

**Contractualisation des politiques du livre : point juridique**  
**Élise LANGELIER, Professeure à l'université de Limoges**

**Intervention du 16 juin 2015**

**Rencontre Fill/SLL : Politique publique du livre et de la lecture : Réflexion pour une meilleure efficacité de la contractualisation**

Une mise en garde s'impose : les solutions exposées ici dépendent en fait de chaque contrat. C'est surtout un exercice de juris-fiction avec une équation à plusieurs inconnues : le sort des DRAC est encore partiellement pendant ; ainsi que celui des structures régionales dédiées au livre.

Le premier problème qui se pose est la nature de ces « contrats » qui interviennent entre administrations. Il existe sur ce point un vrai nœud en doctrine aujourd'hui. Il y a eu peu d'intérêt pour cette question pendant longtemps... même si l'on peut décompter au moins trois thèses achevées ces dernières abordant cette question. Or, ces questions théoriques ont un vrai impact sur la pratique, notamment celle autour de la contractualisation des politiques du livre.

En effet, classiquement le droit administratif distinguait deux types d'actes, les actes administratifs unilatéraux et les contrats administratifs (marchés publics, délégations de service public...). Or, la décentralisation a contribué à fortement accentuer l'inadéquation de cette typologie binaire qui demeure toutefois utile en matière de contentieux.

L'on voit émerger des actes à la frontière entre les catégories traditionnelles. La nécessité d'affiner la distinction a été renforcée par la pénétration de domaines nouveaux par le contrat, notamment pour piloter l'action administrative en matière sociale, économique ou d'aménagement du territoire<sup>1</sup>. Des actes nommés « contrats » dont l'appartenance à cette catégorie juridique n'est pas claire ont pris leur essor. Certains sont au-delà du contrat, par leurs effets réglementaires, d'autres en deçà car leurs clauses ne génèrent pas d'effets attachés au contrat. S'y ajoutent des conventions entre personnes publiques qui, sur un plan contentieux, sont assimilées à des contrats sans en suivre toujours le régime juridique ou d'actes qui, passés sous forme contractuelle, n'en ont ni le contenu ni la portée<sup>2</sup>.

Ces difficultés suscitées par la classification binaire ne sont pas nouvelles. Duguit proposait de distinguer entre « vrais » contrats, actes collectifs (supposant le consentement de plusieurs personnes juridiques mais ne générant pas d'obligation entre créancier et débiteur) et actes d'union (*convention* plus que contrats plaçant une partie sous l'application d'un régime légal déterminé auparavant)<sup>3</sup>. La thèse du Doyen Madiot d'un acte mixte combinant effets contractuels et réglementaires connut une certaine résonance<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> V. spéc. CE, Rapport public, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, EDCE, 2008.

<sup>2</sup> Sur la proposition de créer une catégorie juridique regroupant de tels actes malgré leur diversité, v. S. Hourson, *Les conventions d'administration*, th. Paris 2, 2011.

<sup>3</sup> L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Boccard, 1927, t. 1, p. 380s.

<sup>4</sup> V. Y. Madiot, *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral : recherches sur la notion d'acte mixte en droit public français*, LGDJ, 1971.

Parfois, la frontière ne se situe pas entre acte administratif unilatéral et contrat mais entre acte avec et sans portée juridique<sup>5</sup>. Ainsi, un protocole d'accord constituant « *une simple déclaration commune d'intention sans portée juridique* » n'est pas assimilable à un « *contrat susceptible de mettre en jeu la responsabilité contractuelle de l'État* »<sup>6</sup>. Les contrats de plan revêtiraient une nature authentiquement contractuelle à la condition de contenir des clauses suffisamment précises. Mais ce critère manque de prévisibilité. En outre, pour les contrats de plan, le juge semble s'être laissé guider par la qualification législative. Il en va de même pour les conventions de transfert de service de la loi de décentralisation du 2 mars 1982.

Aussi est-ce parfois l'absence de négociation face à un acte imposé qui emporte la qualification<sup>7</sup>. La négociation n'est toutefois pas suffisante car il y a des actes administratifs unilatéraux négociés, des actes dénommés « contrats » comme les contrats locaux de sécurité (conclus entre l'État et des collectivités territoriales) prévus par un décret du 17 juillet 2002 qui sont traités sur le plan contentieux comme des actes administratifs unilatéraux.

Déjà cette distinction se sent dans le vocabulaire employé : on contracte ou contractualise, etc. !

