

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N°1002669

M. Bertrand LAPEYRE et autres

M. Raynaud
Rapporteur

M. Saboureau
Rapporteur public

Audience du 5 avril 2012

Lecture du 3 mai 2012

09-07-02

10-03-01-03

01-05-03

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nîmes

(3ème chambre)

Vu la requête, enregistrée le 23 octobre 2010, présentée pour M. Bertrand LAPEYRE, demeurant 18 rue Armand de Pontmartin à Avignon (84000), M. Jacques VERNET, demeurant 23 rue Velouterie à Avignon (84000), M. Philippe DE COURS SAINT GERVASY, demeurant 22 rue Saint Charles à Avignon (84000) et la FONDATION CALVET, dont le siège est 63 rue Joseph Vernet à Avignon (84000), par la SCP d'avocats au conseil d'état et à la cour de cassation Delvolve ;

M. LAPEYRE et autres demandent au tribunal :

- d'annuler la décision en date du 23 juillet 2010 par laquelle le délégué à la lecture publique de la ville d'Avignon a refusé à la fondation de photocopier des ouvrages à la bibliothèque ;
- d'annuler la décision implicite par laquelle le maire d'Avignon a rejeté le recours formé par la fondation le 4 août 2010 à l'encontre de cette décision ;
- d'annuler la décision en date du 8 octobre 2010 par laquelle le maire d'Avignon a rejeté ce recours ;
- de mettre à la charge de la ville d'Avignon la somme de 3 000 euros en vertu de l'article L 761-1 du code de justice administrative ;

Les requérants soutiennent que la FONDATION CALVET est propriétaire des ouvrages de la bibliothèque, car elle en a l'administration et la gestion ; que si Esprit Calvet a légué sa bibliothèque à la ville, c'était dans le seul but qu'elle constitue un établissement distinct de la

ville ; qu'ainsi, la qualité d'établissement public a été expressément reconnue à l'établissement ; que cette situation de droit découle de la décision du conseil d'Etat du 19 mai 1893, de l'avis du conseil d'Etat du 8 juillet 1925 et de l'arrêt de la cour d'appel de Nîmes du 16 décembre 1903 ; que la propriété de la totalité de la bibliothèque léguée par Esprit Calvet à la ville d'Avignon a été transférée à l'établissement public FONDATION CALVET ; que par une délibération du 31 juillet 1820, le conseil municipal d'Avignon a décidé de donner au musée et à la bibliothèque Calvet la bibliothèque et le cabinet d'histoire naturelle appartenant à la ville d'Avignon ; que la FONDATION CALVET a reçu au cours de son histoire de nombreux livres qui lui ont été donnés ou légués, ainsi que l'a jugé la Cour d'appel de Nîmes en 1903 ; qu'elle procède de nos jours à des acquisitions qui viennent enrichir la bibliothèque ; que la circonstance que ces biens se trouvent à la « livrée Ceccano », qui n'en est que le dépositaire, ne fait pas obstacle à ce que la FONDATION CALVET soit propriétaire de l'ensemble des ouvrages, à l'exception de ceux, minoritaires, qui ont une autre origine ; que la FONDATION CALVET est en droit de photographier ces ouvrages en vertu des pouvoirs d'administration et de gestion quelle tient du testament Calvet ainsi que du règlement intérieur qui la régit ; que le règlement confie expressément au conseil d'administration du musée la direction générale de toutes les parties de l'établissement ;

Vu la décision attaquée ;

Vu la mise en demeure adressée le 31 mars 2011 à Me Gaschinard, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 2 mai 2011, présenté pour la commune d'Avignon par Me Gaschinard, qui conclut au rejet de la requête ;

Elle fait valoir que le recours est irrecevable, puisqu'il n'existe pas de FONDATION CALVET dotée de la personnalité morale ; que le règlement intérieur dont se prévalent les requérants mentionne que le conseil d'administration est présidé par le maire et que les actions, tant actives que passives, seront soutenues, s'il y a lieu, par le conseil municipal ; que la requête est irrecevable en tant qu'elle est introduite par les trois exécuteurs testamentaires ; que la nature d'établissement public de la FONDATION CALVET n'est pas établie, compte tenu de la variation de ses contours juridiques ; que les termes retenus à la fin du XIXème siècle et au début du XXème siècle ne lient pas le tribunal quant aux conséquences juridiques à leur accorder ; que la circonstance qu'il y ait administration ne signifie pas nécessairement qu'il y ait établissement public, comme c'est le cas pour les régies ; que les décisions prises par le Conseil d'Etat en 1823, 1831 et 1832 n'ont pu être retrouvées ; que l'administration n'est jamais tenue de répondre aux demandes qui par leur généralité ou leur imprécision ne sauraient être satisfaites ; que les termes de la requête ne permettent pas d'identifier les documents demandés ; qu'il a été jugé que le refus opposé par l'administration ne peut être regardé comme une décision faisant grief ;

