publique,
des beaux-arts et des cultes,*

ARISTIDE BRIAND.

Le ministre de l'intérieur,

G. CLEMENCEAU.

Annexe 3

Décret du 31 juillet 1923 accordant la personnalité civile au musée Toulouse-Lautrec à Albi, et statuts du musée :

7
MINISTRE
DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE
ET DES BEAUX-ARTS

BEAUX-ARTS

Statuts

Expédition

DÉCRET

N. Président de la République Française

Sur le rapport du Ministre de l'Instruction Publique
et des Beaux-Arts

- Vu la délibération du 14 août 1921 par laquelle le Conseil municipal d'Albi (Tarn) charge le Maire de cette commune de demander la personnalité civile pour le Musée d'Albi;
- Vu la lettre de M. le Préfet du Tarn, en date du 9 juin 1923;
- Vu la nomenclature des objets d'art dont le Musée est en possession;
- Vu les articles 52 et 56 de la loi de finances du 16 avril 1896;
- Vu le décret du 30 septembre 1906;
- Vu l'avis du Ministre de l'Intérieur;
- Le Conseil d'Etat entendu;

D E C R E T E :

ARTICLE PREMIER

Le Musée d'Albi (Tarn) est investi de la Personnalité civile.

ARTICLE DEUX

Sont approuvées les statuts proposés pour le fonctionnement du Musée, tels qu'ils sont annexés au présent décret.

ARTICLE TROIS

Le Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts est chargé de l'exécution du présent décret.

PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE :

Fait à Rambouillet, le 31 juillet 1923

Le Ministre de l'Instruction
Publique et des Beaux-Arts :

Signé : A. Millerand.

Signé : Léon Bérard.

✓ Pour ampliation:
Le Chef de l'Ens. des Travaux d'Art
Musées et Expositions

Henri Gouraud

MUSÉE D'ALBI

(doté de la personnalité civile par décret
du 31 juillet 1923)

STATUTS

ARTICLE PREMIER.

Le Musée réorganisé à Albi en 1921 sous le patronage de l'Administration municipale a pour objet de donner aux habitants de la localité, en même temps qu'une intelligente et saine distraction, d'utiles enseignements.

ART. 2.

L'établissement est administré par un Conseil composé de la façon suivante : le Maire de la ville d'Albi, le Conservateur (nommé par le Préfet), membres de droit; un Conseiller général élu par ses collègues; deux Conseillers municipaux élus par leurs collègues; un délégué du Ministre des Beaux-Arts; deux Membres désignés par le Préfet et quatre Membres choisis par le Conseil du Musée, à raison de leur compétence, parmi les personnes habitant le département.

Les pouvoirs des membres élus par le Conseil municipal durent autant que le mandat dont ils sont investis. Pourront, en outre, être appelées à faire partie du Conseil les personnes qui auront fait des libéralités importantes à l'établissement. Leur admission est prononcée par le Conseil du Musée.

ART. 3.

Le Conseil élit son président, ainsi que son vice-président. Il nomme un secrétaire et un agent comptable ou trésorier.

ART. 4.

Le Conseil délibère et statue conformément aux règles posées par le décret du 30 septembre 1906, articles 7 et 8. Le Conseil se réunit une fois au moins chaque trimestre. Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du Président est prépondérante.

Pour être valable, chaque réunion doit comprendre les deux tiers des membres.

ART. 5.

Le Président représente l'établissement dans tous les actes de la vie civile; il signe les mandats de paiements et vise les pièces de comptabilité; il prend toutes les mesures conservatoires notamment en cas de dons ou de legs, et assure l'exécution des délibérations du Conseil.

ART. 6.

Tout objet dont l'acquisition a été décidée ou qui provient d'une libéra-

lité dont l'acceptation a été régulièrement autorisée est ajouté le jour même à la nomenclature des objets possédés par le Musée. Aucun retranchement ne peut en être opéré sans une décision du Conseil.

ART. 7.

Le Conservateur dresse et tient à jour d'après la nomenclature, un catalogue de tous les objets dont le Musée est en possession ; quatre exemplaires de chaque édition de ce catalogue sont adressés au Ministère des Beaux-Arts.

Le Conservateur tient, en outre, un inventaire spécial des objets mis en dépôt par l'État, au moyen de fiches conformes au modèle arrêté par le Ministère des Beaux-Arts.

ART. 8.

Le budget de l'établissement est préparé par le Président du Conseil d'Administration. Il est voté par le Conseil et approuvé par le Préfet, après avis du Conseil municipal.

ART. 9.

Pour toutes les prescriptions complémentaires concernant le régime financier de l'établissement, le Conseil se réfère aux articles 9, 10, 11 et 12 du décret précité.

ART. 10.

Un règlement intérieur, arrêté par le Conseil, détermine les dispositions de détail concernant les heures d'ouverture et de fermeture, la police et la tenue des salles. Il indique la surveillance de jour et de nuit, les mesures à prendre et les secours à porter en cas de sinistre.

Le règlement détermine les conditions dans lesquelles le Musée peut-être visité, sous la surveillance du gardien ou du concierge, en dehors des heures d'accès du public.

Il doit être communiqué au Ministère des Beaux-Arts.

Albi, le 6 juin 1923.

Le Maire d'Albi,

Eduard ANDRIEU

Annexe 4

Convention constitutive du groupement d'intérêt public Centre interrégional de conservation et de restauration du patrimoine Marseille Belle de Mai, conclue entre l'État (ministère de la Culture et de la Communication), la ville de Marseille, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et le Département des Bouches-du-Rhône :

Préambule

Le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) du 29/01/92 avait identifié Marseille comme première antenne délocalisée (40 emplois) du réseau national de restauration des œuvres d'art.

Le Comité de gestion des crédits destinés aux délocalisations du 15/10/92 (Secrétariat Général du Gouvernement) avait alloué à cet effet au Ministère de l'Education nationale et de la Culture des crédits d'investissement (7 MF en autorisations de programme et 3 MF en crédits de paiement).

Ces décisions ont fait évoluer le projet d'atelier régional de restauration de peinture et art graphique, pensé dès 1990 à partir des ateliers de restauration des musées de Marseille (anciens entrepôts de Bourgey-Montreuil pour la peinture et atelier du musée des beaux-arts pour l'art graphique), vers celui d'un centre interrégional, destiné à couvrir les besoins de trois régions : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Corse et éventuellement régions limitrophes.

Le cabinet AGSP avait été chargé par le Ministère de la Culture de plusieurs études préalables en vue de la création de ce centre.

Fin 1992, un comité de pilotage s'est mis en place auprès de la Direction Régionale des Affaires Culturelles de Provence-Alpes-Côte d'Azur (DRAC PACA) où sont représentés les services du Ministère de la Culture, la Ville de Marseille, le CNRS, des ateliers et laboratoires de la région...

Fin 1993, un conservateur en chef du patrimoine a été chargé auprès de la DRAC PACA de la mission de chef de projet.

Le Centre Interrégional de Conservation et de Restauration du Patrimoine (CICRP) en préfiguration occupe actuellement à titre gratuit les locaux de la Ville (anciens bâtiments Bourgey-Montreuil).

La recherche d'un nouveau site a conduit la Ville de Marseille à acquérir auprès de la SEITA des bâtiments compris dans l'îlot 1 de l'ancienne manufacture des tabacs, située dans le quartier de la belle de Mai, rue Guibal (3ème arrondissement).

Par sa délibération du 15 mai 1995, le Conseil Municipal met à disposition de l'Etat un bâtiment conformément aux dispositions prévues à l'annexe 2.

Par ailleurs, la Ville de Marseille demande à l'Etat d'accorder aux travaux d'aménagement des locaux dont la maîtrise d'ouvrage relève de la Ville une subvention de 50%.

Une réflexion engagée entre les principaux partenaires (Etat et Ville de Marseille) a conduit à envisager de donner à cette nouvelle structure le statut juridique d'un Groupement d'Intérêt Public Culturel.

En conséquence, il est constitué d'un commun accord entre :

- L'Etat, Ministère de la Culture et de la Communication

3, rue de Valois - 75001 Paris, représenté par le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet du département des Bouches du Rhône,

- La Ville de Marseille

Hôtel de Ville Quai du Port - 13002 Marseille, représentée par le maire de la ville, agissant en vertu d'une délibération du conseil municipal en date du 20 décembre 1999,

- La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

27, place Jules Guesde - 13481 Marseille cedex 20, représentée par son président, agissant en vertu d'une délibération du conseil régional en date du 18 février 2000,

- Le Département des Bouches du Rhône

52, avenue de Saint-Just - 13256 Marseille cedex 20, représenté par son président, agissant en vertu d'une délibération du conseil général en date du 04 MAI 2001

un groupement d'intérêt public culturel (GIPC), dénommé ci-après "le Groupement", régi par :

la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, et notamment son article 22,

le décret n° 91-1215 du 28 novembre 1991 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans les domaines de la culture.

la présente convention.

ARTICLE 1 - DENOMINATION

La dénomination du Groupement est : "CICRP Belle de Mai ".

ARTICLE 2 - OBJET

Le Groupement a pour missions :

- d'apporter une assistance scientifique, technique et documentaire à la maîtrise d'ouvrage, à la maîtrise d'œuvre ainsi qu'à la mise en œuvre des interventions et traitements ayant pour but la conservation matérielle et la restauration des objets du patrimoine de l'interrégion appartenant aux collections publiques ou privées, contrôlées, protégées ou classées conformément à la réglementation en vigueur relative aux biens culturels. Ces activités se développent essentiellement dans le secteur des peintures et des documents d'art graphique sur tous supports. Des compétences nouvelles pourront être développées dans d'autres domaines;
- de contribuer à toute étude (bilans, diagnostics, préconisations...) visant au contrôle et à la prévention des causes de dégradation pouvant affecter ces mêmes objets;
- d'une façon générale, de mettre en œuvre, perfectionner et développer les moyens scientifiques du laboratoire en vue de la conservation et de la restauration des objets;
- d'effectuer des recherches afin de développer les méthodes les mieux adaptées à la conservation-restauration des objets;
- de constituer la documentation propre à chaque secteur d'activité, de la conserver et de la diffuser par tous les moyens (consultation, publication sur tout support d'édition notamment multimédia) dans le respect de la réglementation en vigueur et de la confidentialité.

- d'entreprendre toute action de formation (formation continue, stage, séminaires...) d'information et de sensibilisation, dans les secteurs d'activité du Groupement.

- les activités de chaque secteur sont détaillées à l'annexe 1

Pour exécuter ses missions, le Groupement est constitué d'un laboratoire, d'ateliers de restauration, de locaux administratifs et techniques formant l'entité patrimoniale décrite à l'annexe 2 au sein de l'emprise dénommée "Friche de la Belle de Mai".

ARTICLE 3 - SIEGE

Le siège du Groupement est fixé au 19-21, rue Guibal 13003 Marseille.

Il pourra être transféré en tout autre lieu de la ville de Marseille par décision du Conseil d'Administration.

ARTICLE 4 - DUREE

Le Groupement est constitué pour une durée de 5 ans renouvelable, sauf dissolution anticipée. Il prend effet à compter de la parution au Journal Officiel de l'arrêté interministériel d'approbation de la convention constitutive. Les membres se concerteront sur les modalités de renouvellement du Groupement deux ans avant son terme dans les conditions prévues à l'article 20. Le renouvellement de la convention sera soumis aux mêmes conditions d'approbation que la convention constitutive.

ARTICLE 5 - ADHESION, CESSIION DE DROITS, RETRAIT, EXCLUSION

- ADHESION

Au cours de son existence, le Groupement peut accepter de nouveaux membres, par décision unanime du Conseil d'Administration. L'adhésion d'un membre se traduit par la signature de la convention constitutive du Groupement.

L'adhésion d'un nouveau membre nécessitera de définir de manière précise les éléments suivants :

- évaluation de sa contribution
- nouveau calcul des droits statutaires des membres du Groupement
- nouvelle composition du Conseil d'Administration

Cette adhésion se traduira par un avenant à la convention constitutive soumis à l'approbation des autorités de tutelle.

- CESSIION DE DROITS

Toute cession de droits ne peut être consentie qu'après accord unanime du Conseil d'Administration.

- RETRAIT

En cours d'exécution du contrat, tout membre peut se retirer du Groupement pour motif légitime à l'expiration d'un exercice budgétaire sous réserve qu'il ait notifié son intention six mois avant la fin de l'exercice et que les modalités financières et autres prévues de ce retrait aient reçu l'accord du Conseil d'Administration et sous réserve de l'article 29.

- EXCLUSION

L'exclusion d'un membre peut être prononcée à l'unanimité (moins le membre à exclure) par le Conseil d'Administration, en cas d'inexécution de ses obligations ou pour faute grave. Le membre concerné est entendu au préalable. Les dispositions financières et autres prévues pour le retrait s'appliquent au membre exclu.

Le membre exclu devra notamment s'acquitter des contributions financières prévues au titre de l'exercice budgétaire en cours.

TITRE II

ARTICLE 6 - CAPITAL

Le Groupement est constitué sans capital.

ARTICLE 7 - DROITS ET OBLIGATIONS

Les droits des membres du Groupement sont les suivants :

- l'Etat, Ministère de la Culture et de la Communication :	42,5 %
- La Ville de Marseille :	42,5 %
- La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur :	7,5 %
- Le Département des Bouches du Rhône :	7,5 %

Le nombre de voix attribué en Conseil d'Administration à chacun des membres est proportionnel à ces droits statutaires.

Dans leurs rapports entre eux, les membres sont tenus des obligations du Groupement dans les mêmes proportions que ci-dessus et conformément à celles qui sont décrites à l'annexe 3 (contributions aux charges communes).

A l'égard des tiers, ils ne sont pas tenus solidairement des dettes du Groupement, c'est-à-dire qu'ils sont responsables des dettes à proportion de leurs droits statutaires.

En cas d'adhésion de nouveaux membres, les droits statutaires et de vote de ceux-ci seront calculés selon les mêmes modalités que ci-dessus, en tenant compte de la proportion respective des contributions des membres telles que définies à l'article suivant.