Au-delà du vocabulaire, il existe un double enjeu de la qualification en « contrat administratif ». Sur le plan du traitement contentieux d'abord : jusqu'ici, les actes qui sont conçus comme des conventions administratives, sans être vraiment des contrats administratifs, recevaient un traitement contentieux identique à celui des contrats administratifs. Mais une évolution sur ce point est possible. En effet, depuis 2014, les recours des tiers contre tous les contrats administratifs relèvent du juge du plein contentieux, soit dans le cadre du contentieux ouvert aux tiers<sup>8</sup>, soit dans celui ouvert aux parties<sup>9</sup> sauf les contrats de recrutement d'agents publics. Or, jusqu'ici le recours de plein contentieux n'a été utilisé que pour des contrats de la commande publique, y compris entre personnes publiques. D'où une potentielle évolution de la position du Conseil d'État : les « contrats » qui ne seraient que des conventions pourraient demeurer dans la sphère du recours pour excès de pouvoir, avec les actes unilatéraux et les actes qui y sont assimilés comme les contrats de recrutement... Ceci n'est évidemment qu'une piste que j'évoque !

Un autre enjeu essentiel de la qualification de « contrat » réside dans l'application subséquente des « règles générales applicables aux contrats administratifs » (c'est-à-dire ces règles qui s'appliquent même sans stipulation en ce sens, et auxquelles la personne publique ne peut renoncer), à savoir les pouvoirs de résiliation unilatérale, modification unilatérale et de sanction.

Qu'en est-il de « vos » contrats ? Trois types principaux me paraissent pouvoir être identifiés

- **Contrats de territoire-lecture** : conclus entre l'État, les EPCI, les conseils départementaux (contrats auxquels il faut ajouter les contrats de ville-lecture). Ils sont le type même de la convention administrative qui n'a généralement pas la portée d'un

---

<sup>5</sup> Sur la question de la juridicité, v. X. Dupré de Boulois, « Acte administratif unilatéral » in *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, p.160.

<sup>6</sup> V. CE, 21 déc. 2007, *Région Limousin*, n°293260, *Rec.* p.534 ; *BJCP* 2008, p. 138, concl. E. Prada Bordenave.

<sup>7</sup> CE, 21 déc. 2007, *Clinique Saint Roch*, *Rec.* p.636, *AJDA* 2008, p.1892, note H. Rihal.

<sup>8</sup> CE, 4 avril 2014, Département du Tarn-et-Garonne, n° 358994, au *Rec.* : *JCP A* 2014, comm. 2152, note J-F. Sestier ; *JCP A* 2014, 2153, note Hul ; *Contrats-Marchés publ.* 2014, étude 5, P. Rees et repère 5, F. Llorens et P. Soler-Couteaux ; *Dr. adm.* 2014, comm. 36, note F. Brenet.

<sup>9</sup> CE, Ass., 28 déc. 2009, Béziers, *Rec.* p. 509.

contrat. L'on y trouve une définition des objectifs (pas toujours de l'objet), une portée variable dans son contenu : les actions ne sont pas toujours développées (ce qui est logique puisque le diagnostic est postérieur à la signature) ; la partie financière renvoie souvent au droit commun - comme l'engagement à apporter les fonds liés aux actions (quand elles seront définies) et à recourir aux subventions. Cet acte a une forme contractuelle mais un contenu proche de l'unilatéral (les DRAC ont la maîtrise du subventionnement). Il s'agit avant tout d'un outil de coordination des politiques publiques.

- **Contrats accords-cadres pour accompagner filière économique du livre** : ils sont conclus entre l'État, la Région et le Centre national du livre. Cette convention entre personnes publiques a *a priori* une nature contractuelle bien plus marquée : elle contient des objectifs financiers clairs, un objet également... Il en va encore ainsi, à titre d'exemple, de la convention dite « contrat de filières livre » conclue entre l'État (via les DRAC), la Région, le Centre national du livre et le Centre régional des lettres de Midi-Pyrénées. : là encore il s'agit d'un contrat puisque l'on y trouve des engagements financiers cadrés (même s'ils font l'objet de protocoles annuels) et un objet précis.
- **Convention de Pôle associé avec la BNF** : (entre la Région, la BNF, la DRAC, la ville). *A priori* la logique est ici à mi-chemin entre une logique contractuelle et purement conventionnelle : l'acte contient la responsabilité de dépôt légal imprimeur, l'obligation de constitution de catalogue de fonds, un accord sur échanges entre portails documentaires... Dans la convention type, l'on trouve une place claire à des obligations synallagmatiques. La convention de base est assortie de conventions d'application sur des modalités pratiques et d'une possible participation financière sous forme de subventions dans le cadre de chaque convention d'application. On pourrait se dire que de l'argent d'un côté et des obligations de l'autre font un contrat administratif mais dans diverses hypothèses le juge a traité des conventions de subventionnement comme des actes administratifs unilatéraux car elles n'avaient de contractuelle que la forme ; le fond était unilatéral. Cela dépendra en grande partie de la précision des stipulations.