Vu la transmission de pièces, enregistrée le 28 mars 2012, présentées pour M. LAPEYRE et autres ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le décret impérial du 9 avril 1811 autorisant l'acceptation de la succession d'Esprit Calvet ;

Vu la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat ;

Vu le code civil ;

Vu le code général de la propriété des personnes publiques ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 5 avril 2012 ;

- le rapport de M. Raynaud, rapporteur ;

- les conclusions de M. Saboureau , rapporteur public ;

- les observations de Me Delvolvé pour M. LAPEYRE et autres et de M. Roubaud pour la commune d'Avignon ;

Considérant que M. LAPEYRE et autres demandent l'annulation de la décision du 23 juillet 2010 par laquelle la conseillère municipale déléguée aux bibliothèques et médiathèques de la commune d'Avignon a rejeté leur demande de photographier une trentaine de leurs ouvrages pour illustrer le site internet de la FONDATION CALVET, ensemble l'annulation de la décision implicite par laquelle le maire d'Avignon a rejeté le recours formé par la fondation le 4 août 2010 à l'encontre de cette décision et l'annulation de la décision du 8 octobre 2010 par laquelle le maire de la commune d'Avignon, se prononçant sur leur recours hiérarchique, a confirmé ce rejet ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune d'Avignon :

Considérant que la commune d'Avignon soulève l'irrecevabilité de la requête, en ce que la FONDATION CALVET n'est pas un établissement doté de la personnalité morale, et en ce que ladite fondation n'est pas régulièrement représentée à l'instance ; que le règlement intérieur de la FONDATION CALVET prévoit que « les actions, tant actives que passives, sont soutenues, s'il y a lieu, par le conseil municipal » ; que le conseil d'administration de ladite fondation est présidé par le maire de la commune d'Avignon ;

Considérant qu'aux termes de l'article 18 de la loi du 23 juillet 1987 susvisée : « La fondation 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. Lorsque l'acte de fondation a pour but la création d'une personne morale, la fondation ne jouit de la capacité juridique qu'à compter de la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat accordant la reconnaissance d'utilité publique. Elle acquiert alors le statut de fondation reconnue d'utilité publique. La reconnaissance d'utilité publique peut être retirée dans les mêmes formes » ; qu'il résulte de ces dispositions que les institutions et groupements de personnes doivent avoir la personnalité morale pour être capables d'agir en justice ; que la reconnaissance de la personnalité morale d'une fondation résulte de la conjonction de deux actes, la déclaration de volonté du fondateur qui affecte ses biens à une œuvre et la reconnaissance d'utilité publique ;

Considérant, en premier lieu, que par son testament olographe en date du 10 janvier 1810, le docteur Esprit Calvet « lègue, laisse et donne à cette ville d'Avignon [sa] bibliothèque pour la rendre publique avec ses manuscrits, auxquels [il] ose associer [ses] propres manuscrits autographes en six volumes, d'une trentaine de volumes de lettres, sous la condition expresse

que les livres et manuscrits de [sa] collection ne seront que pour [sa] bibliothèque et jamais confondus et mêlés avec ceux de la bibliothèque établie par le Gouvernement, de laquelle il serait bon de retrancher une grande partie de livres. [Cette] bibliothèque sera organisée en détail par huit citoyens gens de lettres, parmi lesquels seront constamment admis [ses] trois exécuteurs testamentaires et leurs successeurs, tandis que le conseil de ville désignera les cinq autres » ;