ARTICLE 8 - CONTRIBUTION DES MEMBRES

Les contributions des membres sont fournies selon les cas :

- sous forme de participation financière au budget annuel;
- sous forme de mise à disposition de personnels qui continuent à être rémunérés par l'un des membres employeur des dits personnels;
- sous forme de mise à disposition gratuite de terrains, de locaux, de matériels, d'équipements ou de logiciels qui restent la propriété du membre qui en aura fait l'apport (ces locaux et autres équipements sont restitués à leur propriétaire à la dissolution du Groupement);

- sous toute autre forme de participation au fonctionnement du Groupement. La valeur de cette contribution est appréciée d'un commun accord.

Les modalités de participation des membres lors de la constitution du Groupement sont définies dans l'annexe 2 à la présente convention.

La forme, le montant, les modalités des contributions de chaque membre seront fixés par des conventions particulières.

Les contributions des membres aux charges du Groupement seront révisées chaque année dans le cadre de la préparation du budget (annexe 3).

ARTICLE 9 - AUTRES RESSOURCES

Par ailleurs, le Groupement peut disposer des moyens suivants :

- subventions des collectivités publiques françaises (Etat, collectivités territoriales et leurs établissements publics) ou européennes;
- contributions d'organismes de droit public ou privé, dotés d'une mission de service public ou d'intérêt général;
- autres ressources liées à des contrats, des conventions, à des facturations de prestations de service, à la diffusion de publication et de documentation, à des libéralités, dons, legs et leurs revenus, produits tirés de l'exploitation directe ou indirecte de la cession des droits de propriété industrielle, littéraire ou artistique et toutes autres recettes autorisées par les lois et règlements en vigueur.

ARTICLE 10 - PERSONNELS ET FORMATION

Les membres s'engagent à mettre à disposition du Groupement les moyens en personnel nécessaires à l'exécution de ses missions. Le Groupement a en charge la gestion des personnels mis à la disposition ou détachés auprès du Groupement par les membres ou recrutés après la constitution du Groupement.

Les moyens en personnel du Groupement sont définis dans l'annexe 2, à la date d'entrée en vigueur de la présente convention. Les effectifs seront réévalués annuellement.

L'ensemble des différentes catégories de personnel est placé sous l'autorité fonctionnelle du Directeur du Groupement.

Les mises à disposition ou détachements font l'objet de conventions spécifiques entre le Groupement et les administrations d'origine.

Les personnels seront remis à la disposition de leur organisme d'origine :

- à leur demande, après approbation de leur organisme;
- à la demande de l'organisme d'origine, à l'issue de l'exercice budgétaire en cours, sous réserve d'avoir respecté un préavis de trois mois minimum;
- par décision du Conseil d'Administration sur proposition du Directeur du Groupement, notamment en cas de faute grave et pour raison disciplinaire;
- dans le cas où cet organisme se retire du Groupement ou en cas de liquidation, dissolution ou absorption de cet organisme.

- **Mise à disposition**

Des agents civils de l'Etat, des collectivités locales ou des agents d'établissements publics peuvent être mis à disposition du Groupement conformément à leurs statuts. Leur employeur d'origine garde à sa charge leurs rémunérations et prestations annexes, leurs assurances professionnelles et la responsabilité de leur avancement sur proposition du Directeur du Groupement.

- **Détachement**

Le Groupement peut également accueillir des agents civils de l'Etat et des collectivités locales par voie de détachement conformément à leur statut et aux règles de la fonction publique.

- **Personnel propre**

Lorsque la réalisation des objectifs du Groupement l'exige et qu'il n'existe pas, au sein des membres du Groupement, de compétence technique particulière nécessaire aux activités du Groupement, des personnels propres peuvent être recrutés à titre exceptionnel par contrat de travail, pour une durée au maximum égale au Groupement.

Ces personnels propres ne seront pas recrutés pour effectuer des actes de conservation-restauration.

Le directeur conclut les contrats après approbation du commissaire du gouvernement et du contrôleur d'Etat et en rend compte au Conseil d'Administration.

Les recrutements en question ne sont possibles que si les agents placés sous l'autorité de chacun des membres participant au Groupement ne sont pas susceptibles d'assurer les activités spécifiques du Groupement. Ils ne peuvent avoir qu'un caractère subsidiaire et temporaire par rapport aux effectifs de personnels mis à disposition ou détachés. Les personnels ainsi recrutés n'acquièrent pas le droit particulier à occuper ultérieurement des emplois de la Fonction Publique dans les organismes participant au Groupement.

Ces personnes sont embauchées sous contrat de travail régi par le code du Travail. En tout état de cause, la dissolution du Groupement constituera une cause légitime d'interruption de contrat. Une provision sera constituée par le Groupement pour garantir le paiement des indemnités de licenciement.

- **Formation**

Le Groupement peut accueillir des stagiaires, des chercheurs, dans le cadre d'une convention entre l'organisme d'origine et le Groupement. Cet accueil ne peut donner lieu à une rémunération des stagiaires ou chercheurs par le Groupement. Le Groupement peut cependant soutenir des jeunes chercheurs et verser des aides individuelles à la formation par la recherche (Annexe 5), à partir de subventions ou crédits obtenus spécialement à cet effet.

ARTICLE 11 - PROPRIETE DES EQUIPEMENTS

Les membres mettent à disposition du Groupement à titre gratuit les matériels et équipements existants à la date de création du Groupement, tels qu'ils figurent à l'annexe 2. Ces matériels restent propriété de chacun des membres.

Le matériel acheté ou développé en commun appartient au Groupement. En cas de dissolution, il est dévolu conformément aux règles établies à l'article 30.

Un inventaire sera établi afin d'identifier la propriété des divers équipements ou matériels.

Les contrats de maintenance en cours d'exécution seront repris par le Groupement.

ARTICLE 12 - BUDGET

Le budget du Groupement présenté par le Directeur du Groupement est approuvé à la fin de chaque année par le Conseil d'Administration. Il inclut l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses prévues pour l'exercice. Il doit être présenté et exécuté en équilibre. Il fixe le montant des ressources destinées à la réalisation des objectifs du Groupement et leur répartition entre les dépenses de fonctionnement, d'investissement.

ARTICLE 13 – RESULTAT DE L'EXERCICE

Le Groupement ne donnant lieu ni à la réalisation, ni au partage de bénéfices, l'excédent éventuel d'un exercice est reporté sur l'exercice suivant. Son utilisation sera déterminée par le Conseil d'Administration sur proposition du Directeur.

En cas de déficit, le Conseil d'Administration devra statuer sur les modalités du report du déficit sur l'exercice suivant ou de toute autre solution.

ARTICLE 14 - MOYENS DE GESTION DU GROUPEMENT

Le Groupement est autorisé à conclure des contrats avec des entreprises, notamment dans les domaines suivants :

- gardiennage;
- nettoyage des locaux;
- entretien des bâtiments;
- élimination des déchets du laboratoire et des ateliers;
- gestion des fluides;
- maintenance des installations techniques;
- et plus généralement pour tout acte de gestion entrant dans les missions du groupement.

ARTICLE 15 - CONVENTIONS DE GESTION

Le Groupement est autorisé à conclure des conventions avec des collectivités territoriales, établissements publics ou privés, notamment dans les domaines suivants :

- mise à disposition des locaux et équipements au profit de personnes physiques ou morales utilisant les prestations de service du Groupement;
- dépôt et stockage d'œuvres de non-membres du Groupement;
- restauration et missions de conservation d'œuvres de non-membres du Groupement.

ARTICLE 16 - TENUE DES COMPTES

La comptabilité du groupement et sa gestion sont assurées selon les règles de la comptabilité publique par un agent comptable nommé par arrêté du Ministre chargé du Budget. Le Groupement est soumis aux dispositions du décret 62-1587 du 29 décembre 1962 et à l'instruction générale M 9-5.

ARTICLE 17 - MARCHES

Les marchés passés par le Groupement sont soumis aux dispositions du Code des Marchés Publics.

Le Groupement devra créer une commission ad hoc chargée d'examiner les offres.

ARTICLE 18 - CONTROLE ECONOMIQUE ET FINANCIER DE L'ETAT

Le Groupement est soumis au contrôle de la Cour des Comptes dans les conditions prévues aux articles 133-1 et suivants du code des juridictions financières. Par ailleurs, les dispositions du titre II du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 portant codification et aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'Etat et le cas échéant du décret n° 53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social lui sont applicables.

Le contrôleur d'Etat nommé auprès du Groupement participe de droit, avec voix consultative, aux instances de décision.

ARTICLE 19 - COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT

Un commissaire du gouvernement est nommé auprès du Groupement par le Ministre chargé de la Culture. Il est convoqué à toutes les réunions des instances de décision et a communication de l'ensemble des documents relatifs au groupement.

Il exerce les compétences qui lui sont conférées par les articles 4 et 7 du décret n° 91-1215 du 28 novembre 1991.

Il dispose par ailleurs d'un droit de veto suspensif de 15 jours sur les décisions ou les délibérations qui mettent en jeu l'existence ou le bon fonctionnement du Groupement, notamment celles prises en violation des dispositions législatives, réglementaires applicables et de la présente convention. Ce

droit de veto s'applique en particulier aux prises de participation auxquelles le Groupement pourrait s'engager.

Dans ce cas, la délibération ou la décision en cause fait l'objet d'un nouvel examen par les instances qualifiées du Groupement.

Il tient informé les administrations dont relève le Groupement.

TITRE III

ORGANISATION ET ADMINISTRATION

ARTICLE 20 - ASSEMBLEE GENERALE

Le Conseil d'Administration tient lieu d'Assemblée Générale et il a toutes les compétences de cette assemblée.

ARTICLE 21 - CONSEIL D'ADMINISTRATION

1) Composition

Le Groupement est administré par un Conseil d'Administration qui est composé de dix personnes physiques, à savoir : quatre représentants désignés par arrêté du Ministre chargé de la Culture, quatre représentants de la Ville de Marseille, un représentant de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, un représentant du Département des Bouches du Rhône désignés par délibération des assemblées.

Les membres du Conseil d'Administration sont nommés pour une durée de cinq ans renouvelable.

Le Directeur du Groupement et le Président du Conseil Scientifique et Technique assistent au Conseil d'Administration avec voix consultative.

Le Président du Conseil d'Administration peut inviter des personnalités qualifiées siégeant avec voix consultative.

2) Compétences

Le Conseil d'Administration délibère sur les objets suivants :

- nomination et révocation du Président du Conseil d'Administration;
- le budget et les décisions modificatives;
- propositions relatives aux programmes d'activité, au budget et à la fixation des participations respectives et aux prévisions d'embauche;
- nomination et révocation du Directeur du Groupement;
- détermination des pouvoirs du Directeur du Groupement;

- fonctionnement du Groupement;
- affectation des personnels mis à disposition ou détachés, ainsi qu'à titre exceptionnel, le recrutement des personnels propres;
- gestion des biens propres et de ceux mis à disposition du Groupement.

Le Conseil d'Administration délègue au Directeur dans les limites qu'il définit les pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses missions et à la conclusion des contrats et conventions prévues à l'article 14.

Le Conseil d'Administration délibère également sur :

- a. l'adoption du programme annuel d'activités et du budget correspondant,
- b. la modification des droits respectifs des membres,
- c. l'approbation des comptes de chaque exercice,
- d. toute modification de l'acte constitutif,
- e. la prorogation ou la dissolution anticipée du Groupement ainsi que les mesures nécessaires à sa liquidation,
- f. l'admission de nouveaux membres et l'exclusion d'un membre,
- g. les modalités financières et autres du retrait ou de l'exclusion d'un membre du Groupement.

3) Fonctionnement

Le Conseil d'Administration se réunit au moins deux fois par an et aussi souvent que l'intérêt du Groupement l'exige sur la convocation de son Président ou à la demande du tiers de ses membres.

Il est convoqué par lettre quinze jours à l'avance. La convocation devra indiquer l'ordre du jour et le lieu de la réunion.

Le Conseil d'Administration délibère valablement si la moitié de ses membres sont présents ou représentés. Chaque administrateur peut donner pouvoir à un autre administrateur pour le représenter. Un administrateur ne peut détenir qu'un seul pouvoir.

Les décisions sont prises à la majorité des voix des représentants des membres présents ou représentés chaque administrateur disposant d'une voix.

En cas de partage des voix, celle du Président du Conseil d'Administration est prépondérante.

Toutefois, les décisions visées aux paragraphes a, b, et e sont prises à l'unanimité. Il en est de même en ce qui concerne les décisions visées aux paragraphes f et g, étant cependant observé que ces décisions seront valablement prises hors la présence des représentants ou abstraction faite de la voix du membre dont l'exclusion est demandée. Ces décisions, consignées dans un procès-verbal, obligent tous les membres.

Le mandat d'administrateur est exercé gratuitement. Toutefois, le Conseil d'Administration peut allouer des indemnités pour des missions qu'il confie aux administrateurs dans le cadre du budget voté par le Conseil d'Administration conformément au barème figurant à l'annexe 6.

ARTICLE 22 - PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le Conseil d'Administration élit en son sein un Président et un vice-président qui le supplée en cas d'absence, pour une durée de cinq ans renouvelable.

Le Président du Conseil d'Administration :

- convoque le Conseil aussi souvent que l'intérêt du Groupement l'exige et au moins deux fois par an : avant le 30 avril pour arrêter les comptes qui seront soumis au Conseil d'Administration et avant le 1^{er} décembre pour arrêter le projet de budget;
- préside les séances du Conseil ;
- veille à l'exécution des décisions prises par le Conseil d'Administration;
- propose au Conseil de délibérer sur la nomination et la révocation du Directeur du Groupement.

ARTICLE 23 - DIRECTEUR DU GROUPEMENT

Sur proposition de son Président, le Conseil d'Administration nomme, pour une durée de cinq ans renouvelable, un Directeur appartenant au personnel scientifique de l'Etat et pris en dehors des membres du Conseil.

