

## **La propriété de l'image des biens composant le domaine public : une construction originale**

Encouragées par les récentes évolutions du droit à l'image, les Personnes Morales de droit public (communes, départements et Établissements Publics et notamment les musées...) se considèrent comme propriétaire de l'image de « leurs » biens afin d'en contrôler l'usage.

Cette revendication nouvelle a conduit les observateurs et le législateur à s'interroger sur la nature et l'étendue des droits incorporels des biens composant le domaine public.

La jurisprudence définissant les contours du droit à l'image étant essentiellement d'origine civiliste, il semble nécessaire de définir la notion de « propriété » des biens composant le domaine public (1.1), avant de s'interroger sur la question des droits incorporels pouvant relever de la domanialité publique (1.2).

Si, après une évolution quelque peu chaotique, le droit positif a consacré le droit du propriétaire (privé ou public...) à contrôler l'image de son bien (2.1), ce dernier doit démontrer l'existence d'un « trouble de jouissance » pour s'opposer à l'utilisation « non autorisée » d'une photographie de son bien (2.2).

Pour conclure, il conviendra d'analyser la mise en œuvre pratique de ces solutions (3).

### **1 – Les collectivités territoriales sont « propriétaires » du domaine public dont ils ont la gestion, et paraissent devoir jouir des droits incorporels attachés au biens composants celui-ci.**

#### 1.1 la notion de propriété, appliquée à la domanialité publique

Il paraît toujours un peu réducteur ou pour le moins juridiquement insatisfaisant, que d'affirmer qu'un établissement public ou une collectivité territoriale est « propriétaire » des biens composant le domaine public dont il a la gestion.

En effet, il s'agit là d'une notion civiliste difficilement transposable en tant que telle, à la domanialité publique qui sous-entend l'appartenance d'un bien à la Nation, qui pose le principe d'égalité d'accès de tous les citoyens à celui-ci et la gestion de ce bien dans l'Intérêt Général.

Ainsi posé, les principes régissant le domaine public semblent extrêmement éloignés des notions d'*usus*, de *fructus* et d'*abusus*, fondement de la propriété privée définie par l'article 544 du Code Civil.

Pour autant, il est désormais définitivement admis que les collectivités publiques jouissent d'un véritable « droit de propriété » sur le domaine public.

Le Conseil d'État ne s'est jamais embarrassé de nuance pour indiquer que l'État était « propriétaire » du domaine public maritime<sup>1</sup>, du domaine public fluvial<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> CE, 17 janvier 1923, PICCIOLI : Rec. CE, p. 44

<sup>2</sup> CE, 17 mai 1946, Cne VIEUX-BOUCAU : S. 1947, III, p. 9

De même, dans un arrêt du 7 octobre 1966, la Ville de BORDEAUX est qualifiée de « propriétaire » de la voie publique de la commune<sup>3</sup>.

La Loi a consacré cette interprétation jurisprudentielle.

Ainsi, l'article L.1 du « Code du Domaine de l'État » range dans le domaine national, les biens et droits mobiliers et immobiliers qui « appartiennent » à l'État.

La Loi du 20 juin 1965 fait allusion aux « transferts de propriété » des dépendances domaniales.

On trouve des formules identiques dans la Loi du 31 décembre 1966 relative aux Communautés Urbaines (art. 21), dans celle du 24 octobre 1968 concernant le Port autonome de PARIS (art. 3), dans la Loi du 13 février 1997 concernant le réseau ferré de France.

Enfin, le Conseil Constitutionnel a admis que la propriété « publique » était de même nature que la propriété privée, précisant que :

« les dispositions de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et des Citoyens de 1789, relative au droit de propriété et à la protection qui lui est due, ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers, mais aussi, **à titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques.** »<sup>4</sup>

S'il est désormais acquis que les collectivités territoriales (NDR : et les établissements publics) « possèdent » au sens civiliste du terme, les biens composant leur domaine public, qu'en est-il de la propriété incorporelle pouvant être attachée à ces biens ?