## §1 Prise en compte des nouvelles régions

Une loi du 15 janvier 2015 a entériné le découpage des nouvelles régions qui « absorbent » les anciennes. Il y a là un cas classique de succession des personnes publiques (similaire en beaucoup de choses à une commune nouvelle issue de la fusion de deux communes). Une nouvelle commune doit supporter les engagements pris par l'ancienne<sup>10</sup> ; la même logique s'applique pour la création ou la suppression d'une personne publique ; il en ira de même pour les régions.

Une difficulté réside dans le fait que, normalement, la loi prévoit précisément le sort des biens, contrats, etc. en cas de disparition d'une personne publique (v. les cas de transformation d'établissements publics en sociétés anonymes comme La Poste, EDF...). Ici la loi du 15 janvier 2015 est silencieuse sur ce point.

À la lecture des travaux préparatoires, la volonté du législateur semble toutefois marquée ; or, dans le silence de la loi, le juge administratif se sert de cette « volonté » (qu'il recrée le cas échéant) pour déterminer le sens des textes. Il n'est pas besoin de faire une grande supputation

---

<sup>10</sup>CE, 1er déc. 1943, Sté pompes funèbres réunies, Rec. p. 275.

pour imaginer que serait reconnu ici le transfert des droits et obligations des anciennes et nouvelles communes.

Mais quel serait l'interlocuteur pour ces contrats ? La question évidemment se posera. Les nouvelles régions auront à le déterminer dans le cadre de délibérations. Certaines pourraient ainsi faire le choix d'avoir des relais territoriaux pour les compétences culturelles (relais correspondant aux ressorts des actuelles régions). À vrai dire, du point de vue du sort des conventions, cela a peu d'importance car la personne publique serait la région.

Le principe est donc le maintien des contrats. Mais le principe va vite se heurter à la réalité. Comment justifier en effet que, sur le territoire d'une même personne publique (la région), coexistent plusieurs conventions ayant un objet identique ?

Pour des « contrats » de type convention territoire-lecture, cela n'aurait guère posé de problème puisque leur objet est justement la territorialisation d'une politique publique.

Le problème est que les régions sont surtout parties dans des accords-cadres qui servent de fondement à la distribution d'aides publiques au secteur du livre. Or, ces aides – vous le savez – doivent respecter un double cadre. D'une part, le cadre européen (art. 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : prohibition des aides d'État, détermination des aides compatibles avec le marché...) : ce cadre ne doit que peu avoir d'impact direct sur vous dans la mesure où la plupart des aides au secteur du livre passent aisément sous le seuil *de minimis* qui permet d'éviter une notification à la Commission européenne. D'autre part, s'impose le cadre constitutionnel ; le principe d'égalité doit être lu en lien avec le principe européen de non-discrimination.

C'est sur cette base-là que se situent un problème si coexistaient plusieurs accords-cadres sur le territoire d'une même région. Le principe d'égalité impose que des personnes dans une situation similaire reçoivent un même traitement. Il admet des différences de traitement pour tenir compte : soit de différences objectives de situation (à la condition de proportionner la différence de traitement à la différence de situation) ; soit d'un motif d'intérêt général. La question que l'on peut se poser est : ces deux motifs de dérogation à un principe d'égalité stricte permettraient-ils de justifier la continuation de plusieurs accords-cadres sur le territoire d'une seule nouvelle région ?

Selon une première idée, si le périmètre des DRAC était demeuré tel qu'il est aujourd'hui (ou, en cas de fusion, si demeuraient des antennes correspondant aux actuelles DRAC), l'on pourrait à la limite justifier la situation en y voyant une logique de territorialisation. À chaque ressort de DRAC correspondrait une situation différente (qu'il faudrait éventuellement démontrer... et la preuve ne serait pas simple à apporter). Juridiquement, la différenciation devient tenable ; politiquement, elle risque d'être beaucoup plus délicate. D'autant que la différenciation/adaptation pourrait se faire à plus juste titre dans l'attribution des aides que dans l'accord-cadre.

Selon une seconde idée, si le périmètre des DRAC est redessiné pour correspondre aux futures régions, cette coexistence de plusieurs anciens accords-cadres ne se justifie plus. Les deux mêmes cocontractants se voient liés par des contrats, sur des périodes pas toujours correspondantes en plus, avec des contenus différents en termes d'obligation... mais un objet unique. Dur à justifier !

Que faire alors si l'on part du principe que tous ces contrats ne peuvent coexister ? La première option serait de tout résilier et renégocier ; la seconde de résilier une partie des contrats et étendre le périmètre de l'un d'entre eux.

