

Conseil constitutionnel

Décision n° 2017-687 QPC du 2 février 2018

NOR : CSCX1803425S

(ASSOCIATION WIKIMÉDIA FRANCE ET AUTRE)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 2 novembre 2017 par le Conseil d'Etat (décision n° 411005 du 25 octobre 2017), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour les associations Wikimedia France et La Quadrature du Net par M^e Alexis Fitzjean Ó Cobhthaigh, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2017-687 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 621-42 du code du patrimoine, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code du patrimoine ;
- la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour les associations requérantes par M^e Fitzjean Ó Cobhthaigh, avocat au barreau de Paris, enregistrées les 24 novembre et 11 décembre 2017 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 24 novembre 2017 ;
- les observations en intervention présentées pour l'établissement public du domaine national de Chambord par la SCP Foussard-Froger, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, enregistrées le 24 novembre 2017 ;
- les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu M^e Fitzjean Ó Cobhthaigh, pour les associations requérantes, M^e Régis Froger, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, pour la partie intervenante, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 23 janvier 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur :

Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur ce qui suit :

1. L'article L. 621-42 du code du patrimoine, dans sa rédaction issue de la loi du 7 juillet 2016 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« L'utilisation à des fins commerciales de l'image des immeubles qui constituent les domaines nationaux, sur tout support, est soumise à l'autorisation préalable du gestionnaire de la partie concernée du domaine national. Cette autorisation peut prendre la forme d'un acte unilatéral ou d'un contrat, assorti ou non de conditions financières.

« La redevance tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.

« L'autorisation mentionnée au premier alinéa n'est pas requise lorsque l'image est utilisée dans le cadre de l'exercice de missions de service public ou à des fins culturelles, artistiques, pédagogiques, d'enseignement, de recherche, d'information et d'illustration de l'actualité.

« Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application du présent article ».

2. Les associations requérantes soutiennent en premier lieu qu'en soumettant l'utilisation commerciale de l'image des immeubles d'un domaine national à l'autorisation du gestionnaire de ce domaine, ces dispositions seraient contraires à un principe fondamental reconnu par les lois de la République, selon lequel l'exclusivité des droits patrimoniaux attachés à une œuvre intellectuelle doit nécessairement s'éteindre après l'écoulement d'un certain délai. En deuxième lieu, les dispositions contestées ne seraient justifiées par aucun motif d'intérêt général et porteraient une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre des personnes qui cherchent à commercialiser des images des domaines nationaux. En troisième lieu, ces dispositions porteraient également une atteinte inconstitutionnelle au droit de propriété des propriétaires de photographies des immeubles en cause et des titulaires de droits d'auteur sur de telles photographies. En quatrième lieu, les associations requérantes invoquent une violation du principe d'égalité devant la loi, au motif que les auteurs de clichés pourraient, à la discrétion du gestionnaire du domaine, bénéficier ou non d'une autorisation et devoir acquitter ou non une redevance. Elles dénoncent, en cinquième lieu, une méconnaissance du droit au maintien des contrats légalement conclus. En dernier lieu, elles reprochent au législateur de s'être mépris sur l'étendue de sa compétence. En particulier, celui-ci

n'aurait pas suffisamment précisé la portée des exceptions au principe de l'autorisation, ni encadré les conditions financières de cette autorisation. Cette incompétence négative affecterait par elle-même la liberté d'entreprendre, le principe d'égalité devant la loi et le droit de propriété.

– Sur les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre, du droit de propriété et du principe d'égalité devant la loi et sur le grief tiré de l'incompétence négative :

En ce qui concerne les normes de référence :

3. Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

4. La propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Aux termes de son article 17 : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». En l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

5. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

6. La méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

7. En vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant « *les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » et détermine les principes fondamentaux « *du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales* ». Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34.

En ce qui concerne la constitutionnalité des dispositions contestées :

8. Selon l'article L. 621-34 du code du patrimoine, les domaines nationaux sont « *des ensembles immobiliers présentant un lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation et dont l'Etat est, au moins pour partie, propriétaire. - Ces biens ont vocation à être conservés et restaurés par l'Etat dans le respect de leur caractère historique, artistique, paysager et écologique* ». Selon le deuxième alinéa de l'article L. 621-35 du même code, les domaines nationaux « *peuvent comprendre des biens immobiliers appartenant à l'Etat, à des collectivités territoriales, à des établissements publics ou à des personnes privées* ».

9. Les dispositions contestées soumettent, sauf exceptions, l'utilisation à des fins commerciales de l'image des immeubles qui constituent les domaines nationaux à l'autorisation préalable du gestionnaire de la partie du domaine national en cause. Cette autorisation prend la forme d'un acte unilatéral ou d'un contrat, assorti ou non d'une redevance.

10. En premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu protéger l'image des domaines nationaux afin d'éviter qu'il soit porté atteinte au caractère de biens présentant un lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation et détenus, au moins partiellement, par l'Etat. Il a également entendu permettre la valorisation économique du patrimoine que constituent ces domaines nationaux. Le législateur a ainsi poursuivi des objectifs d'intérêt général.

11. En second lieu, d'une part, il résulte de la combinaison des premier et troisième alinéas de l'article L. 621-42 du code du patrimoine que l'autorisation préalable du gestionnaire du domaine national n'est pas requise lorsque l'image est utilisée à des fins commerciales et qu'est également poursuivie une finalité culturelle, artistique, pédagogique, d'enseignement, de recherche, d'information, d'illustration de l'actualité ou liée à l'exercice d'une mission de service public.

12. D'autre part, compte tenu de l'objectif de protection poursuivi par le législateur, l'autorisation ne peut être refusée par le gestionnaire du domaine national que si l'exploitation commerciale envisagée porte atteinte à l'image de ce bien présentant un lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation. Dans le cas contraire, l'autorisation est accordée dans les conditions, le cas échéant financières, fixées par le gestionnaire du domaine national, sous le contrôle du juge.

13. Enfin, si, en application des dispositions contestées, l'autorisation est délivrée gratuitement ou à titre onéreux, le montant de la redevance devant alors tenir compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation, il appartient aux autorités compétentes d'appliquer ces dispositions dans le respect des exigences constitutionnelles et, en particulier, du principe d'égalité.

14. Il résulte de ce qui précède que le législateur, qui n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence, n'a pas porté d'atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété et n'a pas méconnu le principe d'égalité devant la loi. Les griefs tirés de la méconnaissance des articles 2, 4 et 6 de la Déclaration de 1789 et de l'article 34 de la Constitution doivent donc être écartés.

– **Sur les autres griefs :**

15. En premier lieu, en accordant au gestionnaire d'un domaine national le pouvoir d'autoriser ou de refuser certaines utilisations de l'image de ce domaine, le législateur n'a ni créé ni maintenu des droits patrimoniaux attachés à une œuvre intellectuelle. Dès lors et en tout état de cause, manque en fait le grief tiré de la méconnaissance d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République que les associations requérantes demandent au Conseil constitutionnel de reconnaître.

16. En second lieu, en l'absence de disposition expresse contraire, les dispositions contestées n'affectent pas les contrats légalement conclus avant leur entrée en vigueur. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance du droit au maintien des contrats légalement conclus doit être écarté.

17. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel décide :

Art. 1^{er}. – L'article L. 621-42 du code du patrimoine, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, est conforme à la Constitution.

Art. 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 1^{er} février 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 2 février 2018.