## 1.2 les droits incorporels peuvent-ils, en tant que tels, relever du domaine public ?

Si une personne publique peut être cessionnaire de droits de propriété intellectuelle, notamment quand une œuvre est édiflée sur le domaine public et qu'elle s'incorpore à celui-ci, peut-on considérer que des biens incorporels peuvent concrètement appartenir au domaine public ?

a) Il ne fait aucun doute que les auteurs conservent leurs droits sur une œuvre édiflée sur le domaine public.

Il appartient donc à la personne morale de droit public devenue propriétaire du support matériel de l'œuvre (que celle-ci soit incorporée à son domaine public ou privé...), d'organiser la cession des droits d'auteur (droit de reproduction et droit d'exécution publique) .

Cette cession doit être constatée par écrit, conformément aux dispositions figurant sous les articles L. 131-3 et suivants du Code de la Propriété Intellectuelle<sup>5</sup>.

À l'instar de n'importe quelle personne de droit privé, la collectivité exploite des droits d'auteur au terme d'une licence d'utilisation accordée à titre particulier.

<sup>3</sup> Ville de BORDEAUX, 7 octobre 1966 : JCP 1967, Ed.G, II, 15053

<sup>4</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n° 34-346 du 21 juillet 1994

<sup>5</sup> « La transmission des droits de l'auteur est subordonnée à la condition que chacun des droits cédés fasse l'objet d'une mention distincte dans l'acte de cession et que le domaine d'exploitation des droits cédés soit délimité quant à son étendue et à sa destination, quant au lieu et quant à la durée... »

b) Qu'une collectivité territoriale soit devenue cessionnaire des droits d'auteur sur une œuvre incorporée au domaine public, ou, qu'il s'agisse de biens ne donnant plus prise à des droits d'auteurs (notamment parce que ceux-ci sont tombés dans le domaine public<sup>6</sup>), peut-on, pour autant, considérer que les droits immatériels relèvent eux aussi de la domanialité publique ?

Traditionnellement, la doctrine enseigne que les biens incorporels ne relèvent pas du domaine public.

Selon un auteur :

« Nous en sommes encore au stade de la constatation faite par LATOURNERIE lors des travaux de réalisation du Code Civil (...)

Je dois dire que la question ne paraît pas s'être posée. Je ne connais pas ce point de jurisprudence ni en droit public, ni en droit privé. Je ne connais pas non plus de doctrine. Le sujet n'a pas été exploré. Il n'a même pas, je crois, été effleuré.

Il faudra bien pourtant un jour se poser la question d'une éventuelle domanialité de l'immatériel »<sup>7</sup>.

Les modalités d'acquisitions et d'exploitation des droits incorporels semblent s'opposer à leur intégration, de plein droit, dans le domaine public.

En effet, dès lors que les droits d'exploitation de l'auteur sont cédés :

- uniquement dans leur dimension **pécuniaire**<sup>8</sup> ;
- pour une **durée** et une **destination définie** (même si la durée cédée est souvent équivalente à la durée de la protection offerte par le droit de la propriété intellectuelle),

et même si le support matériel de l'œuvre est intégré dans le domaine public, il semble logique de concevoir que les droits d'exploitation de celle-ci relèvent du domaine privé de la Personne morale de droit public.

Par analogie, il est légitime d'admettre qu'une collectivité territoriale puisse disposer, dans son patrimoine privé, des autres droits immatériels sur les biens composant son domaine public, et notamment les droits sur l'image de ces biens, tels que ceux consentis au propriétaire privé.

---

<sup>6</sup> pour mémoire, 70 ans après la mort de l'auteur.

<sup>7</sup> Jean Michel BOURGUIERE, Legipresse n° 182, Juin 2001, 3, p. 102, qui cite LATOURNERIE, travaux de la Commission de Révision du Code Civil, 1946-1947, p. 843, 844

<sup>8</sup> étant précisé que l'auteur conserve nécessairement son droit moral (qui est inaliénable et imprescriptible)

## **2 – L'évolution du droit à l'image : le propriétaire dispose du contrôle de l'image de son bien, sous réserve de démontrer l'existence d'un « trouble de jouissance » que lui occasionnerait un usage illicite.**

Il ne sera ici abordé que la question des biens meubles ou immeubles non soumis au droit d'auteur.