Explorons le champ de ces deux options :

- **1<sup>E</sup> OPTION : TOUT RÉSILIER ET RENÉGOCIER.**

Il est possible d'avoir recours à une résiliation concertée, sinon à une résiliation unilatérale et une renégociation (au demeurant ici, même formellement unilatérale pour faciliter le processus, il y a tout intérêt à ce que la résiliation « unilatérale » dans sa forme soit concertée dans son fond). Que les conventions aient ou non prévu cette possibilité de résilier, elle existe (les clauses de renoncement à résilier sont considérées comme nulles). Rappelons d'abord qu'il n'est pas possible de renoncer par contrat au pouvoir de résiliation unilatérale<sup>11</sup> : les clauses concernées sont irrégulières, le juge n'en tient donc pas compte. Par exemple, dans la convention cadre type de bibliothèque associée BNF, il est fait mention de la possibilité de résilier à échéance annuelle sous réserve de préavis : attention cette mention n'empêche pas la résiliation à d'autres échéances pour un motif d'intérêt général.

Rappelons ensuite que cette compétence d'ordre public appartient normalement à l'autorité compétente pour passer le marché et qu'elle nécessite dans les collectivités territoriales une délibération de l'assemblée (éventuellement, sur délégation, de sa commission permanente). Dans les accords-cadres vus, délai souvent d'un mois.

Prenez garde : si, en théorie, il est possible de déroger à l'obligation de mise en demeure préalable, y procéder peut être risqué dans la mesure où un débat demeure, sur le plan contentieux, autour du fait que cette obligation aurait un caractère plus que contractuel et s'approcherait d'une forme de « droit de la défense », induit par la gravité de la mesure<sup>12</sup>.

Un autre rappel (contentieux cette fois) s'impose :

- La décision de résilier le contrat, étant détachable des relations contractuelles, peut être déférée par les tiers (administrés, membres de l'organe délibérant, associations... ou ici bénéficiaires potentiels de l'aide) au juge de l'excès de pouvoir dans un délai de deux mois. Ce contentieux est quasi inexistant... mais pas impensable pour un accord-cadre en matière d'aides publiques.
- Dans le contentieux *inter partes*, le juge administratif a créé un « recours en reprise des relations contractuelles » par une jurisprudence dite *Béziers « II »*<sup>13</sup>. Ce recours de pleine juridiction doit être introduit dans un délai de deux mois à compter de l'information. Le juge peut annuler la décision de résiliation, octroyer des dommages-intérêts ou ne rien faire (en enjoignant une éventuelle régularisation).

Deux points font généralement l'objet de contentieux : l'intérêt général de la mesure (dans l'hypothèse où il ne s'agit pas ici d'une résiliation pour faute) ; l'indemnité.

---

<sup>11</sup>CE, 30 sept. 1983, *SARL Comexp*, n°26611, *Rec.* p.393.

<sup>12</sup> Toutefois, les CCAG prévoient des cas de résiliation pour faute sans mise en demeure quand le contractant ne pourrait rien faire comme, par ex., lorsqu'il a fourni des documents ou renseignements inexacts à l'appui de sa candidature (faux en écriture privée).

<sup>13</sup>CE, Sect., 21 mars 2011, *Cne de Béziers*, n°304806, *Rec.* ; *RFDA* 2011, p.507, concl. E. Cortot-Boucher et p.518, note D. Pouyaud.

**L'intérêt général** comme motif de résiliation offre une grande souplesse à l'administration mais, latitude ne pouvant signifier arbitraire, le motif retenu doit toujours être légal. Cela suppose que le juge puisse requalifier le motif de résiliation ou la considérer « *injustifiée* »<sup>14</sup>. Le changement du mode de gestion d'un service public ou d'une dépendance du domaine public est ainsi un motif admissible<sup>15</sup>. Le juge administratif a déjà admis des résiliations liées à un transfert de compétences et de biens (en parallèle du transfert des aéroports aux régions). La logique ici est celle d'une meilleure coordination des compétences, ainsi que le respect du principe d'égalité. Le motif d'intérêt général paraît relativement aisément rempli.

**Indemnité.** Depuis 2007, le Conseil d'État a posé comme principe que, sauf stipulation contraire, la résiliation d'un contrat administratif, quel qu'il soit, entraîne une indemnité du cocontractant qui n'en a pas eu l'initiative. Cela vaut même si la résiliation est régulière. Attention : une personne publique ne peut jamais par convention renoncer à être indemnisée en cas de résiliation (ce qui pose problème dans certaines conventions que j'ai pu voir) : le cocontractant privé le peut (ou voir l'indemnité à laquelle il peut prétendre diminuée), pas la personne publique. Dans une convention entre personnes publiques ces clauses n'ont donc aucune place.

