

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N°2005649

COMMUNE DE TOULOUSE

M. Pascal Peyrot
Rapporteur

Mme Camille Chalbos
Rapporteur public

Audience du 19 janvier 2021
Lecture du 2 février 2021

17-04-01
54-02-03
39-01-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance du 5 octobre 2020, le juge commissaire du tribunal judiciaire de Toulouse a, d'une part, sursis à statuer sur la requête en revendication présentée par la commune de Toulouse et, d'autre part, enjoint à ladite commune de saisir la juridiction compétente aux fins de voir qualifier les conventions conclues entre elle et l'association « PACE – La Photographie au Château d'Eau » relatives à l'exploitation de la Galerie du Château d'Eau et la nature des biens dont il est demandé revendication.

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 4 novembre et 15 décembre 2020, la commune de Toulouse, représentée par Me Vandepoorter, du cabinet Seban & associés, demande au tribunal :

1°) de qualifier de conventions de délégation de service public les conventions conclues entre la commune et l'association PACE entre 1985 et 2019 ;

2°) de qualifier les fonds photographique et documentaire constitués par l'association PACE dans le cadre de ces conventions comme étant des biens de retour appartenant au domaine public de la commune de Toulouse ;

3°) de mettre à la charge de l'association PACE une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les conventions en cause sont des contrats de droit public qu'il revient à la juridiction administrative de qualifier ;
- un contrat par lequel une association est autorisée à occuper le domaine public peut être requalifié en délégation de service public lorsqu'il a pour objet principal de répondre au besoin de la personne publique en matière de service public ;
- la gestion de la Galerie du Château d'Eau est une activité d'intérêt général qui doit être qualifiée de service public municipal ;
- elle est à l'origine de la création de cette Galerie en 1978, et c'est elle qui a décidé, après l'avoir exploitée en régie directe, de confier sa gestion à l'association PACE à partir de 1985 ;
- les conventions successives de 1985 et 1987 sont explicites sur l'existence d'une mission de service public ;
- les conventions de 1998, 2003 et 2008 ne modifient pas l'objet de la mission de service public confiée à l'association et la ville continue d'exercer un contrôle sur son activité ;
- les conventions conclues à compter de 2013, constituent un ensemble contractuel composé d'une convention d'occupation domaniale, d'une convention d'objectifs et de moyens et d'une convention de financement, par lesquelles la mission confiée à l'association reste identique, ainsi que le contrôle de la ville ; de telles conventions révèlent toujours sa volonté d'organiser un service public culturel et d'en déléguer l'exercice à l'association PACE, sous son contrôle ;
- les conventions en cause ne sauraient caractériser une mission de service public dévolue en dehors du champ d'une délégation de service public en application de la jurisprudence du Conseil d'Etat, 6 avril 2007 Commune d'Aix-en-Provence n°284736 ;
- elles ne sauraient pas plus être regardées comme de simples conventions de subventionnement au sens de l'article L. 1100-1 du code de la commande publique ;
- le versement de ces subventions n'a pas eu pour objet ou pour effet de neutraliser le risque d'exploitation transféré à l'association ; la circonstance que l'association soit placée en sauvegarde judiciaire démontre l'existence d'un risque d'exploitation ;
- il en résulte que toutes les conventions conclues entre la ville et l'association depuis 1985 doivent être qualifiées de contrats de délégation de service public ;
- les fonds photographique et documentaire acquis par l'association dans le cadre de cette délégation de service public et qui sont nécessaires et indispensables à l'exploitation de cette mission, sont des biens de retour qui appartiennent au domaine public de la ville depuis leur acquisition, en application de l'article L. 3132-4 du code de la commande publique et de l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;
- en tout état de cause, quand bien même la juridiction considérerait que, faute de transfert du risque d'exploitation à l'association, la qualification des conventions en délégation de service public n'est pas possible, de telles conventions devront nécessairement être analysées comme des marchés de service conclus par la ville pour les besoins d'un service public culturel et l'association sera considérée comme prestataire de service agissant au nom et pour le compte de la commune ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 décembre 2020, l'association "PACE - La Photographie au Château d'Eau", représentée par Me Leguevaques et Me Nabet-Martin, du cabinet METIS Avocat, demande au tribunal :