Le Directeur assure le fonctionnement du Groupement sous l'autorité du Conseil d'Administration et de son Président. Il est ordonnateur des recettes et des dépenses du Groupement et il assiste aux réunions du Conseil d'Administration. Il peut recevoir une délégation de pouvoir du Conseil d'Administration.

Dans les rapports avec les tiers, le Directeur du Groupement engage le Groupement pour tout acte entrant dans son objet et dans le cadre de la délégation qui lui a été consentie.

ARTICLE 24 - CONSEIL SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

Un Conseil Scientifique et Technique, composé de membres de droit et de membres désignés, a pour mission d'assister le Conseil d'Administration dans la définition des orientations scientifiques et techniques générales du Groupement.

Il émet des avis et des recommandations sur les programmes de travaux (restauration et recherche) des ateliers et leur réalisation, ainsi que sur les projets de recherche et d'étude du laboratoire.

La constitution et les modalités de fonctionnement du Conseil Scientifique et Technique sont précisées dans le règlement intérieur.

TITRE IV

PROPRIETE INTELLECTUELLE

ARTICLE 25 - PROPRIETE ET EXPLOITATION DES RESULTATS

25.1 Résultats des travaux effectués antérieurement à la constitution du Groupement ou en dehors de celui-ci :

Chaque membre reste propriétaire des résultats de ses travaux propres, brevetés ou non, acquis antérieurement à la constitution du Groupement ou qui découleraient de travaux propres réalisés en dehors des travaux de recherche du Groupement.

25.2. Résultats des travaux de recherche effectués dans le cadre du Groupement :

25.2.1 Les résultats des travaux communs sont la propriété du Groupement.

Dans le cas où les résultats donneraient lieu à des dépôts de brevets, les membres se concerteront, avant tout dépôt, sur l'opportunité et les modalités d'un tel dépôt après avis du Conseil Scientifique et Technique. Le dépôt sera effectué au nom du Groupement en mentionnant les noms des inventeurs. Les frais de dépôt, d'extension et de maintien seront pris en charge par le Groupement.

Si le Groupement renonce à déposer, à poursuivre une procédure de délivrance ou à maintenir en vigueur un ou plusieurs brevets en France ou à l'étranger, un membre pourra déposer à son nom ou reprendre pour son compte la procédure de dépôt ou de maintien en vigueur, à condition que son personnel ait participé à l'invention.

25.2.2 Dans le cas de projets réalisés avec des tiers, la dévolution des droits de propriété intellectuelle sur les résultats en découlant ainsi que les conditions d'usage et d'exploitation desdits résultats seront réglées par le contrat particulier relatif auxdits projets.

25.3. Exploitation des résultats des travaux de recherche en commun

25.3.1 Chaque membre dispose d'un droit d'usage gratuit des résultats visés à l'article 25.2.1 pour ses besoins propres de recherche, dans les limites fixées à l'article 25 ci-dessus.

25.3.2 L'exploitation pourra se faire par l'intermédiaire d'un tiers licencié. Les licences seront concédées au nom du Groupement, après accord entre les membres sur les modalités de la licence (choix du licencié, exclusivité ou non, conditions financières, etc...).

25.3.3 Les membres concéderont au Groupement des licences sur leurs connaissances propres visées en 25.1 ci-dessus lorsqu'elles seront nécessaires à l'exécution des travaux de recherche et de prestations du Groupement. Les droits d'usage sur les connaissances antérieures à la date de création du Groupement ne donneront pas lieu à rémunération du membre propriétaire et feront partie intégrante de sa contribution au Groupement. Pour les connaissances acquises postérieurement à cette même date, les conditions des licences seront à convenir au cas par cas.

25.4. Sort des résultats en cas de liquidation du Groupement

25.4.1 En cas de liquidation du Groupement prévue à l'article 30 ci-dessous, le Conseil d'Administration effectuera un examen des résultats issus de chaque programme. Seront réputés (co) propriétaires des résultats les membres qui auront contribué au programme scientifique et à hauteur de 30% minimum du coût du programme.

25.4.2 Les (co) propriétaires pourront exploiter librement les résultats.

25.4.3 Les (co) propriétaires concéderont des licences gratuites d'utilisation desdits résultats aux autres membres pour leurs besoins propres de recherche et ce, pour une durée de 5 ans à compter de la liquidation.

25.4.4 Dans le cas de résultats dont la propriété est partagée entre le Groupement et un ou plusieurs tiers, les principes de répartition fixés au 25.4.1 seront applicables à la part détenue par le Groupement.

25.5 Droits d'auteur

A l'occasion de la réalisation d'une œuvre susceptible d'être protégée par les dispositions de la loi du 11/03/57 sur la propriété littéraire et artistique et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, un contrat devra être conclu entre le Directeur du Groupement et la ou les personnes y ayant participé, contrat destiné à préciser les droits de chacune des parties.

ARTICLE 26 - PUBLICATIONS ET CONFIDENTIALITE

Chacun des membres s'engage à communiquer aux autres toutes les informations nécessaires à l'exécution des travaux de recherche en commun, informations qu'il détient ou qu'il obtiendra au cours desdites recherches dans la mesure où il peut le faire librement au regard notamment des engagements qu'il pourrait avoir avec des tiers.

Tout projet de diffusion d'informations se rattachant aux activités du Groupement (publications écrites, communications orales, thèses, mémoires) sera communiqué à chacun des membres du Conseil d'Administration qui pourra le cas échéant émettre un avis défavorable dans le mois suivant la réception du document.

Dans ce dernier cas, néanmoins, les agents des membres du Groupement pourront toujours communiquer leurs résultats sous forme d'un rapport confidentiel à leurs autorités hiérarchiques.

Chacun des membres s'interdit de diffuser ou de communiquer à des tiers les informations qui lui auront été désignées comme confidentielles par le membre dont elles proviennent ou le propriétaire de l'objet. Toutefois, le Groupement est tenu de communiquer aux propriétaires des objets restaurés dans les locaux du Groupement la nature des traitements qui ont été appliqués au cours de la restauration.

TITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES

ARTICLE 27 - REGLEMENT INTERIEUR - REGLEMENT FINANCIER

Le Conseil d'Administration établit un règlement intérieur relatif au fonctionnement du Groupement et adopte un règlement financier.

ARTICLE 28 - DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Le Groupement prendra en charge les activités des actuels ateliers de restauration des musées de la Ville de Marseille jusqu'au moment de leur intégration dans le CICRP. Les contrats en cours d'exécution seront repris aux tarifs fixés au moment de la passation, à compter de la publication de l'arrêté d'approbation du Ministre chargé de la Culture, du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (Secrétaire d'Etat au Budget).

TITRE VI

DISSOLUTION - LIQUIDATION - CONDITION SUSPENSIVE

ARTICLE 29 - DISSOLUTION

Le Groupement est dissous de plein droit au terme de sa durée, sauf prorogation ou modification de celui-ci.

Il peut être dissous :

- par abrogation motivée de l'acte d'approbation;
- par décision unanime du Conseil d'Administration;
- par retrait de l'Etat et / ou de la Ville de Marseille.

ARTICLE 30 - LIQUIDATION

La dissolution du Groupement entraîne sa liquidation, mais la personnalité morale du Groupement subsiste pour les besoins de celle-ci.

Le Conseil d'Administration fixe les modalités de la liquidation, et nomme un ou plusieurs liquidateurs.

ARTICLE 31 - DEVOLUTION DES BIENS

En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par l'autorité administrative, les biens acquis directement par le Groupement sont dévolus conformément aux droits statutaires prévus à l'article 7. Toutefois, les membres du Groupement ont la possibilité de décider en Conseil d'Administration, par accord amiable, des règles différentes de dévolution.

ARTICLE 32 - CONDITION SUSPENSIVE

La présente convention est conclue sous réserve de son approbation par les autorités administratives qui en assureront la publicité conformément à l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 et à l'article 22 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987, ainsi qu'au décret n° 83-204 du 15 mars 1983 et au décret n° 91-1215 du 28 novembre 1991.

Fait à Marseille en quatre exemplaires originaux le 19 OCT. 2001

Le Préfet de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Préfet du Département des Bouches du Rhône

Le Maire de la Ville de Marseille,

Le Président du Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur,

Le Président du Conseil Général des Bouches du Rhône,

Pièces jointes :

- Annexe I Missions et organigramme du CICRP
- Annexe II Description des moyens mis à disposition
- Annexe III Budgets prévisionnels 2000-2001-2002 (3 tableaux)
- Annexe IV Attestations de l'engagement effectif des partenaires
- Annexe V Accueil de stagiaires et de chercheurs
- Annexe VI Barème des indemnités de mission

Annexe 5

Statuts de l'établissement public Paris Musées chargé de la gestion des musées de la Ville de Paris, délibération du Conseil de Paris des 19 et 20 juin 2012 :



Secrétariat Général de la Ville de Paris
Direction des Affaires Culturelles

2012153/ 2012 DAC 506 - Réorganisation de la gestion des musées de la ville de Paris et création d'un établissement public des musées.

- Création d'un établissement public local (régie personnalisée dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière) à caractère administratif chargé de la gestion des musées de la Ville de Paris.
- Adoption des statuts de l'établissement public local
- Désignation des membres du conseil d'administration de l'établissement public local
- Désignation du (de la) directeur (trice) de l'établissement public local
- Résiliation anticipée de la convention de délégation de service public conclue le 9 janvier 2008 avec la SAS Paris Musées
- Fixation du montant de la dotation initiale de préfiguration de l'établissement public local

PROJET DE DELIBERATION **EXPOSE DES MOTIFS**

Mesdames et Messieurs,

Les 14 musées sont, pour la Ville de Paris, des atouts majeurs de rayonnement dans le paysage culturel national et international, et constituent des équipements culturels de premier plan au service des Parisiens, au travers, notamment, de leurs collections, qui représentent un patrimoine historique et artistique inestimable, de leurs nombreuses expositions qui les placent à un très haut niveau sur le plan européen et mondial, et de politiques culturelles actives auprès des publics, notamment par le développement de leurs activités pédagogiques. Depuis 10 ans, leur fréquentation a ainsi connu un accroissement considérable, profitant du dynamisme de l'intérêt des publics pour les musées en général, notamment dans la capitale, et de l'impact durable de la politique de gratuité des collections permanentes des musées municipaux, mise en place par la Ville de Paris en décembre 2001.

Dans le prolongement des préconisations des rapports de l'Inspection Générale, notamment de la synthèse de 2009, ainsi que du rapport sur les musées de 2010, la Ville a souhaité donner un nouvel élan aux musées municipaux, en engageant une réforme de la gestion administrative des musées et en mettant en place un vaste plan de modernisation.

De nombreux projets ont, dans ce cadre, été engagés, pour certains depuis 2011 : projets de rénovation des bâtiments, création de sites internet, inscription des musées dans le programme Art Pour Grandir et de développement territorial, création du portail des collections, etc.

Les principaux objectifs de cette réforme sont :

- d'élargir la fréquentation à toutes les catégories sociales dans le prolongement de la gratuité d'accès aux collections permanentes ;
- de répondre aux nouvelles attentes des visiteurs en termes de confort de visite et de médiation culturelle ;
- de développer le rayonnement national et international des expositions, par un processus de programmation anticipé, des partenariats et du mécénat ;
- de mettre à jour les inventaires et terminer leur récolement ;
- d'enrichir les collections et de renforcer leur mise en valeur au travers de la poursuite de leur informatisation et de leur numérisation afin d'en faciliter la gestion et l'accès en ligne pour les publics ;
- de développer des activités et des événements culturels, en lien avec l'identité de chaque musée et de sa collection.

La réforme des musées intervient dans cette perspective globale de modernisation. Pour ce faire, il a paru nécessaire :

- **de donner une plus grande autonomie au réseau des musées en le dotant d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière par la création d'un établissement public administratif.** Son échelle, plus réduite que celle de la collectivité parisienne, permettra ainsi de simplifier les procédures pour faciliter la gestion des musées et leur donner davantage d'autonomie, notamment budgétaire, tout en préservant leur identité propre.
- **de mettre fin à la séparation entre, d'une part, les expositions et publications gérées par Paris Musées et, d'autre part, la gestion quotidienne des musées et des collections.** La réunion de l'ensemble des services et des moyens au sein d'une seule entité améliorera ainsi la cohérence de la gestion du service public muséal.
- **de formaliser la stratégie pluriannuelle du réseau des musées** et de mettre en cohérence les moyens avec ces priorités, mieux définies à travers les Projets Scientifiques et Culturels par musée et dans un contrat pluriannuel de performance entre la Ville et l'Etablissement Public.
- **d'améliorer la gestion quotidienne des musées** en simplifiant les procédures entre le siège et les musées. L'objectif est de renforcer la déconcentration sur la base d'orientations pluriannuelles des musées, davantage formalisées. Les musées ont non seulement des domaines de compétences propres en matière scientifique, mais devront avoir également davantage de responsabilités et d'autonomie en matière de gestion.

La régie personnalisée présente l'avantage d'être dotée d'une autonomie de gestion qui pourra lui permettre d'assurer le développement, l'identité et la cohérence des musées municipaux, tout en garantissant à la Ville de Paris une tutelle quant à son organisation et de son fonctionnement.

Cette réforme a fait l'objet, depuis janvier 2011, d'une intense concertation : comités de suivi réguliers avec les organisations syndicales, réunions avec le personnel des musées, de la direction centrale de la DAC et de Paris Musées, et groupes de travail thématiques réunissant près de 150 participants. En ce sens, un espace de travail en ligne a été mis en place afin d'informer de la façon la plus régulière et la plus transparente possibles les agents concernés sur l'avancement du projet. La réforme a été présentée au CTP de la DAC du 3 avril et au CTP central du 11 mai 2012.