Cela ne veut pas dire qu'en cas de résiliation il y aura toujours indemnisation. Évidemment un dommage est nécessaire. Au-delà, la résiliation de ces contrats paraît topique des hypothèses de non-indemnisation. L'on n'est pas vraiment dans le cadre d'un contrat synallagmatique où l'une des parties aurait réalisé d'importants investissements dans l'attente d'une rémunération à venir. Seule hypothèse plus délicate : l'une des parties aurait apporté la somme à laquelle elle s'était engagée, pas l'autre. Dans les autres hypothèses la question de l'indemnisation ne devrait pas vraiment poser de difficultés.

Dans la première option, la plus probable, tous les contrats seraient donc résiliés ; resterait à en négocier un nouveau.

#### - 2<sup>E</sup> OPTION : RÉSILIER UNE PARTIE, ÉTENDRE UN CONTRAT

Cette option se comprend davantage s'il n'y a que deux interlocuteurs (donc si le périmètre des DRAC correspond à l'avenir à celui des futures régions ; cette même solution n'est pas impensable toutefois si ce n'est pas le cas, dans la mesure où les DRAC agissent au nom de l'État et n'ont pas de personnalité morale autonome).

Qu'est-ce que cette option ? Il s'agit d'identifier celui des accords-cadres dont la conservation a le plus d'intérêt aux yeux des parties (parce qu'il correspond aux volontés d'engagements financiers, parce qu'il est le plus précis (ou au contraire le plus flou), parce qu'il a la durée de validité la plus importante restant à courir...). Il est alors possible de résilier les autres pour, à terme, ne laisser subsister que celui-là.

La question est ce contrat peut-il *ipso facto* être considéré comme s'appliquant à l'ensemble du nouveau territoire ? Les accords-cadres (vus) sont peu précis sur leur ressort territorial qui correspond seulement à celui des deux signataires. L'on pourrait considérer que la succession de signataires aux ressorts territoriaux élargis suffiraient à un élargissement de son champ territorial.

---

<sup>14</sup>V., par ex., CE, 31 janv. 1968, *OPHLM de la ville d'Alès*, n°69783, *Rec.* p.79.

<sup>15</sup> CE, 19 janv. 2011, Cne de Limoges, n°323924 : la résiliation d'une convention d'occupation du domaine public pour adopter un nouveau mode de gestion et imposer des obligations de service public.

Cela n'est pas sans risque toutefois. Une autre solution pourrait être de passer un avenant.

Un rappel du cadre général résultant d'un avis de la section des travaux publics du Conseil d'État du 19 avril 2005 est à nouveau nécessaire : il existerait trois « règles générales qui régissent les avenants » :

- ① la prohibition de la modification de l'objet,
- ② l'interdiction de la modification substantielle d'un des éléments essentiels (« *tels que sa durée ou le volume des investissements mis à la charge du délégataire* »)
- ③ la condamnation des avenants ayant pour but la réalisation d'investissements normalement à la charge du délégataire, comme le renouvellement des installations.

Cette dernière règle ne s'applique pas ici. Les deux autres peuvent l'être.

En principe, l'association de nouveaux cocontractants ne peut se faire par voie d'avenant (évidemment lorsqu'une personne publique succède à une autre ce n'est pas considéré comme une telle hypothèse). Dans une hypothèse où le juge aurait dû être particulièrement sévère (avenant à un marché public pour étendre le champ géographique)<sup>16</sup>, le juge a considéré que l'avenant ayant pour objet d'étendre la fourniture de *Vélib'* dans la couronne parisienne (donc sur le territoire d'autres villes) n'était pas constitutif d'un marché nouveau. Cette solution ne serait probablement pas identique pour d'autres marchés publics dans d'autres lieux. Toutefois, même une solution plus rigide (et plus orthodoxe) ne poserait pas de problème ici (de mon point de vue) : l'extension géographique se ferait en effet sur le territoire de la personne publique qui succède à celle cocontractante.

Reste à savoir s'il n'y aurait pas bouleversement de l'économie du contrat dans la mesure où l'extension du territoire devrait logiquement conduire à l'augmentation subséquente des financements. À financements constants, la mutualisation de deux ou trois régions conduirait à doubler voire tripler les sommes mentionnées dans l'accord-cadre initial.

Il y a un risque ici que le juge considère que cette modification ne pouvait se faire par voie d'avenant. Dans le même temps, le risque contentieux est plus que limité et il ne s'agit « que » d'un accord-cadre, pas d'un contrat de la commande publique. La souplesse devrait être plus importante.