- 1°) de rejeter la demande de requalification présentée par la commune de Toulouse ;

2°) de dire que les conventions conclues entre la commune et l'association sont, d'une part, des conventions d'autorisation du domaine public avec mise à disposition de locaux et, d'autre part, des conventions d'attribution de subvention ;

3°) de dire que les biens acquis par elle au cours de son activité d'intérêt général relèvent de sa propriété ;

4°) à titre subsidiaire, si le tribunal requalifiait lesdites conventions en délégations de service public, d'opposer la prescription quadriennale à compter de l'année 2016 ;

5°) de mettre à la charge de la commune de Toulouse une somme de 6 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la ville de Toulouse, en sollicitant la requalification des conventions conclues, souhaite contourner les règles de la propriété privée, en considérant que le versement de subventions à l'association lui permettrait de récupérer certains de ses biens ; or, les subventions ne peuvent être assimilées à des apports ;

- la qualification d'une convention en délégation de service public nécessite un transfert réel du risque d'exploitation en application de l'article L. 1121-1 du code de la commande publique ; aucune des conventions ne fait mention d'un transfert de risque de la commune à l'association ; la part des subventions dans le budget de l'association représente 60 % dans les années 80, 71 % en 2018 et 84 % en 2019, neutralisant tout risque d'exploitation pour l'association ;

- aucun versement de subvention n'a été conditionné à la réalisation d'un chiffre d'affaires par l'association, en raison d'une absence d'objectifs réels et contraignants et de risque économique en cas de mauvaise exploitation ;

- la convention conclue en 2016 indique en outre expressément que le montant des contributions de la commune dépendra de l'évolution générale du budget de la commune ; en outre, la fixation des droits d'entrée nécessitaient l'accord de la mairie, ce qui prouve que l'association n'était pas libre de déterminer le prix du billet ;

- les termes employés par les conventions successives démontrent que les parties n'ont jamais considéré mettre en œuvre une délégation de service public ;

- la gestion d'un service public culturel par une association, assortie de l'attribution de subventions, peut se faire en dehors de toute convention de délégation de service public ;

- l'activité exercée par l'association PACE est une activité d'intérêt général et ne saurait être qualifiée de mission de service public, dès lors que cette notion est formellement absente des conventions en cause et que la commune de Toulouse, avec un seul membre de droit dans son conseil d'administration, a exercé un contrôle restreint sur son activité artistique ; le contrôle effectué par la commune s'inscrit dans le contrôle classique que porte une personne publique sur l'utilisation des subventions octroyées à une personne privée, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 ;

- en application de l'article 7 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, un contrat de subventionnement ne peut être qualifié de contrat de concession ;

- le formalisme des délégations de service public n'a pas été respecté ;

- par voie de conséquence, les fonds photographique et documentaire ne sauraient être qualifiés de biens de retour ;

- en outre, ces biens ont été acquis par l'association en son nom et ne constituent pas des biens appartenant au domaine public mobilier communal au sens de l'article L. 2112-1 du code

général de la propriété des personnes publiques, sans que la ville puisse lui opposer l'origine des fonds, à savoir les subventions, utilisés pour ces acquisitions ;

- la clause d'attribution à la commune en cas de dissolution de l'association, prévue jusqu'en 2008, a disparu des conventions à compter de 2013, et l'association n'a en tout état de cause pas été dissoute ;

- les procédures de sauvegarde puis de redressement judiciaire de l'association n'ont pas pour origine une mauvaise gestion mais la décision de la ville de reprendre l'activité en régie directe ;

- la commune de Toulouse a souhaité acquérir en novembre 2019 les fonds photographique et documentaire de l'association contre le versement de 100 000 euros ;

- à titre subsidiaire, si la juridiction requalifiait en délégations de service public les conventions conclues entre la commune et l'association, il conviendra de faire application de la prescription quadriennale et de limiter cette requalification à compter de 2016.

Par ordonnance du 27 novembre 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 21 décembre 2020 à 12 h 00.