Fonctionnement

L'établissement public sera constitué d'une entité juridique unique rassemblant les moyens actuels consacrés par la Ville à la gestion administrative des musées et ceux de la société Paris Musées, actuellement délégataire de service public. La présente délibération acte le principe d'une cessation anticipée de la délégation de service public au 31 décembre 2012 sur la base d'un accord amiable avec Paris Musées. Une délibération en fixera les modalités financières au dernier trimestre 2012.

Les musées municipaux constituant le coeur de l'activité de l'établissement public, le siège de l'établissement public sera ainsi chargé du pilotage et de l'animation du réseau des musées et de la gestion de la production des expositions et des publications, et de services mutualisés, comme les réserves et les fonctions supports.

La régie personnalisée, dont le statut est encadré par des textes législatifs et réglementaires très précis et qui est déjà largement expérimentée à la Ville de Paris, permettra aux agents de continuer à être régis par le décret de 1994 concernant la fonction publique parisienne. Les agents titulaires seront donc affectés à l'établissement public et leur carrière continuera à être gérée par la Ville de Paris. La gestion de la paye, de la formation professionnelle, et des personnels contractuels, ainsi que l'organisation du travail, relèveront de l'établissement public. Enfin, le conseil d'administration de l'établissement public transposera pleinement les accords collectifs en vigueur dont bénéficient l'ensemble des agents de la Ville de Paris.

La Ville demeurera propriétaire des bâtiments et des collections, mais confiera leur gestion à l'établissement public. Elle continuera à intervenir sur les décisions stratégiques, telles que le choix des directeurs de musées avant leur nomination ou encore la validation des projets scientifiques et culturels des musées avant leur validation par le conseil d'administration. Un représentant de la tutelle siègera aux commissions scientifiques d'acquisitions et de restaurations. La Ville exercera une tutelle dans le cadre de la préparation des conseils d'administration, qui seront entre autres le lieu d'approbation du budget de l'établissement public, de ses modifications et de son compte financier. La Direction des Affaires culturelles aura en charge la tutelle, avec l'appui de la Direction des Finances et de la Direction des Ressources humaines pour ce qui les concerne.

L'établissement public disposera d'un budget autonome voté par son conseil d'administration, abondé par une subvention d'investissement et de fonctionnement de la Ville de Paris et par des ressources propres. L'autonomie budgétaire devra favoriser une dynamique de recettes propres, le statut d'établissement public permettant en effet de développer le mécénat. L'établissement public aura également ses propres procédures de marchés publics, adaptées à son statut d'établissement public et à la nature de l'activité muséale.

Statuts et Conseil d'administration

Les statuts de la régie personnalisée sont annexés à la présente délibération. La plupart des dispositions statutaires relèvent des dispositions du code général des collectivités locales relatives aux régies personnalisées à caractère administratif. Néanmoins, des dispositions spécifiques propres à l'activité muséale ont été intégrées, notamment pour préciser le rôle des directeurs des musées dans le respect du Code du Patrimoine, ou pour permettre à la Ville de Paris de conserver un rôle spécifique dans certaines décisions stratégiques. Au-delà du conseil d'administration, les statuts font mention des commissions scientifiques, notamment pour la restauration ou l'acquisition d'oeuvres, et d'un conseil d'orientation associant des personnalités qualifiées pour rendre des avis sur les orientations générales du réseau des musées.

S'agissant des dispositions statutaires prévues par le code général des collectivités territoriales, il est utile de rappeler que la régie personnalisée, chargée de la gestion d'un service public administratif, est administrée par un conseil d'administration et son président, ainsi que par un directeur. Elle dispose du même régime juridique, budgétaire et comptable que celui de la commune.

Le conseil d'administration est désigné par le Conseil de Paris sur proposition du Maire. Il est constitué pour majorité de représentants de la collectivité territoriale et de personnalités choisies en raison de leurs connaissances et de leurs compétences dans le domaine concerné. Les statuts définissent la durée du mandat des membres du conseil d'administration, qui ne peut être supérieur au mandat municipal, et leur mode de renouvellement. Ils définissent aussi la durée des mandats du président du conseil d'administration et du ou des vice-présidents.

Le conseil d'administration se réunit au moins tous les trois mois, sur convocation de son président, et délibère sur toutes les questions qui intéressent le fonctionnement de l'établissement public. Il élit en son sein, et parmi les membres de la collectivité territoriale propriétaire du service public, son président et un ou plusieurs vice-présidents.

Le président est le représentant légal de la régie personnalisée et son ordonnateur : il prépare le budget qui est voté par le conseil d'administration, et prescrit l'exécution des dépenses et des recettes. Il nomme également les personnels ainsi que le directeur de la régie, qui est désigné par le Conseil de Paris sur proposition du Maire de Paris. Celui-ci assure, sous la responsabilité du président, le fonctionnement des services de la régie. A ce titre, le président peut lui déléguer sa signature pour l'exercice de toutes ses missions.

L'établissement public sera créé à la suite de la présente délibération, ce qui permettra au conseil d'administration, et notamment à son Président ainsi qu'à son Directeur Général, de prendre tous les actes et décisions nécessaires pour préparer dans de bonnes conditions le transfert de l'activité, des personnels, des contrats et des budgets au 1er janvier 2013.

Je vous prie, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir délibérer.

Le Maire de Paris

Délibération affichée à l'Hôtel de Ville
et transmise au représentant de l'Etat
le 27 JUIN 2012

CONSEIL DE PARIS

Conseil Municipal

Extrait du registre des délibérations

Séance des 19 et 20 juin 2012

2012 SG 153/DAC 506 Réorganisation de la gestion des musées de la ville de Paris et création d'un établissement public des musées.

- Création d'un établissement public local (régie personnalisée dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière) à caractère administratif chargé de la gestion des musées de la Ville de Paris
- Adoption des statuts de l'établissement public local
- Désignation des membres du conseil d'administration de l'établissement public local
- Désignation du (de la) directeur (trice) de l'établissement public local
- Résiliation anticipée de la convention de délégation de service public conclue le 9 janvier 2008 avec la SAS Paris Musées
- Fixation du montant de la dotation initiale de préfiguration de l'établissement public local

M. Christophe GIRARD et Mme Danièle POURTAUD, rapporteurs.

Le Conseil de Paris, siégeant en formation de Conseil municipal,

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment ses articles L. 2221-1 à L. 2221-10, R. 2221-1 à R.2221-26 et R.2221-53 à R.2221-62 ;

Vu le Code du patrimoine et notamment ses articles L. 410-1 à L. 452-4 et R. 411-1 à R. 452-13 relatives aux musées de France ;

Vu l'arrêté du 8 juillet 2004 attribuant l'appellation "musée de France" en application des dispositions de l'article L. 442-1 du code du patrimoine au musées de la ville de Paris ;

Vu la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Vu la loi 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique ;

Vu les articles L. 1224-1 à L. 1224-4 du code du travail ;

Vu le décret 94-415, du 24 mai 1994, portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes ;

Vu la convention de délégation de service public signée avec la SAS Paris Musées le 9 janvier 2008 ;

Vu le projet de délibération, en date du 5 juin 2012, par lequel M. le Maire de Paris lui propose d'approuver la création d'un établissement public local (régie personnalisée chargée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière) à caractère administratif chargé de la gestion

des musées municipaux et ses statuts ; de désigner les membres de son conseil d'administration et le (la) directeur(trice) de l'établissement public local ; de fixer le montant de sa dotation ; et de mettre fin de manière anticipée au contrat de délégation de service public signé avec la SAS Paris Musées ;

Vu l'avis de la commission consultative des services publics locaux en date du 22 mai 2012 ;

Vu l'avis du Comité technique paritaire central de la Ville de Paris, du 11 mai 2012 ;

Vu le rapport de présentation soumis au comité technique paritaire de la direction des affaires culturelles du 3 avril 2012 ;

Sur le rapport présenté par Mme Danièle POURTAUD, au nom de la 9e Commission, et M. Christophe GIRARD, au nom de la 9e commission,

Délibère :

Article 1 : Il est créé un établissement public local à caractère administratif (régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière), chargé de la gestion du service public des musées de la Ville de Paris et de l'animation du réseau que constituent ces musées. Cet établissement public est dénommé « Paris Musées ».

La date du transfert de la gestion des musées à l'établissement public est fixée au 1er janvier 2013.

Article 2 : Les statuts de l'établissement public local créé à l'article premier et annexés au présent projet de délibération sont adoptés.

Article 3 : En application des dispositions de l'article R.2221-5 du code général des collectivités territoriales, le Conseil de Paris désigne, sur proposition du Maire de Paris neuf représentants de la Ville de Paris au conseil d'administration de l'établissement public local, pour une durée de six ans qui ne peut excéder la durée de leur mandat de conseiller de Paris, et quatre personnalités reconnues dans le domaine de leurs compétences ou de leurs fonctions, notamment dans les domaines culturels ou économiques.

Article 4 : En application des dispositions de l'article L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales et conformément à la proposition du Maire de Paris, le Conseil de Paris désigne Mme Delphine LEVY en qualité de directeur général de l'établissement.

Article 5 : MLe Maire de Paris est autorisé à résilier de manière anticipée le contrat de délégation de service public (DSP) en date du 9 janvier 2008 conclu avec la SAS Paris Musées.

Article 6 : La Ville de Paris verse une dotation initiale à l'établissement public qui correspond :

- aux bâtiments, collections, dons et legs, affectés à l'activité de l'établissement public et qui lui sont remis en affectation ; ils sont incessibles ;
- au matériel et au mobilier qui font l'objet d'un apport en nature en pleine propriété à l'établissement public.

Article 7 : Le montant de la dotation initiale résultant des biens mis en affectation à l'établissement public pour l'exercice de ses missions est fixé à 274.661.434,22 euros, au 31 décembre 2011, selon la décomposition jointe en annexe.

Ce montant sera actualisé lors du vote du budget primitif 2013 de l'établissement public au vu notamment de l'exécution comptable 2012, et ultérieurement autant que de besoin.

Les opérations d'ordre non budgétaires, matérialisant cette opération, seront imputées en investissement dans les comptes de la Ville de Paris au titre des exercices 2012 et ultérieurs autant que de besoin.

Article 8 : Le montant de la dotation initiale résultant des biens faisant l'objet d'un apport en nature à l'établissement public pour l'exercice de ses missions est fixé à 1.594.717,51 euros au 31 décembre 2011.

Ce montant sera actualisé lors du vote du budget primitif 2013 de l'établissement public au vu notamment de l'exécution comptable 2012.

Les opérations d'ordre non budgétaires correspondantes seront imputées sur la nature 1021 - dotations, fonds divers et réserves, chapitre 10, exercice 2012 en investissement dans les comptes de la Ville de Paris au titre des exercices 2012 et ultérieurs autant que de besoin.

Article 9 : Les moyens et services créés pour la préfiguration seront mis à disposition de l'établissement public pour la période de transition jusqu'au transfert d'activité dans le cadre de la convention annexée, en vertu de l'article 2512-9 du code général des collectivités territoriales.

Statuts de l'établissement public des musées de la Ville de Paris

Préambule

La Ville de Paris souhaite moderniser le cadre de la gestion de ses musées et rassembler dans une même entité dotée d'une personnalité juridique et de l'autonomie financière l'ensemble des moyens qui concourent à l'activité muséale, qu'il s'agisse de la gestion des collections, des expositions, des bâtiments, des événements ou des publications.

L'objectif de cette réforme est :

- de contribuer à un véritable projet de démocratisation culturelle ;
- de donner aux musées les moyens de leur développement, davantage d'autonomie et de visibilité ;
- de développer les partenariats, le mécénat et les recettes ;
- d'apporter les souplesses de gestion nécessaires aux directeurs des musées pour répondre à leurs besoins de fonctionnement et mener à bien les projets qu'ils portent en accord avec la Ville.

La nouvelle gouvernance proposée doit contribuer au rayonnement national et international des musées parisiens et renforcer leur mission d'équipement culturel de premier plan au service des Parisiennes et des Parisiens : préservation, valorisation et enrichissement des collections, qualité et succès des expositions, adaptation aux nouvelles technologies, partenariat avec d'autres musées et institutions culturelles en France et à l'étranger, élargissement des publics...

Dans ce cadre, et en application des dispositions des articles L. 2221-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, le Conseil de Paris, par délibération en date du 19 et 20 juin 2012, a décidé de la création d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière chargée de la gestion du service public administratif des musées de la ville de Paris et de l'animation du réseau que constituent ces musées. Cette régie est dénommée «Paris Musées».

Elle jouit de la personnalité morale à compter de la date de publication au Bulletin municipal officiel de la délibération approuvant les présents statuts.

Elle est constituée de musées, dont les directeurs ont notamment la responsabilité d'élaborer la politique scientifique et culturelle de leurs établissements, et des services centraux qui concourent à leur gestion.

TITRE Ier - Dispositions Générales

Article 1. Objet

L'établissement public des musées de la Ville de Paris met en oeuvre la politique muséale de la Ville de Paris dans le cadre des dispositions fixées par un contrat de performance pluriannuel.

Les musées qui sont intégrés à l'établissement public sont la Maison de Balzac ; le musée Bourdelle ; le musée Carnavalet-Musée d'Histoire de la Ville de Paris auquel sont rattachés les Catacombes de Paris et la Crypte archéologique du parvis de Notre Dame ; le musée Cernuschi ; le musée Cognacq-Jay ; le musée Galliera ; le musée d'art moderne de la Ville de Paris; le musée du Général Leclerc de Hautes-Cloches et de la Libération de Paris - Musée Jean Moulin ; le Petit Palais- musée des Beaux-Arts de la Ville de Paris; la maison de Victor Hugo à laquelle est rattachée Hauteville House à Guernsey ; le musée de la vie romantique et le musée Zadkine. Ces musées sont, au moment de la création de l'établissement public, reconnus par le ministère de la culture et de la communication comme relevant de la catégorie des « Musées de France », régis par les dispositions du Livre IV du code du patrimoine (dispositions législatives et réglementaires). Les services centraux rassemblent l'ensemble des fonctions supports permettant le fonctionnement de ces musées, la programmation et la production d'expositions temporaires, l'édition d'ouvrages scientifiques et culturels, la gestion des bâtiments. Les réserves mutualisées des musées, ainsi que l'atelier des musées d'Ivry concourent également à la gestion et au fonctionnement des musées. A ce titre ils sont intégrés à l'établissement public des musées de la Ville de Paris. Tous ces services sont le résultat de l'intégration, au sein de l'établissement public des musées de la Ville de Paris, des services de la Ville de Paris en charge de la gestion des musées et de ceux gérés dans le cadre de la DSP exercée par la société Paris Musées pour l'animation des musées de la Ville de Paris.