Pour une œuvre couverte par des droits de propriété intellectuelle<sup>9</sup>, le titulaire de ceux-ci dispose d'un monopole absolu sur son exploitation.

Toute reproduction non autorisée d'une œuvre, fût-elle incorporée dans le domaine public et accessible à tous, constitue une contrefaçon, délit prévu et réprimé par l'article L 335-3 du Code de la Propriété Intellectuelle.

Les personnes morales de droit public, dès lors qu'elles sont cessionnaires des droits d'auteur sur une œuvre appartenant à leur domaine public ou privé, jouissent exactement des mêmes droits que tout cessionnaire privé, et peuvent intenter une action en contrefaçon contre toute personne physique ou morale qui serait tentée de reproduire, illicitement, l'œuvre en question.

### 2.1 Un propriétaire détient un monopole sur l'image de son bien.

Depuis plusieurs années, l'exploitante du « Café Gondrée » (premier bâtiment libéré par les troupes américaines le 5 juin 1944, la veille du débarquement) se plaignait régulièrement que des fabricants de cartes postales reproduisaient l'image de son bien sans son accord.

De guerre lasse, elle saisissait la justice pour demander que soit sanctionnée ce qui constituait, selon elle, une atteinte à son droit de propriété.

Par un arrêt devenu célèbre, en date du 10 mars 1999, la Cour de Cassation lui donnait raison.

Par un attendu de principe extrêmement bref, dans son énoncé, et lourd de conséquence, dans sa portée, la Cour de Cassation a précisé :

« le propriétaire a seul le droit d'exploiter son bien sous quelque forme que ce soit... l'exploitation du bien sous la forme de photographies porte atteinte au droit de jouissance du propriétaire ».

Cette décision, qui, au visa de l'article 544 du Code Civil, accorde au propriétaire d'un bien, un monopole d'exploitation sur l'image de celui-ci, a provoqué un profond émoi chez les professionnels de la presse, de l'édition et de la photographie.

Cet arrêt a été accueilli avec beaucoup de réserve par une grande partie de la doctrine qui a analysé cette décision comme une atteinte aux droits de propriété intellectuelle dévolus aux auteurs.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> pour mémoire, les droits pécuniaires de l'auteur disparaissent 70 ans après sa mort ; son droit moral est imprescriptible.

<sup>10</sup> Cass. Civ. 1<sup>ère</sup> 10 mars 1999, JCP 1999 – II – 10078, Note Pierre Yves GAUTIER, Dalloz 1999, p. 319, Note AGOSTINI, BENABOU, propriété schizophrène, propriété du bien et propriété de l'image du bien, Droit et Patrimoine n° 91, mars 2001, p. 84

Pourtant, cet arrêt ne faisait que parachever une évolution jurisprudentielle esquissée depuis plusieurs années.<sup>11</sup>

En substance, les juridictions de second degré avaient déjà eu l'occasion de consacrer un droit de propriété sur l'image de son bien, fondé sur le *fructus*.

Cependant, la plupart des juridictions d'appel décidaient notamment,

- que l'atteinte n'est pas constituée car le bien était visible depuis le domaine public<sup>12</sup> ;
- que, n'étant pas titulaire de droits d'auteur, un propriétaire ne pouvait se plaindre d'une atteinte à un droit de reproduction<sup>13</sup> ;
- que le droit du propriétaire devait céder au droit légitime du public d'être informé<sup>14</sup> ;
- ou encore, que « l'image d'un bien n'est pas expressément protégée par la loi, sa reproduction ne peut constituer une faute que dans le cas où elle porte atteinte à l'intimité de la vie privée du propriétaire »<sup>15</sup>.

La décision de la Cour de Cassation a provoqué une véritable inflation des réclamations fondées sur l'atteinte, par la reproduction d'une image, au droit de propriété.