L'association "PACE - La Photographie au Château d'Eau" a produit un mémoire, enregistré le 21 décembre 2020 à 8 h 15, qui n'a pas été communiqué.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions et demandes qui excèdent l'étendue des questions préjudicielles posées par l'autorité judiciaire.

La commune de Toulouse a présenté des observations sur ce moyen d'ordre public le 14 janvier 2021 ; ces observations n'ont pas été communiquées.

L'association PACE a présenté des observations sur ce moyen d'ordre public le 18 janvier 2021 ; ces observations n'ont pas été communiquées.

Vu :

- l'ordonnance du 5 octobre 2020 du juge commissaire du tribunal judiciaire de Toulouse ;

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code civil ;

- le code de procédure civile ;

- le code de commerce ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code général de la propriété des personnes publiques ;

- le code de la commande publique ;

- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;

- l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ;
- le décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Peyrot,
- les conclusions de Mme Chalbos, rapporteur public,
- les observations de Me Vandepoorter pour la commune de Toulouse,
- et les observations de Me Nabet-Martin pour l'association PACE.

Une note en délibéré produite pour la commune de Toulouse a été enregistrée le 28 janvier 2021. Elle n'a pas été communiquée.

Une note en délibéré produite pour l'association PACE a été enregistrée le 29 janvier 2021. Elle n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 18 mai 1978, le conseil municipal de Toulouse a décidé de créer dans les locaux du Château d'Eau, appartenant au domaine public communal, une galerie de la Photographie dans le but d'organiser des expositions périodiques d'œuvres photographiques, mais aussi de constituer « *un patrimoine d'œuvres photographiques pour lequel il serait habilité à recevoir des dons ou à faire des acquisitions, dont il assurerait la conservation et l'exploitation* ». Jusqu'en 1985, l'animation et la gestion de cette galerie photographique ont été assurées en régie directe par la commune. Du 1^{er} janvier 1985 au 31 décembre 2019, la commune de Toulouse a, par plusieurs conventions successives, chargé l'association « PACE – La Photographie au Château d'Eau », créée en 1981, de l'exploitation de la Galerie du Château d'Eau. A compter du 1^{er} janvier 2020, la commune de Toulouse a repris en régie l'exploitation de la Galerie.

2. Par un jugement du tribunal de grande instance de Toulouse du 29 novembre 2019, l'association PACE a été placée en procédure de sauvegarde judiciaire, convertie en procédure de redressement judiciaire par jugement de ce même tribunal du 14 février 2020. Dans le cadre de cette procédure, un inventaire des biens de l'association a été effectué et un administrateur judiciaire a été désigné. Le 28 février 2020, la commune de Toulouse a présenté, en application de l'article L. 624-9 du code de commerce, une action en revendication de la propriété des fonds photographique et documentaire ainsi que des œuvres exposées dans la Galerie du Château d'Eau, qui a été rejetée par l'administrateur judiciaire le 19 mai 2020. Par requête enregistrée le 29 juin 2020, la commune de Toulouse a demandé au juge commissaire du tribunal judiciaire de Toulouse d'ordonner la restitution de ces biens. Par ordonnance du 5 octobre 2020, le juge commissaire a, d'une part, sursis à statuer sur la requête en revendication présentée par la commune de Toulouse et, d'autre part, enjoint à ladite commune de saisir la juridiction compétente aux fins de voir qualifiées les conventions conclues entre elle et l'association PACE et la nature des biens dont il est demandé revendication. Par sa requête, la commune de Toulouse demande au tribunal, d'une part, de qualifier de conventions de

délégation de service public les conventions signées avec l'association PACE pour l'exploitation de la Galerie du Château d'eau et, d'autre part et en conséquence, de qualifier en biens de retour relevant de la propriété de la commune les fonds photographiques et documentaires qui auraient été constitués dans le cadre de ces conventions.

Sur l'office du juge et la recevabilité des conclusions des parties :

3. D'une part, aux termes de l'article 49 du code de procédure civile, dans sa rédaction issue du décret du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles : « *Toute juridiction saisie d'une demande de sa compétence connaît, même s'ils exigent l'interprétation d'un contrat, de tous les moyens de défense à l'exception de ceux qui soulèvent une question relevant de la compétence exclusive d'une autre juridiction. / Lorsque la solution d'un litige dépend d'une question soulevant une difficulté sérieuse et relevant de la compétence de la juridiction administrative, la juridiction judiciaire initialement saisie la transmet à la juridiction administrative compétente en application du titre Ier du livre III du code de justice administrative. Elle sursoit à statuer jusqu'à la décision sur la question préjudicielle* ».