Article 2. Missions

L'établissement public a pour mission principale d'assurer la gestion des musées qui lui sont rattachés. Il permet aux directeurs de ces musées d'accomplir leurs missions fondamentales, liées à leurs projets scientifiques et culturels et à la sécurité des biens et des personnes, conformément aux objectifs politiques et culturels de la ville de Paris. L'établissement public est donc composé des musées et des services centraux, ci-dessous dénommé « siège ».

Dans le respect de l'identité propre de chaque musée, à laquelle la Ville de Paris est attachée, et parallèlement à la volonté de renforcer leur autonomie, l'établissement public organise la mise en réseau des musées et la mutualisation des moyens et des compétences qui lui sont dévolues par la Ville de Paris.

Le siège veille à la cohérence de la programmation culturelle globale au regard des objectifs fixés par le contrat entre la Ville et l'établissement public à partir des propositions des musées. Il veille également à sa mise en oeuvre ; notamment pour ce qui concerne la production d'expositions temporaires, l'édition d'ouvrages scientifiques et culturels et la mise en place d'animations pédagogiques et culturelles.

Le siège de l'établissement public est chargé du développement des activités commerciales des musées et du développement de leurs ressources propres, en lien avec les musées. Il soutient les actions des musées liées à la recherche de fonds propres.

Conformément aux dispositions de l'article L. 441- 2 du code du patrimoine, chacun des musées a pour missions de :

- Conserver, restaurer, étudier et enrichir leurs collections
- Rendre leurs collections accessibles au public le plus large
- Concevoir et mettre en oeuvre des actions d'éducation et de diffusion visant à assurer l'égal accès de tous à la culture
- Contribuer aux progrès de la connaissance et de la recherche ainsi qu'à leur diffusion

Les musées ont en particulier la responsabilité de concevoir la programmation culturelle de leur établissement.

Ces missions interviennent dans le cadre de leur Projet Scientifique et Culturel, élaboré conformément aux orientations de la politique culturelle de la Ville de Paris, et validé par le conseil d'administration de l'établissement public des musées de la Ville de Paris après accord du Maire de Paris.

Article 3. *Prérogatives de l'établissement public des musées de la Ville de Paris*

Pour l'accomplissement de ses missions et dans les limites des compétences qui lui ont été confiées à l'article 1er, l'établissement public des musées de la Ville de Paris peut :

- procéder pour le compte de la Ville à l'acquisition d'oeuvres conformément aux dispositions de l'article 5 des présents statuts ;
- apporter son concours scientifique à toute institution culturelle, et notamment à toutes les institutions culturelles de la ville ;
- coopérer avec des organismes publics ou privés, français ou étrangers, qui répondent à sa vocation ;
- s'associer avec des organismes publics ou privés qui contribuent à la réalisation de ses missions et au développement de ses ressources et de ses activités. Ses relations font l'objet de conventions d'association ;
- délivrer des autorisations d'occupation du domaine public, concéder des activités à des personnes publiques ou privées et assurer des prestations de services à titre onéreux ;
- acquérir et exploiter tout droit de propriété littéraire, artistique, de marque ou informatique, faire breveter toute invention ou déposer en son nom ou pour le compte de la Ville tout dessin, modèle, marque, nom de domaine ou titre de propriété industrielle correspondant à ses productions, valoriser selon toute modalité appropriée tout apport intellectuel lié à ses activités et notamment concéder des licences de marque ;
- assurer, à titre accessoire, des prestations de services à titre onéreux complémentaires de son activité principale ;
- assurer l'édition et la vente de produits dérivés - mettre en place des outils de développement des ressources propres, notamment un fonds de dotation.

D'une manière générale, il a la capacité d'accomplir tout acte juridique utile à l'exécution de ses missions.

Article 4. Gestion du personnel

Le Maire de Paris affecte à l'établissement public les agents titulaires nécessaires à la réalisation de ses missions, conformément à l'article 36 du décret 94-415 du 24 mai 1994 et aux statuts particuliers de chaque corps concerné.

Le personnel de la société Paris Musées est repris au sein de l'établissement public dans les conditions prévues par les articles L. 1224-1 et suivants du code du travail.

Les agents non titulaires de la Ville sont repris dans les conditions prévues par l'article 14ter de la loi 83-634 du 13 juillet 1983.

L'établissement public recrute et gère son personnel non titulaire.

Le personnel de l'établissement public est régi par les dispositions des titres I et III du statut général des fonctionnaires, et par les dispositions du décret n°94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes.

Article 5. Gestion des collections

La Ville de Paris confie la garde de ses collections muséales à l'établissement public, pour sa durée et l'accomplissement de ses missions. L'article 12 des présents statuts fixe les conditions générales dans lesquelles les directeurs des musées devront assurer la garde et la conservation de ces collections.

Un arrêté municipal précisera les conditions d'affectation des oeuvres. Le Maire de Paris peut néanmoins procéder à des changements d'affectation entre les musées de tout ou partie des biens dont l'établissement public a la garde, y compris ceux acquis par lui au nom de la ville de Paris, et à l'exclusion des dons et legs assortis d'une clause d'affectation à un établissement.

L'établissement public est le garant du respect des obligations liées à l'obtention de l'appellation « Musée de France », posées par le Livre IV du code du patrimoine (partie législative et réglementaire).

En application de ces dispositions, et notamment de l'article L.451-5 du code du patrimoine, les biens culturels et les collections des musées de la Ville de Paris sont inaliénables. La Crypte archéologique du parvis de Notre Dame de Paris, les Catacombes de Paris et la maison de Victor Hugo (Hauteville House) à Guernesey étant rattachés à des « Musées de France », leurs collections sont protégées au titre des articles L. 1, L. 2112-1 et L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

L'affectation des collections des musées à l'établissement public lui confère notamment le droit, sans consultation de la tutelle, de :

- restaurer, procéder à des opérations de conservation préventive, gérer la présentation des œuvres ;

- prêter et mettre des oeuvres en dépôts dans d'autres institutions culturelles.

Ces compétences de l'établissement public sont exercées par les directeurs de musées.

L'affectation l'oblige également à :

- mettre en oeuvre tout moyen pour assurer la protection des collections ;
- gérer les réserves.

L'établissement public procède, sur ses ressources et pour le compte de la Ville de Paris, aux acquisitions à titre onéreux ou gratuit de biens culturels destinés à enrichir les collections dont il a la garde. Ces biens sont inscrits sur l'inventaire des musées concernés.

Tout projet d'acquisition à titre gratuit ou onéreux d'un bien destiné à compléter les collections des musées de la Ville de Paris fait l'objet d'une validation de la commission scientifique des musées de la Ville de Paris ; avant sa soumission à la commission des acquisitions de la Direction Régionale des Affaires Culturelles.

De même, toute restauration d'un bien appartenant aux collections fait l'objet de la validation préalable de la commission scientifique des musées de la Ville de Paris, avant sa soumission à la commission de restauration de la Direction Régionale des Affaires Culturelles.

La commission scientifique de l'établissement public des musées de la Ville de Paris, présidée par le directeur général de l'établissement public, comprend selon des modalités déterminées par délibération du Conseil d'Administration, des représentants des directeurs des musées, des personnels scientifiques des musées et du siège, des personnels en charge de la régie d'oeuvres et de la conservation préventive des musées, ainsi que le directeur chargé des affaires culturelles ou son représentant et le représentant de l'atelier de restauration photographique. Elle se réunit sous deux compositions différentes : acquisitions et restaurations.

L'établissement public est habilité à recevoir des oeuvres par le biais de dons et legs, pour le compte de la Ville.

L'établissement public gère, pour le compte de la Ville de Paris, les legs faits à la ville en faveur de ses musées, et dont la liste figure en annexe ainsi que les legs qui entreront ultérieurement dans le patrimoine de celle-ci et qu'elle décidera de lui confier.

La Ville de Paris se réserve le droit d'intenter elle-même, à la place de l'établissement public, toute action en justice aux fins de préserver les droits moraux acquis par ces legs.

L'établissement public rend compte annuellement de ses acquisitions au Conseil de Paris, dans les modalités prévues à l'article 10-2 des présents statuts.

Article 6. Gestion des bâtiments

La Ville de Paris met gratuitement en affectation à l'établissement public l'ensemble des bâtiments liés à l'exploitation du service public des musées de la Ville de Paris, et dont la liste est fixée en annexe.

L'établissement public assure la maîtrise d'ouvrage et la gestion des opérations d'entretien, de maintenance et de réparation des bâtiments dont il est affectataire.

L'établissement public assure également la maîtrise d'ouvrage des travaux de rénovation de ces bâtiments. Ces travaux font l'objet d'une prévision pluriannuelle, inscrite dans le contrat qui lie la Ville de Paris à l'établissement public.

L'établissement public peut déléguer tout ou partie de cette maîtrise d'ouvrage à la Ville.

Article 7. *Contrat de performance pluriannuel entre la ville de Paris et l'établissement public*

Les objectifs stratégiques de l'établissement public des musées de la Ville de Paris, en premier lieu sa politique scientifique et culturelle, sont encadrés par le contrat de performance conclu avec la Ville de Paris.

Le contrat fixe notamment, au regard des moyens dont dispose l'établissement, les objectifs relatifs à la gestion des collections, au dynamisme de l'offre culturelle et de développement des publics. Il fixe également les objectifs de bonne gestion des moyens humains et financiers. Pour chacun de ces objectifs, des indicateurs de performance sont établis. Le contrat prévoit les modalités particulières permettant d'anticiper la production des expositions.

L'établissement public dresse annuellement le bilan de ses activités. Celui-ci fait l'objet d'une communication au Conseil de Paris au moment de l'examen du projet de délibération relatif à la subvention à lui verser, puis au prochain conseil d'administration de l'établissement.

TITRE II - Organisation Administrative

En application des dispositions de l'article R. 2221-53 du code général des collectivités territoriales, le régime applicable à l'établissement public est celui de la Ville de Paris, sous réserve des dispositions qui lui sont propres.

Article 8. Organisation générale

L'établissement est administré par un conseil d'administration et son président(e) ainsi que par un directeur(trice) général(e).

L'établissement public est également doté d'un conseil d'orientation.

Article 9. Le conseil d'administration

1. Composition :

Le conseil d'administration est composé de treize membres, désignés par le Conseil de Paris sur proposition du maire, pour une durée de six années qui ne peut excéder celle du mandat municipal. Il est intégralement renouvelé après chaque renouvellement du Conseil de Paris.

Les membres du conseil d'administration se répartissent comme suit :

- neuf membres du Conseil de Paris
- quatre personnalités désignées en raison de leurs compétences ou de leurs fonctions, notamment dans les domaines culturels ou économiques.

Le conseil d'administration élit en son sein et parmi les membres du Conseil de Paris son Président(e) et ses vice-président(e)s pour un mandat de 6 ans qui ne peut excéder la durée du mandat des conseillers de Paris.

La première séance du CA qui suit la nomination de ses membres est convoquée par le Maire de Paris. Elle est consacrée à l'élection de son président(e) et de ses Vice-président(e)s. Le membre du conseil d'administration le plus âgé préside cette séance jusqu'à l'élection du président.

Le directeur ou la directrice général(e) de l'établissement public assiste à ces séances avec voix consultative. Lorsqu'il (elle) est personnellement concerné(e) par l'affaire en discussion, il (elle) n'assiste pas à sa délibération.

Assistent notamment aux séances du Conseil :

- le directeur chargé des affaires culturelles, ou son représentant.
- le directeur chargé des finances, ou son représentant

Un collègue d'experts, désignés dans des conditions figurant au règlement intérieur du Conseil d'administration, assiste aux séances du Conseil :

- deux représentants des directeurs de musées (un titulaire et un suppléant) de l'Etablissement Public désignés par leurs pairs
- trois représentants élus des personnels

Le ou la président(e) peut inviter à assister aux réunions du conseil d'administration pour avis toute personne dont il juge la présence utile au regard de l'ordre du jour. Les directeurs de musées peuvent assister au Conseil d'Administration à leur demande.

2. Dispositions relatives aux membres du conseil d'administration

Les membres du conseil d'administration exercent leurs fonctions à titre gratuit. Toutefois, les frais de déplacement engagés par les administrateurs pour se rendre aux réunions du conseil d'administration peuvent être remboursés, sur justificatifs, dans les conditions définies par la réglementation en vigueur.

Un membre du conseil d'administration empêché d'assister à une séance peut donner à un autre membre de son choix pouvoir écrit de voter en son nom. Un membre du conseil d'administration ne peut être porteur que d'un seul pouvoir. Le pouvoir est toujours révocable. Sauf cas de maladie dûment constatée, il ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives.

En cas de vacance, pour quelque cause que ce soit, survenant plus de six mois avant l'expiration du mandat de l'un des membres du conseil d'administration, un autre représentant est désigné dans les mêmes conditions pour la durée du mandat restant à courir.

3. Modalités de réunion et délibération du conseil d'administration

Le conseil d'administration se réunit au moins tous les trois mois sur convocation de son président qui en fixe l'ordre du jour. Il se réunit en outre chaque fois que le président le juge utile, ou sur la demande du préfet ou de la majorité de ses membres.

La convocation aux séances du conseil d'administration est accompagnée de l'ordre du jour arrêté par son président. Elle est adressée aux membres du conseil d'administration cinq jours francs au moins avant la date de la réunion. En cas d'urgence, ce délai est porté à un jour franc. Le conseil d'administration délibère sur l'urgence préalablement à l'examen de l'ordre du jour.