Face à cette montée des contentieux, les juridictions du fond entamèrent un mouvement de résistance face à l'absolutisme du principe posé par la Cour de Cassation.

Cette opposition des juridictions du second degré est parfaitement illustré par une affaire soumise à la Cour de Paris, concernant la reproduction, sous forme de dessin, du Château de VILLENEUVE-LOUBET, dans le cadre d'un guide touristique.

Le Tribunal de Grande Instance de PARIS avait écarté la demande du propriétaire, évoquant « le droit légitime du public d'être informé sur la richesse du patrimoine national »<sup>16</sup>

Cette décision a été confirmée par la Cour d'Appel de PARIS qui précisait de surcroît que la reproduction litigieuse ne constituait pas une exploitation commerciale du monument

« mais répondait à un souci pédagogique d'information relevant du principe constitutionnel de la liberté d'expression ».<sup>17</sup>

De même, la Cour de Paris a dénié à une association, maître d'œuvre du projet de conception d'un bateau, toute qualité pour demander réparation de la violation d'un droit à l'image sur celui-ci, faute d'en être propriétaire.<sup>18</sup>

---

<sup>11</sup> CA Paris, 12 avril 1995, JCP 97-2-22 806, Note CROMBEZ - CA AIX EN PROVENCE, 18 janvier 1993, Bull. Ex. 93,1,p. 11 – TGI SAUMUR, 28 août 1996, JCP G 1997, I, 40 10, n° 4, Observation H.PERINE /MARQUAIS.

<sup>12</sup> Bordeaux, 16 oct. 1995

<sup>13</sup> Paris, 7 janvier 1991

<sup>14</sup> TGI PARIS, 17<sup>ème</sup> Ch., 31 mai 2000, Légipresse 181-08

<sup>15</sup> Caen 18 juin 1996

<sup>16</sup> TGI Paris 14 sept. 1998

<sup>17</sup> CA PARIS, 31 mars 2001, Légipresse n° 173-3, 115, Note C. ALLEAUME

<sup>18</sup> CA PARIS, 22 décembre 2000, Légipresse n° 180-I, p. 37

Dans le même sens, le Tribunal de Grande Instance de CLERMONT-FERRAND a rejeté la demande de plusieurs associations, propriétaires indivis d'un volcan situé dans la chaîne des Dômes, qui revendiquaient des droits sur l'image sur celui-ci, dans une espèce où une photo aérienne de ce volcan avait été utilisée à des fins commerciales par un hypermarché.<sup>19</sup>

Enfin, dans l'affaire GONDRÉE, la Cour de ROUEN, Cour de renvoi, a rejeté la demande de Madame GONDRÉE, constatant qu'elle n'était pas propriétaire du bien litigieux.<sup>20</sup>

## 2.2 Face aux excès engendrés par sa décision de principe du 10 mars 1999, la Cour de Cassation, sans renier le principe dégagé alors, en a considérablement limité sa portée.

L'affaire qui a permis à la Cour de Cassation de préciser sa jurisprudence concernait une photo représentant l'estuaire du TRIEUX avec, au premier plan, l'îlot de ROCH ARHON, propriété d'une SCI.

Cette image avait été exploitée dans le cadre d'une campagne publicitaire destinée à la promotion du tourisme, sous forme d'une affiche à grande diffusion malgré l'opposition de la SCI propriétaire.

Dans un arrêt en date du 2 mai 2001<sup>21</sup>, la Cour de Cassation a infirmé une décision de la Cour d'Appel qui accueillait favorablement la réclamation du demandeur,

« sans préciser en quoi l'exploitation de la photographie par les titulaires du droit incorporel de son auteur,  
**portait un trouble certain au droit d'usage ou de jouissance du propriétaire... ».**

Enfin, dans un dernier arrêt en date du 5 juin 2003<sup>22</sup>, la Cour de Cassation précise qu'est

« erroné, le motif selon lequel le « droit à l'image » serait un attribut du droit de propriété »

La Jurisprudence issue de l'arrêt Gondrée a définitivement vécu.