4. D'autre part, aux termes du dernier alinéa de l'article R. 811-1 du code de justice administrative : « *Le tribunal administratif statue (...) en premier et dernier ressort sur les recours sur renvoi de l'autorité judiciaire et sur les saisines de l'autorité judiciaire en application de l'article 49 du code de procédure civile.* » Aux termes de l'article R. 771-2-1 du code de justice administrative : « *Lorsque la juridiction administrative compétente est saisie d'une question préjudicielle soulevée par une juridiction judiciaire, l'affaire est instruite et jugée comme une affaire urgente. / Les délais les plus brefs sont donnés aux parties pour produire leurs observations. A défaut de production dans le délai imparti, il est passé outre sans mise en demeure.* ».

5. Il est constant, en l'espèce, que la saisine du juge administratif ne procède pas directement d'une transmission du juge judiciaire, telle que prévue par les dispositions précitées de l'article 49 du code de procédure civile, mais d'un « recours en interprétation sur renvoi de l'autorité judiciaire » présenté par la commune de Toulouse. Toutefois, eu égard au dispositif de l'ordonnance du juge-commissaire rappelé au point 1, la saisine du tribunal administratif de Toulouse par la commune de Toulouse doit être regardée, compte tenu de ses effets qui sont similaires à la mise en œuvre des dispositions précitées, comme équivalente à la transmission organisée par celles-ci. Le tribunal est dès lors saisi d'une question préjudicielle posée par le juge-commissaire du tribunal judiciaire et doit se prononcer dans les meilleurs délais sur la question posée afin de mettre le juge judiciaire, qui a sursis à statuer, à même de se prononcer sur le litige dont il est saisi.

6. En vertu des principes généraux relatifs à la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, il n'appartient pas à la juridiction administrative, lorsqu'elle est saisie d'une question préjudicielle, de trancher d'autres questions que celle qui lui a été renvoyée par l'autorité judiciaire. Il suit de là que, lorsque la juridiction de l'ordre judiciaire a énoncé dans son jugement le ou les moyens invoqués devant elle qui lui paraissent justifier ce renvoi, la juridiction administrative doit limiter son examen à ce ou ces moyens et ne peut connaître d'aucun autre, fût-il d'ordre public, que les parties viendraient à présenter devant elle à l'encontre de cet acte. Ce n'est que dans le cas où, ni dans ses motifs ni dans son dispositif, la juridiction de l'ordre judiciaire n'a limité la portée de la question qu'elle entend soumettre à la juridiction

administrative que cette dernière doit examiner tous les moyens présentés devant elle, sans qu'il y ait lieu alors de rechercher si ces moyens avaient été invoqués dans l'instance judiciaire.

7. Il ressort de l'ordonnance du 5 octobre 2020 que le juge-commissaire a défini et limité l'étendue de la question préjudicielle qu'il entendait soumettre à la juridiction administrative à la qualification juridique, d'une part, des conventions conclues entre la commune et l'association et, d'autre part, des fonds photographique et documentaire acquis dans le cadre de l'exploitation de la Galerie du Château d'Eau. Par suite, il résulte de ce qui a été énoncé au point précédent que l'association PACE n'est pas recevable à soumettre au tribunal la demande présentée à titre subsidiaire tendant à ce que le tribunal oppose la prescription quadriennale à une qualification en biens de retours des biens acquis avant 2016.

Sur les questions préjudicielles :

En ce qui concerne la qualification juridique des conventions signées par la commune de Toulouse avec l'association PACE :

8. D'une part, en vertu des textes applicables aux dates des différentes conventions et repris par les dispositions de l'article L.1411-1 du code général des collectivités territoriales et de l'article L.1121-1 du code de la commande publique, doit être qualifié de délégation de service public 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, et dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service.