En application des dispositions propres à la régie personnalisée (article R. 2221-9 du code général des collectivités territoriales), les séances du conseil d'administration ne sont pas publiques.

Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil d'administration.

Le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la majorité de ses membres est présente, ou représentée par un pouvoir. Si, après une première convocation régulièrement faite, ce quorum n'est pas atteint, le conseil est de nouveau convoqué avec le même ordre du jour dans un délai de trois jours au moins (un jour franc en cas d'urgence). Il délibère alors valablement sans condition de quorum.

Les délibérations sont prises à la majorité des votants.

En cas de partage égal des voix la voix du président est prépondérante.

4. Attributions du conseil d'administration

Le conseil d'administration délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de l'établissement public, et notamment sur :

1. Les orientations générales de la politique de l'établissement public et le contrat de performance pluriannuel signé avec la ville de Paris
2. L'organisation générale de l'établissement public
3. Les projets scientifiques et culturels des musées élaborés dans le cadre de l'établissement public et transmis au Maire de Paris pour validation préalablement au vote du conseil d'administration
4. Le programme d'investissement pluriannuel de l'établissement public, ainsi que son bilan annuel
5. Le budget et ses modifications, ainsi qu'annuellement la ventilation prévisionnelle des crédits délégués aux musées
6. Le compte financier et l'affectation des résultats de l'exercice
7. La politique tarifaire de l'Etablissement Public
8. Les créations des régies d'avances et de recettes

Le conseil d'administration peut déléguer au président du conseil d'administration la possibilité de créer des régies d'avances et de recettes, sur avis conforme du comptable de l'établissement public.

9. Les projets d'acquisition d'oeuvres

Le conseil d'administration décide des montants en dessous desquels le président peut se voir déléguer tous actes relatifs à l'achat d'oeuvres pour les musées de la Ville de Paris. Celui-ci rend compte, lors de la plus prochaine séance du conseil, des décisions qu'il a prises en vertu de cette délégation. La commission scientifique est consultée dans sa formation acquisition ou restauration le cas échéant.

Un bilan annuel de la politique d'acquisition et de la politique d'informatisation et de numérisation des collections lui est transmis.

10. Les conditions générales de passation des contrats, conventions et marchés publics, et notamment la politique générale de l'établissement public en matière de mécénat et de partenariat.

Un bilan annuel de la recherche de mécénat de l'établissement lui est transmis.

Les marchés de travaux, transports et fournitures sont soumis au code des marchés publics.

La commission d'appel de l'établissement est présidée par le Président du Conseil d'Administration ou son représentant. Le conseil d'administration désigne deux autres représentants ainsi que leur suppléant à la commission d'appel d'offre de l'établissement dans les conditions fixées à l'article 22-1-6e du code des marchés publics.

Le conseil d'administration peut donner délégation au président du conseil d'administration pour prendre toute décision concernant la préparation, la notification, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés dans les conditions fixées à l'article R2221-24 du code général des collectivités territoriales.

La passation des contrats donne lieu à un compte rendu spécial dès la prochaine réunion du conseil d'administration, à l'exception de ceux dont le montant est inférieur à une somme fixée par le conseil.

11. Les conditions générales de prêts, dépôts et emprunts d'oeuvres
12. Les projets de concession et de délégation de service public
13. Les transactions
14. Les acquisitions, aliénations et prises de location de biens immobiliers, ainsi que les mises en location de biens mobiliers ou immobiliers qui appartiennent à l'établissement public
15. Les emprunts sous réserve d'une garantie par la Ville, prises, extensions et cessions de participations financières
16. Les actions en justice et les conditions dans lesquelles certaines d'entre elles peuvent être engagées par le président
17. La constitution d'un fonds de dotation
18. Les suites à donner aux observations consécutives aux inspections, contrôles ou évaluations dont l'établissement a fait l'objet
19. Le régime indemnitaire des agents de l'établissement public, en application des dispositions du décret 94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes
20. Les conditions de rémunération des agents non titulaires
21. Le Conseil d'Administration adopte son règlement intérieur

Article 10. *Le ou la président(e) du conseil d'administration*

1. Nomination

Le ou la président(e) du conseil d'administration est élu en son sein parmi les membres du Conseil de Paris, lors de la première réunion qui suit le renouvellement de ses membres.

Le ou la président(e) du conseil d'administration est assisté, dans ses fonctions, de vice-président(e)s élus dans les mêmes conditions.

En cas d'absence ou d'empêchement, le ou la président(e) est provisoirement remplacé(e), dans la plénitude de ses fonctions par un(e) vice-président(e) dans l'ordre des nominations.

2. Attributions

Le ou la président(e) du conseil d'administration est le représentant légal de l'établissement. Après autorisation du conseil d'administration, il intente au nom de l'établissement public les actions en justice et le défend dans les actions intentées contre lui. Les transactions sont conclues dans les mêmes conditions.

Il peut, sans autorisation préalable du conseil d'administration, faire tous actes conservatoires des droits de l'établissement public.

Le ou la président(e) convoque le conseil d'administration au moins une fois tous les 3 mois. Il préside les séances du conseil, et peut inviter au conseil d'administration pour avis toute personne dont il juge la présence utile au regard de l'ordre du jour.

Il prend les mesures nécessaires à l'exécution des délibérations du conseil d'administration.

Le ou la président(e) arrête, dans le respect des orientations générales de la politique de l'établissement définies par le conseil d'administration, et après avis de comités ad hoc, la programmation des expositions, des activités scientifiques et culturelles de l'établissement, et ses publications.

Il présente le bilan de l'activité de l'établissement public au Conseil de Paris, au moment de l'examen du projet de délibération relatif à la subvention à lui verser, et au conseil d'administration de l'établissement public.

Le ou la président(e) du Conseil d'administration de l'établissement public nomme les personnels de l'établissement public autres que ceux affectés par le Maire de Paris et signe les contrats d'embauche des agents non titulaires. A l'exclusion de la nomination des directeurs de musées, il peut déléguer sa signature au directeur.

Il est l'ordonnateur des dépenses et des recettes de l'établissement public.

Il convoque le conseil d'orientation de l'établissement public.

En application des dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT, transposables à l'établissement en vertu de l'article R.2221-53 du CGCT, le président peut en outre être chargé par le conseil d'administration, pour la durée de son mandat :

- De fixer, dans les limites déterminées par le conseil d'administration, les tarifs des droits prévus au profit de l'établissement public
 - De procéder, dans les limites fixées par le conseil d'administration, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires
 - De décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans
 - De passer les contrats d'assurance ainsi que d'accepter les indemnités de sinistre afférentes
 - De créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services de l'établissement
 - D'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges
 - De décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'au seuil fixé par l'article L.2122-22 du CGCT.
 - De fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, avoués, huissiers de justice et experts
 - D'intenter au nom de l'établissement public les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil d'administration
 - De régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules de l'établissement public dans la limite fixée par le conseil d'administration
- Le ou la président(e) peut déléguer sa signature dans les conditions prévues par les articles R.2221-57 et R.2221-53 du code général des collectivités territoriales aux responsables de service de la régie.

Article 11. *Le directeur ou la directrice général(e)*

1. Nomination

Le directeur ou la directrice général(e) de l'établissement public est désigné par le Conseil de Paris sur proposition du Maire. Il est nommé par le président du conseil d'administration.

Il est mis fin à ses fonctions dans les mêmes conditions.

2. Attributions

Le directeur ou la directrice général(e) assure notamment le bon fonctionnement des services de l'établissement public définis à l'article 1 des présents statuts.

Il prépare et met en oeuvre les décisions du conseil d'administration et du président.

Il est chargé, sous l'autorité du président, de l'administration et de la gestion de l'établissement public des musées de la Ville de Paris, afin de mettre en oeuvre dans toutes les dimensions du contrat de performance.

Le directeur général est responsable de l'ensemble de l'établissement public, sous réserve des prérogatives des directeurs de musées fixées à l'article 12.

Il assure en particulier le bon fonctionnement des services centraux, notamment administratifs et financiers, et des ressources mutualisées des musées, notamment les réserves mutualisées, l'atelier des musées d'Ivry, la production des expositions, les éditions, la médiation culturelle.

Il est le garant du respect des dispositions législatives et réglementaires liées à l'appellation « Musée de France ».

Le directeur général assiste au conseil d'administration de l'établissement public avec voix consultative sauf lorsqu'il est personnellement concerné par l'affaire en discussion.

Article 12. Les directeurs et directrices de musées

Les musées gérés par l'établissement public des musées de la Ville de Paris sont dirigés par des directeurs et directrices qui présentent les qualifications définies par les articles 10 et 11 du décret 2002-628 du 25 avril 2002 pris pour l'application de la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France.

Les directeurs et directrices de musées sont choisis après avis du Maire, sur proposition d'un jury. Ils sont ensuite nommés dans les conditions prévues à l'article 4.

Les directeurs de musées exercent la responsabilité scientifique et culturelle des musées et, à ce titre, veillent au respect des dispositions de la loi relative aux musées de France.

Ils élaborent et mettent en oeuvre le projet scientifique et culturel du musée qu'ils dirigent, en cohérence avec les objectifs affichés par le contrat pluriannuel signé par la Ville de Paris et l'établissement public.

Ils sont responsables de la conservation, de la gestion des collections et de leur étude scientifique, ainsi que de leur diffusion au public le plus large : à ce titre ils proposent, préparent et mettent en oeuvre la programmation scientifique et culturelle, en particulier les expositions, et signent les conventions de prêts et de dépôts.

En application des dispositions des articles L. 442-8 et L. 451-2 du code du patrimoine, les directeurs de musées sont responsables pour leur musée de la « bonne tenue » de l'inventaire des collections, et de leur récolement tous les dix ans.

Les directeurs et directrices de musées sont responsables du bon fonctionnement de leur établissement, dans l'objectif d'un renforcement de leur autonomie. Ils sont responsables, pour leur musée, sous l'autorité du directeur général de l'établissement public, de l'encadrement de leurs équipes, de l'optimisation de la gestion, de la maîtrise des dépenses et du développement des ressources propres.

Article 13.- *Le conseil d'orientation*

L'établissement public des musées de la Ville de Paris est doté d'un conseil d'orientation présidé et représenté par un membre du conseil d'administration de l'établissement désigné parmi ses personnalités qualifiées.

La composition et le fonctionnement du Conseil d'Orientation sont arrêtés par délibération du Conseil d'Administration.

Il est constitué de personnalités qualifiées, choisies en raison de leurs compétences et de leur expérience, notamment en matière muséale.

Le Conseil d'Orientation comprend des représentants des directeurs de musées et des personnels scientifiques.

Les membres du conseil d'orientation exercent leurs fonctions à titre gratuit. Toutefois, ces fonctions ouvrent droit aux indemnités de déplacement et de séjour prévues par la réglementation en vigueur, selon les mêmes modalités que celles prévues à l'article 9.

Le directeur de l'établissement public assiste aux réunions du conseil d'orientation.

Le conseil d'orientation formule tout avis et recommandation sur les orientations générales de la politique scientifique et culturelle de l'établissement. Il est destinataire des projets scientifiques et culturels établis par les directeurs de musées.

Il est également consulté sur la charte déontologique. Il peut être consulté sur tout point relatif à sa mise en oeuvre.

Il est consulté pour avis sur le bilan d'activité annuel de l'établissement public.

Il se réunit à la demande du président du conseil d'administration ou des deux tiers de ses membres, au moins une fois par an.

Article 14. *Régime juridique des actes*

Les délibérations du conseil d'administration ainsi que les actes à caractère réglementaire de l'établissement public font l'objet d'une publicité par voie d'affichage au siège de l'établissement et par publication au Bulletin Municipal Officiel.

Les dispositions de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales lui sont applicables.

TITRE III - Régime Financier et Comptable

Article 15. *Dispositions générales*

Les règles budgétaires et comptables de la Ville de Paris sont applicables à l'établissement public sous réserve des dispositions propres aux régies personnalisées chargées de la gestion d'un service public administratif.

Article 16. *Le budget*

Le budget est adopté par le conseil d'administration dans les trois mois qui suivent la création de l'établissement puis, chaque année, avant le 31 mars de l'exercice auquel il se rapporte.

En fin d'exercice, l'ordonnateur établit le compte administratif et le comptable établit le compte de gestion.

Ces documents sont présentés au conseil d'administration dans les délais fixés à l'article L. 1612-12.

Les comptes sont ensuite transmis pour information à la commune dans un délai de deux mois à compter de la délibération du conseil d'administration.

Article 17. *Le comptable*

Le comptable de l'établissement est un comptable direct du Trésor ayant la qualité de comptable principal. Il est nommé par le préfet, sur avis conforme du directeur régional des finances publiques.

Il est soumis aux obligations prévues par les articles L.1617-2 à L.1617-5 du code général des collectivités territoriales.

Article 18.- *Régies d'avances et de recettes*

Sur avis conforme du comptable et sur délégation du conseil d'administration de l'établissement public, le président peut créer des régies d'avances et de recettes.

Article 19.- *Recettes de l'établissement public des musées de la Ville de Paris*

Les recettes de l'établissement comprennent notamment :

- les subventions de l'Etat, des collectivités territoriales et de toute autre personne publique ou privée
- le produit du droit d'entrée et des prestations culturelles (visites conférences, ateliers pédagogiques...)
- les recettes provenant des manifestations artistiques ou culturelles, notamment celles programmées dans les auditoriums (salles de conférences) des musées
- le produit des contrats et des concessions
- le produit des opérations commerciales de l'établissement public, et de façon générale, toute autre recette provenant de l'exercice de ses activités
- les dons et legs et leurs revenus
- les revenus des biens meubles et immeubles
- le produit du placement de ses fonds
- le produit des aliénations, notamment le produit des ventes de bronzes originaux, des reproductions plastiques ou graphiques, des photographies.
- les emprunts
- d'une manière générale, toute recette autorisée par les lois et règlements.