L'état du droit positif semble donc aujourd'hui bien fixé :

Si le propriétaire détient effectivement un « monopole » sur l'image de son bien, ce « droit à l'image » doit plus être qualifié de « **prérogative** » du propriétaire et non de « droit incorporel ».

Au-delà de ce monopole, la Cour de Cassation exige de surcroît que le demandeur apporte la preuve que l'exploitation de la photographie non autorisée occasionne un « trouble certain » à son droit d'usage et de jouissance, pour donner lieu à interdiction, et/ou à versement de dommages-intérêts.

« Il ne suffit donc pas qu'un tiers entende tirer profit de la valeur de l'image de la chose sans participation de son propriétaire, il faut encore que cette exploitation lui cause un trouble dans l'exercice de ses prérogatives.

<sup>19</sup> TGI CLERMONT FERRAND, 23 janvier 2002, Légipresse n° 191-III, p. 94

<sup>20</sup> CA ROUEN, 13 mars 2001, JCP G 2001, Légipresse n° 182-III, p. 95, Note BRUGUIERE

<sup>21</sup> Cour de Cass. 1ère Civ. 2 mai 2001, Comité Régionale de Tourisme de Bretagne / ROCH ARHON, Légipresse n° 183-III, p. 115, Note G. LOISEAU

<sup>22</sup> Cass. 2è Civ. 5 juin 2003, Bull. n°175

Il peut s'agir tout d'abord d'un trouble porté à l'exercice du droit d'usage, ce qui suppose une atteinte matérielle à la propriété.

Les troubles portés au droit d'usage peuvent ainsi constituer une atteinte intellectuelle à l'intégrité de la propriété, dans l'hypothèse par exemple d'un photo-montage altérant l'image d'un bien.

Par ailleurs, le trouble peut être porté au droit de jouissance du propriétaire, ce qui implique alors une atteinte économique au droit de propriété.

Dans ce dernier cas, cela concerne non pas la seule exploitation économique de l'image de la chose mais une exploitation concurrente privant le propriétaire de l'avantage qu'il a à en retirer.

À cet égard, l'exigence d'un trouble certain semble en effet imposer que le propriétaire du bien exploite lui-même l'image, sous une forme ou sous une autre, se réservant ainsi l'exclusivité de son utilité économique. »<sup>23</sup>

Cette jurisprudence a fait l'objet d'une transcription dans une proposition de Loi déposée au Parlement durant l'été 2003.<sup>24</sup>

Ce projet dispose sous son article 2

« Après l'article 544 du Code civil, il est inséré un article 544-1 ainsi rédigé :

Chacun a droit au respect de l'image des biens dont il est propriétaire.

Toutefois, la responsabilité de l'utilisateur de l'image du bien d'autrui ne saurait être engagée en l'absence de trouble causé par cette utilisation au propriétaire de ce bien... »

À notre connaissance, ce texte n'a pas encore été discuté en séance...

### **3. Les communes qui exploitent l'image de leur patrimoine peuvent contrôler l'utilisation qui serait faite par autrui de ces mêmes images.**

Les Personnes Morale de droit public, en leur qualité de « propriétaires » des biens figurant dans le domaine public dont elles ont la gestion, elles ont donc un droit de jouissance sur l'image de ceux-ci.

Cette interprétation est confirmée par une réponse effectuée par le Ministère de l'Économie et des Finances à une question posée par un Sénateur lors des débats parlementaires<sup>25</sup>.

Cependant, elles peuvent s'opposer à une exploitation concurrente dans la mesure où cette exploitation « non autorisée » cause « un trouble certain » à ce droit d'usage ou de jouissance.