9. D'autre part, en vertu des dispositions du code des marchés publics en vigueur à la date des premières conventions et telles que reprises par le code de la commande publique dans ses articles L.2 et L. 1111-1, doit être qualifié de marché public un contrat conclu à titre onéreux par une personne publique en vue d'acquérir des biens, travaux ou services dont elle a besoin, et qui stipule une rémunération ou un prix ayant un lien direct avec la fourniture d'une prestation individualisée à la collectivité contractante ou avec l'entrée de biens dans son patrimoine.

10. Enfin, une convention d'objectifs et de moyens est un contrat par lequel une personne publique, qui attribue à une personne privée des subventions, définit l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée et dont la finalité est de soutenir une action initiée et menée par la personne privée sans attendre de contrepartie directe de celle-ci. Les dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 ont rendu obligatoire la conclusion d'une telle convention en cas de subventions allouées dépassant un certain seuil.

S'agissant des conventions conclues le 4 janvier 1985 et le 4 mai 1987 :

11. En premier lieu, indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public. Même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également 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 telle mission.

12. Par convention « *relative à la participation et au fonctionnement de la galerie municipale du Château d'Eau* » du 4 janvier 1985, la commune a confié à l'association PACE une « *mission pour compléter et soutenir l'action municipale* », en la chargeant de « *la promotion culturelle des expositions et la réalisation et l'organisation des expositions pour le compte de la ville* » et enfin « *d'organiser, conjointement avec la ville, des expositions, conférences et colloques* ». En contrepartie de cette mission, la commune a cédé gracieusement un stock d'affiches et de monographies relatives aux expositions réalisées en régie, afin de « *donner à l'association un volant de trésorerie lui permettant de démarrer* » son activité et s'est engagée, aux termes de l'article 4, à assurer le financement de l'ensemble des charges d'investissement et de fonctionnement de la Galerie, notamment les charges de personnel. En vertu de son article 5, la commune de Toulouse a en outre attribué une subvention exceptionnelle de 100 000 francs à l'association pour « *ses frais de premier établissement* ». Enfin, l'article 9 de cette convention précise qu'en cas de dissolution de l'association PACE, « *l'actif net sera attribué à la Ville de Toulouse ou, après accord de celle-ci, à une association ayant un but similaire* ».

13. Par convention « *relative au fonctionnement de la galerie du Château d'Eau* » du 4 mai 1987, la commune a confié à l'association PACE « *une mission de service public directement liée à la gestion de la galerie municipale du Château d'Eau* ». Aux termes de l'article 2 de cette convention, cette mission portait notamment sur la gestion administrative, la promotion culturelle des expositions, l'« *organisation des expositions programmées à l'initiative de la ville* », l'association s'engageant en outre à « *mettre en œuvre tout projet de nature culturelle et d'un haut niveau artistique concernant la photographie* ». Si la réalisation financière de l'organisation de ces expositions relève de « *la responsabilité intégrale de l'association* », la commune a cependant décidé le versement d'une subvention de 800 000 francs pour l'année 1987 dont le renouvellement était soumis aux résultats et objectifs à réaliser, et l'article 3 de la convention précise que les droits d'entrée, perçus directement par l'association, seront définis par cette dernière dans le cadre d'une grille fixée par le conseil municipal.

14. Il résulte des stipulations de ces deux premières conventions que l'association PACE, du 1^{er} janvier 1985 au 31 décembre 1997, a exercé, au-delà d'une simple occupation domaniale du Château d'Eau, une activité d'intérêt général et que la commune de Toulouse, qui a été à l'origine de la création de la Galerie photographique en 1978 et l'a exploitée en régie jusqu'alors, a, par son implication dans le fonctionnement de l'association et le contrôle des objectifs qui lui étaient assignés, entendu lui confier une mission de service public culturel.