Article 20. *Charges de l'établissement public*

Les charges de l'établissement comprennent notamment :

- les frais de personnel qui ne sont pas pris en charge par la Ville de Paris ou une autre structure
- les frais de fonctionnement

- les frais d'équipement, d'entretien, de maintenance et de travaux
- les frais de restauration ou d'acquisition de biens culturels
- de manière générale, toutes les dépenses nécessaires à l'activité de l'établissement public.

TITRE IV - Dispositions Transitoire et Finales

Article 21.

Une délibération du conseil de Paris prévoit la date à laquelle les missions définies à l'article 2 sont confiées par la Ville de Paris à l'établissement public des musées de la Ville de Paris.

Article 22.

L'établissement a son siège à l'Hôtel de Ville 3/5 rue Lobau 75004 PARIS. Il peut transférer son siège en tout autre lieu par décision de son conseil d'administration.

Article 23. Dispositions relatives aux contrats en cours

L'établissement public est substitué à la Ville de Paris dans les droits et obligations résultants des conventions passées par la ville pour la réalisation des missions citées à l'article 2 des présents statuts.

Article 24. Fin de l'établissement public

L'établissement public des musées de la Ville de Paris est créé sans limitation de durée.

Il cesse son exploitation sur délibération du Conseil de Paris, qui détermine la date à laquelle prennent fin les opérations de celle-ci.

Les comptes sont arrêtés à cette date.

L'actif et le passif de la régie sont repris dans les comptes de la commune.

Le Maire est chargé de procéder à la liquidation de la régie. Il peut désigner par arrêté un liquidateur dont il détermine les pouvoirs. Le liquidateur a la qualité d'ordonnateur accrédité auprès du comptable.

Il prépare le compte administratif de l'exercice qu'il adresse au préfet du département, siège de la régie, qui arrête les comptes.

Les opérations de liquidation sont retracées dans une comptabilité tenue par le comptable. Cette comptabilité est annexée à celle de la commune. Au terme des opérations de liquidation, la commune corrige ses résultats de la reprise des résultats de la régie, par délibération budgétaire. En cas de dissolution, pour quelque cause que ce soit, de l'établissement public des musées de la Ville de Paris, la garde des collections et de ces acquisitions reviendront en pleine propriété et gratuitement à la Ville de Paris.

Table des matières

REMERCIEMENTS	III
SOMMAIRE	V
TABLE DES ABRÉVIATIONS	VI
INTRODUCTION	1

PARTIE I

LES MUSÉES TERRITORIAUX, EXPRESSION DE LA DÉCENTRALISATION CULTURELLE

TITRE I. LES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ÉTAT EN MATIÈRE DE MUSÉES	55

CHAPITRE I. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, PRINCIPAUX ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT DES MUSÉES EN FRANCE.....	57

<i>SECTION 1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS MUSÉES</i>	<i>57</i>

<i>§1. Aperçu de l'histoire des musées territoriaux.....</i>	<i>58</i>

A. Les premiers musées : de l'origine au développement des musées territoriaux	59

1. Des initiatives locales novatrices et préfigurant la notion de musée	59

2. La Révolution française à l'origine d'un véritable « désir de musée » des collectivités territoriales	62

B. Le développement des musées territoriaux depuis 1900	64

1. Un nouvel essor des musées territoriaux au XX ^{ème} siècle	64

2. Fondement juridique de l'intervention des collectivités territoriales en matière de musées	69

<i>§2. Les moyens des collectivités territoriales liés à la gestion de leurs musées ...</i>	<i>72</i>

A. Les moyens humains nécessaires à la gestion des musées territoriaux.....	73

1. Les fonctions du musée.....	73

2. Le recrutement des agents des musées : l'application des règles de la fonction publique territoriale	75
B. Les moyens matériels des collectivités territoriales pour assurer la gestion de leurs musées	80
1. Le statut des musées et de leurs collections	80
a. <i>Le statut des musées territoriaux</i>	81
b. <i>Le statut des collections des musées territoriaux</i>	84
2. Le régime juridique des musées des collectivités territoriales et de leurs collections	90
a. <i>La réglementation domaniale relative aux musées</i>	91
α. L'application des règles posées par le code général de la propriété des personnes publiques	91
β. L'application de la réglementation relative aux monuments historiques	95
γ. L'application des dispositions relatives aux travaux publics et aux établissements recevant du public	100
• L'application de la réglementation relative aux travaux publics	100
• Les dispositions relatives aux établissements recevant du public	102
b. <i>La réglementation relative aux collections des musées territoriaux</i> ...	105
α. La protection posée par la loi sur les monuments historiques	106
β. Le régime posé par la loi relative aux musées de France	109
• Le débat relatif à la restitution des têtes maories à l'origine de la loi du 18 mai 2010	112
- Les origines du débat sur la restitution des têtes maories	113
- L'extension du champ d'application de la proposition de loi visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories	115
• Le débat sur la question de l'inaliénabilité des collections des musées	118
- Les réflexions relatives au déclassement des collections dans un but économique	119
- Les <i>Réflexions sur les possibilités pour les opérateurs publics d'aliéner des œuvres de leurs collections</i> : le rapport de Monsieur Jacques Rigaud	120
γ. La protection posée par les dispositions relatives aux trésors nationaux	123

SECTION 2. LES AUTRES INTERVENTIONS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	
TERRITORIALES	
DANS LE DOMAINE MUSÉAL	126
§1. La participation financière des collectivités territoriales en faveur des musées	127
A. La coopération financière entre collectivités territoriales en matière de musée	128
1. L'impact de la réforme des collectivités territoriales et de la fin des financements croisés sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales	129
2. Le maintien de l'intervention des régions dans le cadre de leurs compétences en matière d'aménagement et de développement du territoire : les contrats de projets	133
B. Le soutien financier des collectivités territoriales aux institutions privées.	135
§2. Les interventions des collectivités territoriales en faveur de la gestion des collections des musées	139
A. Les compétences des régions propres aux musées : les fonds régionaux d'acquisition pour les musées et les fonds régionaux d'aide à la restauration	140
B. Les contributions scientifiques des départements : les conservations départementales	142
CHAPITRE 2. L'ÉTAT ET LES MUSÉES TERRITORIAUX	148
SECTION 1. LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT SUR LES MUSÉES TERRITORIAUX : LA LOI	
LA LOI	
RELATIVE AUX MUSÉES DE FRANCE	149
§1. L'appellation « musée de France »	151
A. Éléments de définition de l'appellation « musées de France »	152
B. Procédure d'attribution et de retrait de l'appellation « musée de France »	154
§2. Les obligations qui découlent de l'appellation « musées de France »	158
A. Le public placé au centre des préoccupations des musées	159
1. L'accessibilité des musées au plus grand nombre	160
a. L'absence de fixation par la loi d'un « plafond » de tarif en matière de droit d'entrée dans les musées	161
b. L'absence de tarif « plancher » en matière de droit d'entrée dans les musées : la question de la gratuité	168
2. La mise en place d'un service des publics	173
B. Le respect de contraintes scientifiques et techniques	178
1. Un personnel doté de compétences scientifiques propres	179

a. Les modalités de recrutement et de formation des conservateurs des musées.....	179
b. Les missions des conservateurs territoriaux du patrimoine	183
2. Le respect de certains impératifs de gestion des collections.....	187
a. L'inventaire et le récolement des collections des musées de France ..	188
α. L'obligation d'inventaire	188
β. Le récolement	192
b. Les obligations des musées de France en matière d'acquisition et de restauration	194
α. La soumission des projets d'acquisition ou de restauration à l'avis d'une commission régionale ad hoc	194
β. Les autres formalités et procédures liées aux acquisitions et aux restaurations des collections des musées de France	198

SECTION 2. LA LOI RELATIVE AUX « MUSÉES DE FRANCE », VÉRITABLE VECTEUR	
VECTEUR	
DE LA DÉCENTRALISATION CULTURELLE	203

§1. Les interventions de l'État en faveur des musées territoriaux	204
A. Le soutien scientifique et financier de l'État vis-à-vis des musées territoriaux	204
B. Le « Plan Musées en Régions » : un plan de relance ?	209
1. Les objectifs du « Plan Musées en Régions »	210
2. Un effort « relatif » de l'État en faveur des musées?	212
§2. Les autres formes de participation de l'État en faveur des « musées de France »	214
A. Le transfert de propriété des dépôts de l'État effectués dans les musées de régions avant 1910	215
B. L'encouragement au développement des échanges entre musées nationaux et musées locaux	219
1. Les dispositions législatives et réglementaires en matière de dépôt et de prêts entre les « musées de France »	219
2. Les modalités pratiques des dépôts et des prêts de collections entre « musées de France »	221
C. La mise en œuvre par l'État de son droit de préemption au profit des musées territoriaux.....	226

Conclusion du Titre I.	230

TITRE II. LES MUSÉES TERRITORIAUX : ILLUSTRATION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES..... 232

CHAPITRE I. LES MUSÉES TERRITORIAUX, VITRINES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .. 237

SECTION 1. LES MUSÉES TERRITORIAUX, ACTEURS DANS LA VALORISATION DES VALORISATION DES TERRITOIRES 238

§1. Les musées territoriaux, outils pour le développement du tourisme en région 238

A. Le tourisme culturel et urbain, outil de développement économique des territoires 239

1. L'impact économique du tourisme culturel urbain 240

2. Les facteurs essentiels à l'inscription du tourisme culturel dans une politique de développement local durable 244

B. Le rôle des musées territoriaux dans le développement du tourisme..... 249

1. Les musées territoriaux, vecteurs d'une image de marque des collectivités territoriales 249

2. Les musées territoriaux utilisés comme « produits d'appel » par les collectivités territoriales 252

a. Des ambitions architecturales fortes 252

b. Le développement d'une politique culturelle attractive 255

§2. Les musées territoriaux, éléments clés du dynamisme local 256

A. Le musée territorial, un outil au service de la politique de la ville 258

1. Le musée, élément de la planification urbaine..... 258

2. Le musée, catalyseur de développement : l'exemple des villes du nord de la France 261

a. Le musée des Beaux-Arts de Roubaix, élément de régénérescence de la ville 261

b. Les exemples des villes de Metz et Lens 264

B. Le musée territorial, un outil au service de la société et de son développement 270

1. Les musées au service de la connaissance et de l'appropriation des territoires 271

2. Le musée au service du développement et de la cohésion sociale..... 275

SECTION 2. UN BILAN CONTRASTÉ : LES RISQUES D'UN ENGOUEMENT FORT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR LES MUSÉES..... 279

§1. Des chantiers difficiles à mettre en place.....	280
A. Les risques financiers liés aux engagements des collectivités territoriales en matière de musée.....	281
1. Les risques liés à un trop grand enthousiasme des collectivités territoriales en matière de musées	282
2. Les risques liés à une mauvaise évaluation des coûts.....	283
B. Les risques d'une surestimation des effets attendus : des attentes déçues en termes de fréquentation	287
§2. Des structures parfois difficiles à exploiter.....	290
A. Les contraintes de gestion liées au fonctionnement même des musées	291
B. Les conséquences pour les musées : entre désintérêt et instrumentalisation	295
 CHAPITRE II. LES MUSÉES TERRITORIAUX DANS LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DES INSTITUTIONS LOCALES	302
 <i>SECTION 1. LES MUSÉES DANS L'INTERCOMMUNALITÉ « DE PROJET »</i>	<i>308</i>
 §1. Définition et enjeux de l'intercommunalité de projet à travers la notion d'intérêt communautaire	313
A. L'intérêt communautaire : un intérêt général qui transcende les intérêts généraux des communes	316
B. Les critères de définition de l'intérêt communautaire	320
1. Les critères objectifs et qualitatifs de définition de l'intérêt communautaire	321
2. L'effacement de la distinction traditionnelle entre collectivités territoriales et établissement public de coopération intercommunale	324
§2. La culture et les musées au service de la définition de l'intérêt communautaire	326
A. L'intercommunalité : un territoire adéquat pour le développement culturel	328
1. Les critères « objectifs » en faveur de l'intercommunalité culturelle....	329
2. Les enjeux fiscaux et financiers de la réforme des institutions locales .	332
B. La culture et les musées territoriaux : des outils au service de la restructuration territoriale.....	334
1. La culture au service de la cohérence des territoires	335
2. Les musées et les questions de restructuration des territoires.....	337
 <i>SECTION 2. LE CADRE JURIDIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ CULTURELLE POUR LES MUSÉES.....</i>	<i>340</i>

§1. Les outils de la coopération intercommunale	340
A. La culture au sein des établissements publics de coopération intercommunale : « une compétence aléatoire et à géométrie variable ».....	341
1. Le caractère hétérogène des compétences attribuées par la loi aux établissements publics de coopération intercommunale	341
2. Les modalités variables de l'exercice des compétences culturelles des établissements publics de coopération intercommunale	345
B. Les procédures liées à la constitution d'un établissement public de coopération intercommunale.....	348
1. La création des établissements publics de coopération intercommunale.....	348
2. La détermination de l'intérêt communautaire	352
a. Les modalités de définition de l'intérêt communautaire	352
b. La question des délais de détermination de l'intérêt communautaire.....	356
§2. Les questions juridiques liées au transfert de la gestion d'un musée à un établissement public de coopération intercommunale	358
A. Le transfert des moyens humains et matériels liés à la gestion d'un musée	360
1. Le transfert des moyens humains nécessaires à la gestion d'un musée	360
a. Les modalités de transfert de personnel	361
b. La mise à disposition ou la constitution de services communs	363
2. Le transfert des moyens matériels d'une commune vers un établissement public de coopération intercommunale : les immeubles et les collections	366
a. La mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées	366
b. Le transfert en pleine propriété des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées	368
B. La substitution des établissements publics de coopération intercommunale dans les obligations juridiques et financières de la commune.....	371
1. La substitution de l'établissement public de coopération intercommunale à la commune dans la gestion du musée transféré	371
2. Le transfert des charges liées à la gestion du musée.....	374
a. Les modalités du transfert des charges de gestion courante de la commune vers l'établissement public de coopération intercommunale	375
b. Les modalités du transfert de la dette	376
c. L'élaboration et l'exécution du budget de l'établissement public de coopération intercommunale	377
CONCLUSION DU TITRE II.....	380
CONCLUSION DE LA PARTIE I.	382