Cette solution est plus risquée que la premières :

- d'un point de vue purement juridique pour les motifs évoqués ;
- d'un point de vue politique (risque de réaction des EPCI et conseils départementaux notamment s'ils trouvent qu'une région a été plus favorisée que d'autres : dans un contexte où certaines ont déjà peur d'être les « maillons faibles » ou les « mal-aimées » du regroupement, cela ne serait peut-être pas une stratégie idéale)

Reste un avantage : cette solution pourrait permettre d'éviter une renégociation totale (qui, soyons honnête, ne sera pas dans la priorité immédiate des nouvelles régions). Cela leur permet de s'installer, de prendre connaissance des divers enjeux de ce nouveau territoire, avant de renégocier. Ce temps gagné pourrait être d'autant plus nécessaire si le périmètre des DRAC est lui-même revu dans le même temps.

Que l'option 1 (tout résilier et renégocier) ou 2 (résilier tout sauf 1 dont le territoire est étendu) l'emporte, la logique voudrait que ce soit la région qui ait (formellement du moins) l'initiative puisque c'est avant tout de son côté que devra venir l'harmonisation. Là encore, il

---

<sup>16</sup>CE, Section, 11 juillet 2008, Decaux (ordonnance très controversée).

n'y a pas d'urgence absolue puisque les contrats survivent à la succession des anciennes et nouvelles régions.

## §2 La prise en compte d'éventuels changements de compétences

Les compétences en la matière sont éclatées entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Il en va ainsi parmi les attributions explicites :

- Les régions ont une compétence (facultative) d'aide aux Centres régionaux du Livre.
- Les départements ont un rôle en matière de lecture publique : la loi de 1983 leur a transféré les bibliothèques centrales de prêt (devenues bibliothèques départementales de prêt). C'est cette compétence qui les avait incités les départements à créer des bibliobus pour apporter la lecture publique en zones rurales.
- Les communes et EPCI ont une compétence spécifique en matière de lecture publique notamment via les bibliothèques municipales. L'État garde un contrôle technique sur les conditions de constitution, de gestion, de conservation des collections, d'autant qu'il les finance en partie.

Trois évolutions contenues dans la loi NOTRE (loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) peuvent intéresser la culture : les compétences partagées, les missions des métropoles et la question de la région chef de file.

**Une première évolution** fait en effet de la culture une compétence partagée des collectivités territoriales et de l'État (art. 103) : cette précision vise évidemment à tenir compte de la nouvelle disparition partielle de la clause de compétence générale au détriment des départements et régions. La loi introduit deux nouveaux alinéas à l'article L. 1111-4 CGCT (celui qui prévoit le financement en priorité des projets de la compétence de la collectivité territoriale) selon lesquels : « Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier. » et, surtout, « Les politiques publiques en faveur de la jeunesse menées par l'État, les régions, les départements, les communes et les collectivités à statut particulier peuvent faire l'objet d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique mentionnée à l'article L. 1111-9-1. Ce débat porte notamment sur l'articulation et la coordination de ces politiques entre les différents niveaux de collectivités et l'État. » Cet ultime alinéa avait été supprimé en première lecture et rétabli par le Sénat lors de la seconde.

Surtout, il faut noter l'introduction d'un article L. 1111-8-2 CGCT qui prévoit que dans les domaines de compétences partagées, « l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut, par convention, déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions à l'une des personnes publiques précitées ». Les modalités sont un peu différentes suivant que le délégant est l'État ou une collectivité territoriale (ou l'un de ses groupements). Lorsque le délégataire est l'État, la collectivité territoriale ou l'EPCI souhaitant déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions soumet sa demande pour avis à la conférence territoriale de l'action publique. Cette conférence territoriale est prévue à l'article L. 1111-9-1 CGCT (créé par la loi MAPTAM de 2014) et reçoit pour mission de « débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements ». Elle est notamment composée du président du conseil régional, des présidents des conseils départementaux, des présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 30 000



habitants ayant leur siège sur le territoire de la région, d'un représentant élu des EPCI à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de chaque département, d'un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département, d'un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département, d'un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département, etc.

Il faut par ailleurs noter que l'article L. 1111-8-2 CGCT prévoit que lorsque la demande de délégation des collectivités territoriales vers l'État est acceptée, celle-ci doit reposer sur une « convention » dont un projet est communiqué par la collectivité territoriale au représentant de l'État dans la région, bien que la délégation elle-même soit décidée par décret. Cette « convention de délégation en fixe la durée, définit les objectifs à atteindre, précise les moyens mis en œuvre ainsi que les modalités de contrôle de l'exécution de la délégation ». L'on a cette fois-ci une reconnaissance législative de la création d'un acte dont la portée elle-même est sujette aux mêmes cautions que celles évoquées dans l'introduction de cette intervention.