15. En deuxième lieu, il ne résulte d'aucune des stipulations des conventions précitées qu'un transfert du risque d'exploitation entre la commune et l'association ait été envisagé. Au contraire, comme indiqué aux points précédents, l'ensemble des frais d'investissement et de fonctionnement a été supporté par la commune de Toulouse, notamment l'aménagement, la transformation et l'entretien des locaux, l'acquisition de l'outillage et des mobiliers, les charges de personnel, les charges courantes et les frais d'administration générale. La commune s'est également engagée, dans le cadre de la convention conclue en 1985, à verser à l'association PACE une subvention de premier établissement. Dans le cadre de la convention signée en 1987, si l'association est autorisée à dégager des recettes propres dans le cadre de son activité, et que restent à sa charge l'impression des affiches et la souscription d'une assurance, la commune de Toulouse, qui met également gratuitement à disposition de l'association un personnel de

gardiennage, continue de couvrir l'ensemble des charges d'investissement, d'entretien et de fonctionnement, en lui versant une subvention annuelle dont le montant est de nature à prémunir l'association PACE de tout risque lié à l'exploitation de ce service public. Il en résulte que les conventions en cause ne revêtent pas le caractère de contrats de concession, et donc de délégations de service public.

16. En troisième lieu, il ressort en revanche de ces stipulations contractuelles que l'association, en apportant son appui à la commune puis en exploitant la Galerie du Château d'Eau pour le compte de la commune, conformément à l'article 1^{er} de la convention de 1985 et aux articles 1^{er} et 2 de la convention de 1987, doit être regardée comme ayant assuré des prestations individualisées répondant aux besoins de la commune en matière de service public culturel. La commune, en prenant en charge l'intégralité des charges de fonctionnement en plus du versement d'une subvention annuelle, a couvert l'ensemble des frais de l'association et a entendu, en contrepartie de ces prestations, verser un prix à l'association. Ainsi, les conventions conclues en 1985 et 1987 doivent être qualifiées de marchés publics de services.

S'agissant des conventions conclues les 5 janvier 1998, 6 janvier 2003 et 29 janvier 2008 :

17. A compter du 1^{er} janvier 1998, et jusqu'au 31 décembre 2012, la commune de Toulouse et l'association PACE ont signé successivement trois conventions intitulées « *Mise à disposition de locaux – Missions artistiques* », d'une durée chacune de cinq ans, et à la rédaction similaire, aux termes desquelles les relations contractuelles entre les deux parties ont sensiblement évolué au regard des conventions initiales de 1985 et 1987. Il ressort des articles 1^{er} et 2 de ces conventions que l'association PACE s'engageait à poursuivre la réalisation d'un nombre conséquent d'expositions photographiques, mais aussi l'enrichissement des collections et l'organisation de conférences et de colloques, à élargir son audience et conquérir de nouveaux publics. Toutefois, aux termes du préambule de la convention signée le 5 janvier 1988, les parties contractantes ont recherché à « *donner plus d'autonomie à l'association dans l'utilisation des moyens et dans la mise en œuvre de ses missions* ». L'article 4 de la convention précisait que cette dernière était autorisée à percevoir les droits d'entrée, cotisations et les produits des ventes. Néanmoins, et nonobstant le souhait affiché de la commune que l'activité gérée par l'association génère des ressources propres, les conventions prévoyaient le versement de subventions annuelles de fonctionnement à hauteur de 2 267 000 francs en 1998, 397 344 euros à compter de 2003 et 420 000 euros à compter de 2008. Enfin, les conventions mettaient à la charge de l'association une redevance annuelle de loyer symbolique de 120 francs puis 20 euros.

18. D'une part, il résulte de ces énonciations que, si la commune a toujours entendu confier une mission de service public à l'association PACE, ces conventions n'ont, pas plus que les conventions précédentes, procédé à un transfert du risque d'exploitation et ne peuvent dès lors être qualifiées de délégations de service public.

19. D'autre part, si l'objet de ces conventions peut toujours être regardé comme une prestation de service individualisée mise à la charge de l'association, il ne résulte toutefois pas de l'instruction que les subventions de fonctionnement allouées par la commune avaient pour finalité de couvrir l'ensemble des besoins de l'association, et qu'elles puissent, par suite, correspondre à un prix payé en contrepartie d'une telle prestation. Par suite, ces conventions ne peuvent pas être qualifiées de marchés publics.