À une seconde question portant sur le même sujet, le Ministère a indiqué à la Représentation Nationale :

<sup>23</sup> G. Loiseau, sous Cass. 2 mai 2001, Légipresse n° 183, p. 115 et s

<sup>24</sup> proposition n° 1029, en date du 16 juillet 2003

<sup>25</sup> Rép. Min. n° 33485, JOAN (Q), 27 sept. 1999, Légipresse, 1999, N° 166-V-128

« Les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent réclamer systématiquement une rémunération pour l'exploitation commerciale de l'image de leurs édifices, sauf à démontrer que l'exploitation et la reproduction des clichés leur causent un préjudice direct et certain. »<sup>26</sup>

Il convient de rappeler qu'au-delà de la reconnaissance d'un réel droit de propriété d'une personne morale de droit public sur le domaine public, ce dernier n'est plus considéré comme un simple objet de police.

Il est devenu aussi et surtout une richesse collective, une valeur économique dont l'Administration doit organiser la meilleure utilisation, dans l'intérêt général<sup>27</sup>.

L'intérêt financier est parfaitement admis par la jurisprudence administrative.

Ainsi, le but financier et plus précisément la recherche d'un meilleur rendement de l'utilisation privative du domaine public constitue un but légitime de retrait ou de non-renouvellement d'une autorisation d'occupation.

La légitimité des préoccupations de rendement financier a été consacrée expressément par le Conseil d'État à propos des concessions exclusives d'affichage.<sup>28</sup>

Le Conseil d'État a admis que les autorités gestionnaires du domaine public pouvaient accorder de telles concessions, se fondant essentiellement ou exclusivement sur « des motifs d'ordre esthétique ou financier ».

Il faut donc admettre que le souci des collectivités territoriales d'obtenir la meilleure rentabilité de l'occupation de leur domaine public est assimilé à l'intérêt général.

Par assimilation, les Personnes morales de droit public peuvent donc se fonder sur un tel motif afin d'assurer l'exploitation financière des biens figurant dans le domaine public dont elles ont la charge.

Dès lors, les collectivités territoriales ou Établissements publics qui, pour optimiser l'exploitation de leur domaine public, auront mis en place des dispositifs de gestion des droits incorporels (banques d'images, droits d'utilisation etc...), pourront donc légitimement s'opposer à l'utilisation incontrôlée qui serait faite de l'image de leurs biens.

Une utilisation « non autorisée » entraînerait alors un « trouble de jouissance » au sens de l'arrêt précité de la Cour de Cassation.

Seule demeurerait prohibée une interdiction « générale » et « absolue », ce conformément aux principes régissant la domanialité publique.

Il faut noter cependant que s'il semble possible de fixer des redevances en vertu de la jurisprudence rappelée ci-dessus, celles-ci, pour être légales, doivent remplir deux conditions posées clairement dans un arrêt du Conseil d'État « Syndicat National des Transporteurs »<sup>29</sup> :

➤ l'existence d'un service rendu ;

<sup>26</sup> Rép. Min. JOAN (Q), 19 sept. 2001.

<sup>27</sup> notamment CE 5 Mai 1944, Compagnie Maritime de l'Afrique Orientale, S. 1945, II, p.15

<sup>28</sup> 2 Mai 1969, Société d'Affichage GIRAUDY (Recueil CE, p. 238, AJDA 1970, II, p. 70)

<sup>29</sup> CE 21 novembre 1958, Recueil p. 572



➤ l'équivalence entre la somme réclamée et le coût des prestations servies.

Sur le premier point, la contrepartie de la redevance sollicitée ne pourra résider que dans l'entretien et la conservation du patrimoine, en visant plus précisément des services particuliers offerts à l'utilisateur de l'image (l'entretien, au sens général, faisant partie de la mission dont est chargé le propriétaire du domaine public, le gestionnaire du domaine public).

Par ailleurs, la redevance qui doit être la contrepartie directe d'un service doit également être proportionnelle à cette prestation, le Juge administratif exerçant le contrôle sur la proportionnalité du montant de la redevance.

\*

\* \*

C'est sous ces conditions précises que les Personnes morales de droit public semblent pouvoir exercer un contrôle sur l'exploitation qui sera faite de l'image des biens appartenant au domaine public dont elles ont la charge.

Il s'agit là d'une application originale dans ses principes et dans son étendue du droit de propriété qui puise sa source tant dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, que dans l'article 544 du Code Civil.