Par ce biais, l'on pourrait assister à un potentiel nouvel essor de la contractualisation en matière culturelle, d'autant qu'il n'est pas nécessaire de réaliser une délégation pour l'ensemble des subventions culturelles ; il est tout à fait possible que cela se fasse par secteur (en procédant ainsi à une sub-spécialisation pour tenir compte des réalités locales par exemple).

**Un deuxième apport** de la loi NOTRE aurait pu concerner les **compétences des métropoles**. Parmi les possibilités de délégation du département aux métropoles de diverses compétences (comme en matière d'actions sociales...) figurait dans le projet de loi la possibilité d'adopter une convention avec le département pour exercer en lieu et place de celui-ci ou par délégation les compétences en matière de construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences. Cette possibilité a disparu de la seconde lecture. Seule demeure la compétence que la métropole a acquise de plein droit concernant la construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain, compétence pour laquelle elle se substitue aux communes.

Par ailleurs, il faut noter l'extension de certaines compétences comme pour la métropole du grand Paris qui dispose elle d'une mission pour la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement de grands équipements culturels et sportifs de dimension internationale ou nationale. Hors cette possibilité-là, la loi NOTRE ne semble pas apporter un grand changement en ce qui vous concerne.

**Un troisième apport** résulte de la mission économique des régions. Certes, cela devrait avoir peu d'impact sur votre problématique. L'article L. 4251-12 CGCT dispose désormais que : « La région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique. » En vertu de quoi (et selon l'article L. 4251-13) elle élabore un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation qui définit notamment les orientations en matière d'aides aux entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional.

Qu'advient-il des contrats touchés par un transfert de compétences ?

La logique veut que, lorsque l'on transfère les compétences, l'on transfère les moyens (financiers, matériels voire humains) qui vont avec. La réalité on le sait est plus limitée. Quand il s'agit d'un transfert de l'État vers les collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle limité.

En revanche, le législateur est plus diligent lorsqu'il s'agit d'un transfert du local au local. Il en est allé ainsi dans le cadre de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que le transfert d'une compétence entre deux personnes publiques entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. L'article L. 1321-2 prévoit la substitution dans les « *droits et obligations découlant des contrats portant notamment sur des emprunts affectés, et des marchés que cette dernière a pu conclure pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens remis ainsi que pour le fonctionnement des services* ». L'article L. 5211-5 CGCT met en place un dispositif similaire concernant le transfert des compétences des collectivités territoriales vers un EPCI.

Si l'on reprend le cadre du transfert d'une commune vers un EPCI, il est prévu que les contrats soient exécutés dans les conditions prévues antérieurement au transfert, jusqu'à leur échéance, sauf, évidemment, à ce que les parties en décident autrement. En vertu de l'article L. 5211-17 al. 8 CGCT un tel transfert de compétences n'entraîne en principe aucun droit à résiliation ou indemnisation mais seulement un droit à information des cocontractants.

Ici encore, la continuité du sort du contrat domine. La question est plus ouverte si les parties veulent rediscuter pour permettre que les engagements correspondent aux nouveaux territoires. Le problème ici n'est pas vraiment l'égalité et la non-discrimination comme cela était mis en avant pour les accords-cadres en matière d'aides au secteur du livre.

Les contrats territoire-lecture par exemple sont, fondamentalement, des conventions d'administration qui permettent de faciliter la mise en œuvre coordonnée de politiques publiques. À partir du moment où les interlocuteurs changent, l'on n'est plus vraiment dans une perspective similaire à la continuation d'un contrat administratif « classique ». Quel sens peut garder ce document si les interlocuteurs (donc *a priori* la politique publique recherchée) changent ?

Or, il va falloir distinguer ici suivant que l'on est face à de « vrais » contrats administratifs ou de simples conventions d'administration tels les contrats territoire-lecture.

En effet, les pouvoirs de résiliation et de modification unilatérales existent sans aucun doute pour les contrats administratifs (le pouvoir de modification unilatérale est lui aussi une « règle générale applicable aux contrats administratifs ») mais leur existence est plus discutée en doctrine pour les conventions d'administration.

Nombreuses sont vos conventions qui prévoient un pouvoir de résiliation unilatérale. La question est alors de savoir si ces pouvoirs de résiliation et de modification unilatérale existent même s'ils ne sont pas inclus ? La question ne se pose pas pour les accords-cadres sur le soutien à la filière du livre (à mon sens il s'agit de vrais contrats administratifs) ; *a priori* (mais avec plus de réserves) pas non plus pour les conventions de pôle associé.