20. Enfin, il ressort de l'économie de ces contrats, et notamment de la présence d'un seul membre de droit représentant la commune dans le conseil d'administration de l'association,

mais aussi de la nature du contrôle exercé par la commune sur l'activité de l'association, par la transmission en fin d'exercice d'un compte rendu de ses activités artistiques, un compte d'exploitation ou encore le programme artistique ainsi que le budget prévisionnel de l'année à venir, que la commune a en premier chef entendu s'assurer de la bonne utilisation des subventions qu'elle allouait. Par suite, nonobstant la circonstance que, comme il a été énoncé plus haut, la Galerie photographique a été créée à l'initiative de la commune, qui a entendu ériger en mission de service public son exploitation, les conventions signées en 1998, 2003 et 2008 doivent être regardées, ainsi qu'elles se présentent formellement, comme des conventions de subvention qu'il revient à une autorité administrative de conclure, en application de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 applicable aux conventions de 2003 et 2008, assorties d'objectifs et de moyens.

S'agissant des conventions conclues à compter de 2013 :

21. Pour la période courant du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2019, l'association PACE et la commune de Toulouse ont signé trois conventions complémentaires. D'une part, une convention de mise à disposition de locaux signée le 5 décembre 2013, renouvelée par avenants des 20 mars 2018, 25 janvier 2019 et 31 juillet 2019. D'autre part, une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens signée le 13 juin 2013 et renouvelée en 2016. Enfin, une convention annuelle de financement signée le 8 février 2013, renouvelée les 26 février 2015, 18 janvier 2016, 26 janvier 2018 et 6 février 2019. Ces conventions doivent être considérées, en raison des renvois réciproques que chacune prévoit, comme un ensemble contractuel indissociable, par lequel la commune ne fixe pas des missions à l'association mais entend accompagner son activité, dont les objectifs culturels sont « *en cohérence* » avec la politique culturelle de la commune, et « *que la ville de Toulouse souhaite soutenir* ». Cet ensemble contractuel, plus précis que les précédentes conventions sur les activités de l'association, prévoit, à l'article 1^{er} de la convention d'objectifs et de moyens, quatre « *objectifs culturels* » auxquels l'association s'engage, tenant notamment à la promotion de la photographie régionale et des artistes locaux, l'édition d'ouvrages, la participation au dispositif « *Passeport pour l'art* », la gestion d'un centre documentaire, l'organisation d'expositions à destination des milieux associatifs et scolaires, l'animation d'un portail documentaire, le développement de partenariats avec la bibliothèque de Toulouse et les centres culturels de quartier. La convention de financement prévoit, quant à elle, le versement de subventions de fonctionnement correspondant à 80 % du budget de l'association, ainsi que la mise à disposition de l'ensemble immobilier composant le Château d'Eau pour une redevance annuelle de 20 euros, tout en précisant que le loyer théorique correspondant à la valeur locative du bien s'élève à 270 000 euros par an. Par ailleurs, les conventions ont fixé les modalités permettant à la commune de Toulouse de s'assurer de l'atteinte des objectifs fixés, en prévoyant une évaluation des activités artistiques engagées, par la transmission chaque année de comptes rendus financiers, de bilans comptables et de compte-rendu détaillés des activités. Toutefois, aux termes de cet ensemble contractuel, la commune ne dispose plus de représentant au sein du conseil d'administration de l'association.

22. Il résulte de ce qui a été énoncé au point précédent qu'en raison du montant des subventions et avantages alloués par la commune, l'ensemble contractuel signé à compter de 2013 ne peut être considéré comme procédant à un transfert du risque d'exploitation de la commune à l'association, de telle sorte qu'il ne saurait être qualifié de délégation de service public. Il ne peut pas plus être considéré comme un marché public dès lors que les subventions allouées à l'association, malgré leur montant conséquent, ne peuvent être considérées comme couvrant l'ensemble des charges de l'association et caractérisant ainsi un prix donné en contrepartie d'une prestation déterminée. En l'absence de dévolution par la commune d'une mission de service public, expressément présentée désormais comme portée par l'association, cet

ensemble contractuel ne peut ainsi être considéré que comme il se présente formellement, c'est à dire en une convention d'objectifs et de moyens, adossée à une convention d'occupation domaniale et assortie de subventions.