PARTIE II

LES MUSÉES TERRITORIAUX, EXPRESSION DE LA DIVERSITÉ DES MODES DE GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

TITRE I. MODALITÉS DE GESTION DES MUSÉES TERRITORIAUX : DÉFAILLANCE DES MÉTHODES TRADITIONNELLES ?	388

CHAPITRE I. LA RÉGIE DIRECTE : UN MODE DE GESTION SIMPLE, STABLE ET PÉRENNE	389

SECTION 1. LA RÉGIE : ENTRE STRUCTURE DE GESTION ET MODE DE GESTION GESTION	
INTERCHANGEABLE	389

§1. La théorie de la régie	390

§2. Les risques de confusion : la remise en cause du concept d'unité de la régie	393

SECTION 2. LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA RÉGIE DIRECTE	398

§1. Les moyens de la régie directe	398

A. Le personnel nécessaire au fonctionnement du service public géré en régie directe.	399

B. Les moyens financiers et juridiques nécessaires au fonctionnement d'un service public en régie directe	401

§2. Le choix de la gestion en régie : gestion directe contre gestion déléguée	403

CHAPITRE II. L'APPLICATION DE LA RÉGIE DIRECTE AUX MUSÉES TERRITORIAUX	412

SECTION 1. L'INADAPTATION DE LA RÉGIE DIRECTE AUX NOUVEAUX BESOINS DES DES MUSÉES : LES CONTRAINTES EXTERNES.....	413

§1. L'inadaptation des règles de la fonction publique : une critique toujours valable ?.....	414

A. L'adaptation des règles de la fonction publique aux besoins des musées....	415

1. Le développement de nouvelles fonctions au sein des musées.....	415

2. La consécration des nouvelles fonctions des musées par la réglementation relative à la fonction publique.....	416

B. Les difficultés qui peuvent découler de la mise en œuvre des règles de la fonction publique en matière de musées	419
1. Les incohérences relatives à l'exercice de certaines fonctions au sein des musées.....	420
2. Les craintes relatives à la profession de conservateur	422
§2. <i>Un cadre budgétaire et comptable adapté ?</i>	425
A. L'inadaptation de la régie directe au développement des activités commerciales des musées.....	426
1. La création de régies d'avances et de recettes pour assurer la gestion des activités commerciales des musées	427
2. Un cadre comptable inadapté	429
B. L'application des grands principes budgétaires dans le cadre de la gestion des musées en régie directe	430
1. Le principe d'annualité budgétaire	431
a. <i>La présentation du principe d'annualité budgétaire</i>	432
b. <i>Les critiques faites à l'encontre du principe d'annualité budgétaire</i> ..	433
c. <i>Les évolutions du principe d'annualité budgétaire</i>	435
2. Le principe de spécialité	439
a. <i>La présentation du principe de spécialité budgétaire</i>	440
b. <i>Les aménagements au principe de spécialité budgétaire</i>	442
3. Le principe d'universalité budgétaire	444
a. <i>La présentation du principe d'universalité budgétaire</i>	445
b. <i>Les conséquences de la règle de non-affectation dans le cadre de la gestion des musées en régie directe</i>	447
c. <i>La limite à la règle de non-affectation : l'affectation des recettes issues des libéralités</i>	451

**SECTION 2. L'INADAPTATION DE LA RÉGIE DIRECTE À LA GESTION DES MUSÉES :
MUSÉES : LES CONTRAINTES INTERNES
LES CONTRAINTES INTERNES..... 454**

§1. <i>Les contraintes techniques et juridiques</i>	457
A. Les contraintes liées aux règles de la commande publique.....	457
1. La réglementation relative aux marchés publics appliquée aux musées gérés en régie directe.....	458
2. Les contraintes liées à la règle de computation des seuils	462
B. La gestion des libéralités : les contraintes imposées par les dispositions législatives et réglementaires	464
1. La responsabilité des collectivités territoriales pour non-respect des clauses des libéralités	465

a. <i>Le non-respect des conditions des legs</i>	465
b. <i>Le non-respect d'une clause de donation</i>	469
2. Les procédures liées à l'acceptation des libéralités	470
§2. <i>Les contraintes organisationnelles de la gestion d'un musée en régie directe</i>	473
A. Les contraintes organisationnelles liées à une gestion transversale et centralisée	474
1. Les conséquences d'une gestion « transversale » des services publics en régie directe.....	475
2. Les conséquences d'une gestion centralisée des services publics en régie directe.....	478
B. La recherche de palliatifs	482
1. Le conservateur, un personnage aux ressources multiples	482
a. <i>Le recours aux élus locaux</i>	483
b. <i>Le recours aux services de l'État</i>	484
c. <i>Le recours aux sociétés d'amis</i>	485
2. Les aménagements possibles des collectivités territoriales pour pallier les inconvenients de la régie directe	493
a. <i>Le recours à la régie d'avances</i>	493
b. <i>Le recours aux procédés de délégation de signature et de compétences</i>	496
α. Les procédés de délégation de compétences et de signature : présentation	497
β. Le recours à la délégation de signature ou de compétences dans le cadre de la gestion de musées en régie directe	500
CONCLUSION DU TITRE I.....	506
TITRE II. QUELLES PERSPECTIVES AU-DELÀ DE LA RÉGIE DIRECTE ?.....	508
CHAPITRE I. LES SOLUTIONS DÉVELOPPÉES PAR L'ÉTAT POUR AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DE SES MUSÉES EN RÉGIE DIRECTE	511
SECTION 1. L'EXTERNALISATION : PRINCIPES ET LIMITES	514
§1. <i>Principes généraux de l'externalisation en matière de musées</i>	516
A. La Réunion des musées nationaux : un prestataire au service des musées nationaux.....	516
1. L'évolution des compétences et du statut de la Réunion des musées nationaux.....	517

2. Du dédoublement fonctionnel à l'externalisation	520
B. L'externalisation dans le cadre de la gestion des musées territoriaux	523
1. Une pratique couramment admise dans le cadre de la gestion des services publics locaux	523
2. L'absence d'obstacle juridique à l'externalisation de tout ou partie des missions d'un musée territorial	525
§2. <i>Les modalités de l'externalisation</i>	528
A. Les conditions du recours à l'externalisation : le respect des règles liées aux marchés publics ou aux délégations de services publics.....	529
1. Les marchés publics, une formule appropriée ?.....	529
2. La pertinence du recours à la délégation de service public.....	532
a. <i>Les critères de définition de la délégation de service public</i>	533
b. <i>La souplesse des procédures de passation des délégations de service public</i>	536
B. Une faible transposition du modèle national au niveau local : les limites de l'externalisation.....	539
1. Les difficultés juridiques, techniques ou organisationnelles liées à l'externalisation de certaines missions des musées.....	541
a. <i>La rareté des institutions spécialisées dans la gestion des activités muséales</i>	541
b. <i>Les risques de confusion des structures</i>	543
2. Les contraintes financières liées à l'externalisation.....	546

SECTION 2. LA DÉCONCENTRATION HORIZONTALE : L'APPLICATION DU MODÈLE MODÈLE DES SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE AUX MUSÉES TERRITORIAUX TERRITORIAUX 551

§1. <i>Le modèle national : la création des services à compétence nationale</i>	552
A. La présentation des services à compétence nationale	553
B. Les musées nationaux services à compétence nationale	557
§2. <i>La transposition du modèle au niveau local : le recours à la régie autonome</i>	563
A. Services à compétence nationale et régies autonomes : illustration du principe de « segmentation » de l'administration	563
B. L'application de la régie autonome aux musées territoriaux	568
1. Les modalités de création et de gouvernance de la régie autonome	569
2. Les conséquences de la constitution d'une régie autonome sur la gestion de musées territoriaux.....	571
a. <i>Le contrôle de la collectivité territoriale sur la régie autonome chargée de la gestion d'un musée</i>	571

b. Le périmètre de la régie autonome chargée de la gestion de musées ..	573

CHAPITRE II. L'ÉVOLUTION POSSIBLE VERS LA CONSTITUTION D'UNE STRUCTURE *AD HOC*.. 577

SECTION 1. LA DIVERSITÉ DES STRUCTURES DE GESTION PUBLIQUE POUR LES POUR LES MUSÉES TERRITORIAUX	578

§1. Les établissements publics nationaux chargés de la gestion de musées	580
A. Les facteurs liés à la réforme de la gestion des musées nationaux	581
B. La généralisation du recours à l'établissement public administratif	584
1. Les missions des musées nationaux devenus établissements publics	585
a. Des missions fondées sur les dispositions de la loi relative aux musées de France.....	585
b. Les nouveaux rapports entre la Réunion des musées nationaux et les musées nationaux érigés en établissements publics	588
2. L'organisation administrative des musées nationaux devenus établissements publics.....	590
a. Les principes généraux de l'organisation administrative des établissements publics chargés de la gestion des musées nationaux	590
b. La spécificité d'organisation de certains établissements publics chargés de la gestion de musées nationaux : l'exemple du château de Versailles	592
3. Le sort des musées nationaux non érigés en établissements publics	594
§2. Les différentes catégories d'établissements publics locaux susceptibles d'assurer la gestion de musées	596
A. La régie personnalisée : un établissement public généraliste au service des politiques locales.....	597
1. La régie personnalisée, un établissement public généraliste ?.....	598
2. Les modalités de fonctionnement de la régie personnalisée	604
3. L'application de la régie personnalisée à la gestion des musées territoriaux	607
B. L'établissement public de coopération culturelle.....	610
1. Les modalités de création de l'établissement public de coopération culturelle	613
a. L'établissement public de coopération culturelle : un outil de coopération qui peut intégrer l'État ou ses établissements publics	614
b. La création de l'établissement public de coopération culturelle par le représentant de l'État	617
c. L'établissement public de coopération culturelle : un établissement public à caractère administratif ou industriel et commercial	618

2. Modalités de fonctionnement de l'établissement public de coopération culturelle	620
<i>a. Le conseil d'administration</i>	620
<i>b. Le directeur</i>	626
<i>c. L'établissement public muséal de l'article L. 410-4 du code du patrimoine</i>	629

<i>SECTION 2. PRÉCONISATIONS POUR UNE GESTION PUBLIQUE DES MUSÉES</i>	
<i>MUSÉES TERRITORIAUX</i>	634

<i>§1. L'adaptation croissante des structures publiques aux problématiques de gestion privée</i>	637

A. Les questions techniques à prendre en compte dans le choix d'une gestion publique ou d'une gestion privée des musées	638

1. Les règles de gestion du personnel	638

<i>a. L'adaptation des situations existantes au statut de la nouvelle structure de gestion de musées territoriaux</i>	639

α. Le statut des agents d'une structure de gestion privée d'un musée local : le principe de la soumission au régime du droit commun du travail.....	639

β. Les modalités de transfert des fonctionnaires exerçant leur activité au sein d'un service en régie vers une structure de gestion autonome	640

<i>b. Les modalités de recrutement et de gestion des agents</i>	644

2. Les questions liées aux règles de la commande publique	648

<i>a. L'applicabilité des règles de la commande publique au moment de la délégation de la gestion d'un musée à une structure de droit privé</i>	648

<i>b. La question de l'application des règles de la commande publique</i>	656

α. La soumission des structures de gestion privée des musées territoriaux aux règles de la commande publique	656

β. La question des modalités de mise en œuvre des dispositions relatives aux règles de la commande publique : les aspects organisationnels	659

B. Les questions d'ordre financier	666

1. La fiscalité applicable aux structures chargées de la gestion d'un musée	666

<i>a. L'exonération des impôts commerciaux au titre de la gestion d'un musée</i>	667

<i>b. La question de la taxe sur les salaires</i>	670

<i>c. Un dispositif spécial au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements : le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée</i>	671

2. Les modalités de financement des structures chargées de la gestion d'un musée	675

<i>a. Les principes généraux de financement des structures privées.....</i>	675
<i>b. Les autres modalités de financement des musées.....</i>	679
<i>α. Les recettes issues des activités commerciales</i>	680
<i>β. Les recettes issues du soutien des entreprises et des particuliers.....</i>	681
• Les dispositifs fiscaux liés au mécénat d'entreprises et des particuliers	681
• Le poids des soutiens privés dans le financement des musées : des recettes à relativiser ?	685
§2. <i>Pour une gestion publique des musées territoriaux</i>	688
A. Les modalités de contrôle des établissements publics	689
1. Origine et développement de la contractualisation entre autorités publiques	692
2. L'application des aux musées nationaux	697
B. Les préconisations pour une mise en réseau des musées des musées territoriaux	705
1. Les modèles nationaux : la maison de l'histoire de France et le Centre des monuments nationaux	707
<i>a. Le projet de la Maison de l'Histoire de France</i>	708
<i>b. Le Centre des monuments nationaux.....</i>	710
2. Les outils à la disposition des collectivités territoriales pour une gestion en réseau de leurs musées	712
<i>a. Le recours à la régie personnalisée pour assurer la gestion d'un réseau de musées territoriaux</i>	713
<i>b. Les possibilités offertes par les établissements publics territoriaux ...</i>	713
<i>c. Le groupement d'intérêt public.....</i>	717
3. Les impératifs à respecter dans le cadre d'une mise en réseau des musées territoriaux.....	722
<i>a. L'organisation de la mutualisation au sein du réseau des musées</i>	722
<i>b. La nécessaire préservation de l'identité des musées intégrés dans la structure en réseau</i>	724
CONCLUSION DU TITRE II.....	730
CONCLUSION DE LA PARTIE II.	732
BIBLIOGRAPHIE	737
INDEX ALPHABÉTIQUE.....	778
LISTE DES MUSÉES ET AUTRES INSTITUTIONS PATRIMONIALES CITÉS.....	784
ANNEXES	787

TABLE DES MATIÈRES 835