Considérant qu'il n'appartient pas aux juridictions administratives de se prononcer sur la validité d'une libéralité consentie par une personne privée à un tiers ; que ces juridictions peuvent, en revanche, connaître à l'occasion de recours pour excès de pouvoir dirigés contre des décisions administratives autorisant l'exécution d'un legs, de moyens tirés de ce que ces décisions seraient contraires à la volonté du testateur ; que, toutefois, en cas de difficultés sérieuses, il appartient à la seule autorité judiciaire d'interpréter cette volonté ; qu'il ressort clairement de ce testament que si le docteur Calvet a entendu léguer à la ville d'Avignon sa bibliothèque, c'est à la condition expresse que les livres et manuscrits de sa collection ne soient dédiés qu'à sa bibliothèque ; qu'ainsi, le docteur Calvet a entendu, bien qu'en léguant ses biens à la commune d'Avignon, conférer au musée et à la bibliothèque Calvet une existence indépendante et soumise à des règles différentes de celles d'un musée municipal ;

Considérant, en second lieu, qu'une fondation ne peut être érigée en personne juridique autonome que moyennant sa reconnaissance comme établissement d'utilité publique, prérogative purement régaliennne que le gouvernement exerce sous la forme d'un décret pris après avis du conseil d'Etat ; qu'au nombre des principes généraux applicables à la reconnaissance d'utilité publique d'une fondation, figure celui d'administration par un organe collégial, dont la composition doit refléter les particularités propres à la fondation et assurer une représentation adéquate de représentants qualifiés de l'intérêt général ;

Considérant qu'un décret impérial du 9 avril 1811 a autorisé le maire d'Avignon à accepter ce legs fait à son profit ; qu'en vertu du règlement intérieur arrêté par le conseil d'Etat le 19 mars 1823, modifié par la suite en 1831 et 1832, l'administration du musée Calvet est confiée à un conseil d'administration de huit membres, le maire d'Avignon, cinq administrateurs élus pour dix ans, trois exécuteurs testamentaires nommés à vie, et leurs successeurs ; que l'établissement dispose d'un receveur comptable ; que « La garde des médailles, tableaux objets d'histoire naturelle ou autre » que renferme le musée ainsi que la bibliothèque restera confiée aux soins d'un conservateur nommé à cet effet et sous sa responsabilité personnelle ; que le choix du conservateur sera fait par le maire ; qu'il résulte des modalités de gestion de cet établissement que la commune d'Avignon n'est pas fondée à soutenir que le règlement intérieur de la FONDATION CALVET méconnaîtrait les principes applicables aux fondations reconnues d'utilité publique, en ce qu'il a arrêté la composition et l'équilibre du conseil d'administration de la fondation ;

Considérant, en troisième lieu, que si la commune d'Avignon soutient que la FONDATION CALVET n'est pas dotée de la personnalité morale, et qu'en tout état de cause, le règlement intérieur dont se prévalent les requérants mentionne que le conseil d'administration de la fondation est présidé par le maire, il est constant que les requérants interviennent en qualité d'exécuteurs testamentaires du docteur Calvet, et au nom de la fondation elle-même, comme en atteste l'extrait du registre des délibérations du conseil d'administration de la FONDATION CALVET en date du 5 octobre 2010, aux termes duquel ledit conseil a autorisé, « à l'unanimité, la fondation à former un recours contentieux pour excès de pouvoir » contre le refus opposé par la conseillère municipale en charge des bibliothèques et médiathèques de photographier des ouvrages pour illustrer le site internet de la fondation ; que la circonstance que le maire soit président de plein droit du conseil d'administration de la FONDATION CALVET ne fait pas

obstacle à ce que lesdits exécuteurs testamentaires, chargés de veiller au respect des charges et des conditions exprimées par le testateur, dirigent leurs conclusions, en leur nom propre et en celui de la fondation, à fin d'annulation d'une décision du maire leur refusant l'autorisation de photographier des ouvrages du muséum et de la bibliothèque Calvet dont ils revendiquent la propriété de la fondation ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la fin de non-recevoir opposée par la commune d'Avignon doit être écartée ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre la décision implicite de rejet par le maire du recours formé par la fondation le 4 août 2010 :