En ce qui concerne la qualification juridique des fonds photographique et documentaire :

23. L'ordonnance du juge-commissaire du tribunal judiciaire de Toulouse, pas plus que les écritures des parties, ne donnent une liste précise et exhaustive des biens soumis à revendication, et dont il est demandé au tribunal administratif de donner une qualification juridique. Il résulte toutefois de l'inventaire des biens dépendant de la mesure de sauvegarde judiciaire, réalisé le 4 mars 2020 par un commissaire-priseur, que ces biens peuvent être considérés comme ceux relevant de la « bibliothèque » de la Galerie, composée de plusieurs milliers de photographies, de monographies et d'ouvrages sur la photographie, et du « fonds photographique », composé de plusieurs milliers de photographies d'artistes français et étrangers et d'albums de photographies des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles.

24. En premier lieu, il résulte de ce qui a été énoncé aux points précédents que, contrairement à ce qu'affirme la commune de Toulouse, les biens constituant les fonds photographique et documentaire de la Galerie du Château d'Eau, et qui ont été acquis par l'association PACE, soit par dons, soit par le biais des subventions allouées, ne peuvent être considérés comme des biens de retour au sens des dispositions de l'article L. 3132-4 du code de la commande publique applicables aux contrats de concession.

25. En second lieu, d'une part, s'agissant des biens acquis sous l'empire des conventions conclues les 4 janvier 1985 et 4 mai 1987 pour la période allant jusqu'au 31 décembre 1997, il ne résulte pas des stipulations desdites conventions, qualifiées de marchés publics, que les prestations de l'association incluaient l'acquisition d'œuvres photographiques, le prix payé par la commune concernant uniquement l'exploitation de la galerie et l'organisation d'expositions. D'autre part, s'agissant des biens acquis sous l'empire des conventions conclues à compter du 5 janvier 1998, qui sont qualifiées de conventions d'objectifs et de moyens, à supposer que certains des biens revendiqués eussent été acquis, fût-ce pour partie, grâce aux subventions versées par la commune de Toulouse, cette circonstance ne confère à cette dernière aucun droit de propriété.

26. Il résulte de ce qui précède que la nature juridique des conventions soumises à qualification ne donne, en elle-même, aucun droit de retour ou de propriété des fonds photographique et documentaire à la commune de Toulouse. Pour autant, le tribunal n'est toutefois pas en mesure, en l'absence d'informations sur les conditions et dates d'acquisition des biens dont il est demandé revendication ou de tout autre acte susceptible d'avoir prévu leur transfert dans le patrimoine de la commune, de se prononcer sur leur propriété, pas plus qu'il ne pourrait se prononcer, à l'inverse, sur la propriété des fonds constitués par la commune lorsqu'elle exploitait en régie la galerie photographique.

Sur les frais de l'instance :

27. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie*

condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. ».

28. Dans les circonstances de l'espèce, les frais exposés à l'occasion de l'instance sont laissés à la charge des parties.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Il est déclaré que les conventions conclues le 11 janvier 1985 et le 4 mai 1987 sont des marchés publics.

Article 2 : Il est déclaré que les conventions conclues le 5 janvier 1998, le 6 janvier 2003, le 29 janvier 2008, ainsi que l'ensemble contractuel conclu à compter de 2013 sont des conventions d'objectifs et de moyens assorties de subventions.

Article 3 : Le tribunal n'est pas en mesure de répondre à la question préjudicielle relative à la nature publique ou privée des biens dont il est demandé revendication devant le juge-commissaire du tribunal judiciaire de Toulouse.

Article 4 : Le surplus des demandes des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié au juge-commissaire du tribunal judiciaire de Toulouse, à la commune de Toulouse et à l'association PACE.

Délibéré après l'audience du 19 janvier 2021, à laquelle siégeaient :

M. Truilhé, président,
M. Peyrot, premier conseiller,
Mme David-Brochen, conseillère.

Rendu public par mise à disposition du greffe le 2 février 2021.

Le rapporteur,

Le président,

P. PEYROT

J.-C. TRUILHE

La greffière,

M. BENAZET

La République mande et ordonne au garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme :
La greffière en chef,