Pour S. Hourson (v. sa thèse précitée de 2011), il n'existe pas de pouvoir de résiliation unilatérale (mais un pouvoir de modification unilatérale) en raison de « la nature directive des

stipulations conventionnelles ». Pour B. Huglo (thèse de 2014), les conventions obéissent au cadre général des conventions d'administration. Cette dernière piste me paraît être la bonne. Mais il faut tenir compte de ce que l'on rencontre deux positions opposées dans des thèses récentes. Pour ma part, je serai assez tentée de dire que, puisque les conventions d'administration adoptent une part substantielle de logique synallagmatique, à défaut d'avoir une portée très précise, ces pouvoirs jouent.

Un déséquilibre demeure même si en théorie les deux parties disposent d'un tel pouvoir : l'État a une tendance plus importante à s'en servir comme outil de pression. Reste qu'avec l'approfondissement de la décentralisation et la démocratisation des structures locales, celles-ci pourraient aussi vouloir ainsi marquer une véritable politique locale.

Il existe donc une possibilité d'évolution des « contrats »/conventions en fonction d'une nouvelle répartition des compétences. Trois options s'ouvrent : résilier et renégocier ; modifier par voie d'avenant ou modifier unilatéralement ces documents.

Quelques détails sur chaque option :

- **1<sup>e</sup> option** : Résiliation et renégociation

Je ne vais pas répéter ce que vous avez déjà entendu. Il existe la possibilité d'une résiliation négociée et consentie par les deux parties ou d'une résiliation unilatérale. Attention toutefois à l'intérêt général invoqué : le juge administratif a tendance à faire primer dans ce cadre l'intérêt public national sur celui local dans le cadre d'une résiliation d'un contrat entre personnes publiques. Mais, dans la perspective d'une loi d'approfondissement de la décentralisation, rien n'empêche une collectivité territoriale d'en prendre l'initiative (cela serait plus simple toutefois à justifier s'il s'agit d'une compétence facultative).

- **2<sup>e</sup> option** : modifier par voie d'avenant. Il faut se référer ici aux règles précitées. C'est sans le moindre doute la solution politiquement la plus aisée.
- **3<sup>e</sup> option** : modification unilatérale. Il existe une limite à l'usage de ce pouvoir : la mesure ne doit, d'une part, pas être entachée d'excès de pouvoir ; elle doit, d'autre part, être équilibrée. Cet équilibre s'apprécie eu égard à la substantialité de la modification (l'objet du contrat ne doit pas être dénaturé ; ni l'économie du contrat bouleversée) ; à l'objet de la modification qui ne peut, notamment, en principe pas porter sur les clauses financières (sauf en matière de domaine public) ; à l'indemnisation mise en œuvre. Lorsque la modification affecte l'économie du contrat, l'indemnisation repose sur le fondement de l'équilibre financier, c'est-à-dire sur la mise en jeu de la responsabilité sans faute de la personne publique. Lorsque la modification ne bouleverse pas l'économie du contrat, l'indemnisation ne peut intervenir que sur le fondement de la responsabilité pour faute, la charge de la preuve incombant au cocontractant. Hors de ces deux hypothèses, les possibilités d'indemnisation sont celles prévues au contrat qui peut les supprimer ou les aménager. Lorsqu'il est silencieux, le droit à indemnisation naît du seul préjudice lié à la modification unilatérale.

En théorie donc il semble que le pouvoir de modification unilatérale puisse être utilisé pour des conventions d'administration comme les contrats territoire-lecture. Il devrait en aller de même pour les conventions-cadres de pôle associé.

Mais l'intérêt pratique est plus que limité : il s'agit d'outils de coordination des politiques publiques qui ne peuvent avoir de véritable effectivité sans l'adhésion des acteurs... Dans un

contexte où les collectivités territoriales n'ont pas en outre choisi la répartition des compétences, peut-être ne serait-il pas très utile de renforcer l'impression d'une tutelle (notamment étatique) à travers l'usage de ce pouvoir.

C'est l'intérêt et l'inconvénient de la contractualisation. Elle permet *a priori* une adaptation aux spécificités locales. Elle permet la recherche du consentement, donc une meilleure efficacité de la mise en œuvre notamment. Elle peut devenir essentielle dans le cadre de compétences partagées (surtout dans un contexte où la recherche de fonds appelle souvent des financements croisés). Néanmoins, parfois, le recours de l'État à la contractualisation par le biais de conventions administratives est pointé du doigt et dénoncé comme une forme indirecte de tutelle sur les collectivités territoriales dans des compétences pourtant transférées. Il faut prêter attention à trouver là un équilibre.

L'assimilation des simples conventions d'administration à une part substantielle du régime des contrats administratifs (du moins pour l'instant) donne des pouvoirs exorbitants aux deux partenaires, dont il faut user avec parcimonie pour éviter de faire de cet outil au service des politiques publiques un outil nuisant à la coopération.