Considérant que les membres de la FONDATION CALVET ont réitéré leur demande de photographier une trentaine d'ouvrages de la bibliothèque Calvet auprès du maire le 4 août 2010, à la suite du refus que leur a opposé la conseillère municipale en charge des bibliothèques et médiathèques de la commune d'Avignon le 23 juillet 2010 ; qu'il résulte des pièces du dossier, et notamment de la réponse du maire de la commune d'Avignon en date du 8 octobre 2010, que celui-ci a accusé réception de leur demande le 9 août 2010 ; qu'il s'ensuit que le maire a répondu avant l'expiration du délai de deux mois prévu par l'article R 421-1 du code de justice administrative, nécessaire à la formation d'une décision implicite de rejet ; qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions dirigées contre la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par l'administration sur leur recours du 4 août 2010 doivent être rejetées, comme portées contre une décision inexistante ;

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre les décisions des 23 juillet et 8 octobre 2010 :

Considérant qu'aux termes de l'article L 1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Le présent code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics. » ; qu'aux termes de l'article L.121-4 de ce code : « L'acceptation des dons et legs consentis aux communes et à leurs établissements publics est prononcée dans les conditions fixées aux articles L. 2242-1 à L. 2242-5 du code général des collectivités territoriales. » ; qu'aux termes de l'article L 2111-1 du même code : « 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 » ;

Considérant qu'il ressort tant de l'objet de cette fondation, tel qu'il est défini par la volonté du testateur rappelée ci-dessus, que du règlement intérieur approuvé par le conseil d'Etat en 1823, que le testateur a manifesté la volonté de créer un établissement distinct du musée et de la bibliothèque municipale, géré et administré par un conseil d'administration indépendant de la commune d'Avignon ; que, par son avis en date du 8 juillet 1925, le conseil d'Etat a estimé que le musée bibliothèque Calvet constituait un établissement public communal ; qu'il est constant que la totalité de la bibliothèque léguée par Esprit Calvet à la commune d'Avignon a été transférée à l'établissement FONDATION CALVET ; que par une délibération du 31 juillet 1820, la ville d'Avignon a décidé de donner au musée et à la bibliothèque Calvet la bibliothèque

et le cabinet d'histoire naturelle lui appartenant ; que la fondation a reçu de nombreux dons ou legs dans la période située entre 1839 et 1939, et a procédé à de nombreuses acquisitions, notamment entre 1819 et 1936 ; que les legs et acquisitions se poursuivent actuellement ; qu'à l'exception d'une minorité d'ouvrages, l'ensemble des ouvrages qui se trouvent à la « Livrée Ceccano » appartient à la fondation ; que la circonstance que la demande ne concerne pas des ouvrages précisément identifiés n'est pas de nature à justifier le refus opposé aux requérants, dans la mesure où les biens affectés à la bibliothèque Calvet sont majoritairement la propriété de ladite fondation et doivent être gérés par le conseil d'administration dudit organisme ; qu'ainsi, c'est à bon droit que la FONDATION CALVET revendique la propriété des biens pour lesquels la détermination de l'origine le permet, alors que ceux-ci ont été transférés, à la suite de travaux, de l'hôtel Villeneuve, où se situait alors la bibliothèque Calvet, à la « Livrée Ceccano » ; que dans ces conditions, les requérants sont fondés à soutenir que les décisions litigieuses des 23 juillet et 8 octobre 2010 par lesquelles leur a été refusée l'autorisation de photographier une trentaine d'ouvrages de la bibliothèque Calvet pour illustrer le site internet de la FONDATION CALVET, au motif que ces ouvrages appartiennent à la commune d'Avignon, reposent sur un motif juridiquement erroné ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les décisions litigieuses doivent être annulées ;

DECIDE :

Article 1er : Les décisions du 23 juillet 2010 et du 8 octobre 2010 par lesquelles la conseillère municipale déléguée aux bibliothèques et médiathèques et le maire de la commune d'Avignon, ont refusé l'autorisation de photographier une trentaine d'ouvrages à M. LAPEYRE et autres sont annulées.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Bertrand LAPEYRE, à M. Jacques VERNET, à M. Philippe DE COURS SAINT GERVASY, à la FONDATION CALVET et à la commune d'Avignon.

Délibéré après l'audience du 5 avril 2010, à laquelle siégeaient :

M. Godbillon , président,
M. Tixier , premier conseiller,
M. Raynaud, premier conseiller,

Lu en audience publique le 3 mai 2012.

Le rapporteur,

signé

P. RAYNAUD

Le président,

signé

B. GODBILLON

Le greffier,

signé

C. ADAM

La République mande et ordonne au préfet de Vaucluse en ce qui le concerne et 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 copie conforme
Le greffier



Catherine Adam

