

Conseil d'État

**N° 397047**

ECLI:FR:CEASS:2018:397047.20180413

Publié au recueil Lebon

**Assemblée**

M. Laurent Domingo, rapporteur

M. Romain Victor, rapporteur public

SCP FOUSSARD, FROGER ; SCP MARLANGE, DE LA BURGADE, avocat(s)

lecture du vendredi 13 avril 2018

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

La société Les Brasseries Kronenbourg a demandé au tribunal administratif d'Orléans d'annuler les titres exécutoires n° 0000250 d'un montant de 143 520 euros et n° 0000251 d'un montant de 107 640 euros émis à son encontre par l'établissement public du domaine national de Chambord. Par un jugement n°s 1102187, 1102188 du 6 mars 2012, le tribunal a fait droit à ses demandes.

Par un arrêt n° 12NT01190 du 16 décembre 2015, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel formé par l'établissement public du domaine national de Chambord contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et deux mémoires en réplique, enregistrés les 16 février, 16 mai et 12 octobre 2016 et le 19 mars 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'établissement public du domaine national de Chambord demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel ;

3°) de mettre à la charge de la société Les Brasseries Kronenbourg la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Laurent Domingo, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Romain Victor, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Foussard, Froger, avocat de l'établissement public du domaine national de Chambord et à la SCP Marlange, de la Burgade, avocat de la société Les Brasseries Kronenbourg ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Les Brasseries Kronenbourg a fait réaliser, au début de l'année 2010, des photographies du château de Chambord, qui appartient au domaine public immobilier de l'Etat, en vue de l'utilisation de l'image de ce château dans le cadre d'une campagne de publicité pour la bière " 1664 ". Par courrier du 19 avril 2010, le directeur général de l'établissement public du domaine national de Chambord a indiqué à la société que l'utilisation de l'image du château de Chambord à des fins de publicité commerciale constituait une utilisation privative du domaine public justifiant le versement d'une contrepartie financière. Par courrier du 12 avril 2011, il a en conséquence transmis à la société deux états de sommes qu'il estimait dues par elle à ce titre. Deux titres de recettes exécutoires ont été émis le 21 avril 2011 à l'encontre de la société pour assurer le recouvrement de ces sommes. Par un jugement du

6 mars 2012, le tribunal administratif d'Orléans a fait droit à la demande de la société tendant à l'annulation de ces deux titres de recettes. Par un arrêt du 16 décembre 2015, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté la requête de l'établissement public du domaine national de Chambord tendant, à titre principal, à l'annulation du jugement du tribunal administratif et au rejet des demandes de la société et, à titre subsidiaire, à ce que celle-ci soit condamnée à lui verser une indemnité équivalente à la redevance domaniale réclamée par les deux titres de recettes exécutoires, afin de réparer le préjudice dont il se prévalait. L'établissement public du domaine national de Chambord se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêt en tant qu'il a statué sur les conclusions principales du domaine national de Chambord :

2. En premier lieu, 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 ". Les personnes publiques ne disposant pas d'un droit exclusif sur l'image des biens leur appartenant, celle-ci n'est pas au nombre des biens et droits mentionnés à l'article L. 1 du code général de la propriété des personnes publiques, ainsi que l'a jugé la cour administrative d'appel sans erreur de droit. Il en résulte que l'image d'un bien du domaine public ne saurait constituer une dépendance de ce domaine ni par elle-même, ni en qualité d'accessoire indissociable de ce bien au sens des dispositions de l'article L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : " Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous ". Aux termes de l'article L. 2125-1 du même code : " Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance (...) ". L'article L. 2125-3 du même code dispose que : " La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation " .

4. Il résulte de la combinaison de ces dispositions, d'une part, que l'occupation ou l'utilisation du domaine public n'est soumise à la délivrance d'une autorisation que lorsqu'elle constitue un usage privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous, d'autre part, que lorsqu'une telle autorisation est donnée par la personne publique gestionnaire du domaine public concerné, la redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public constitue la contrepartie du droit d'occupation ou d'utilisation privative ainsi accordé. Dès lors, si la personne publique est fondée à demander à celui qui occupe ou utilise irrégulièrement le domaine public le versement d'une indemnité calculée par référence à la redevance qu'il aurait versée s'il avait été titulaire d'un titre régulier à cet effet, l'occupation ou l'utilisation du domaine public dans les limites ne dépassant pas le droit d'usage appartenant à tous, laquelle n'est soumise à la délivrance d'aucune autorisation, ne peut, par suite, être assujettie au paiement d'une redevance.

5. Si l'opération consistant en la prise de vues d'un bien appartenant au domaine public est susceptible d'impliquer, pour les besoins de la réalisation matérielle de cette opération, une occupation ou une utilisation du bien qui excède le droit d'usage appartenant à tous, une telle opération ne caractérise toutefois pas, en elle-même, un usage privatif du domaine public.

6. En outre, l'utilisation à des fins commerciales de l'image d'un tel bien ne saurait être assimilée à une utilisation privative du domaine public, au sens des dispositions précitées du code général de la propriété des personnes publiques.

7. La cour a estimé, par une appréciation souveraine non entachée de dénaturation, qu'il ne résultait pas de l'instruction et n'était d'ailleurs pas soutenu que la réalisation des prises de vues du château de Chambord aurait affecté le droit d'usage du château appartenant à tous. Elle a suffisamment motivé son arrêt, compte tenu de l'argumentation qui lui était soumise par le domaine national de Chambord, et n'a pas commis d'erreur de droit, en en déduisant que la société les Brasseries Kronenbourg n'avait pas, en réalisant ces prises de vues, fait un usage privatif du domaine public. Elle n'a pas non plus commis d'erreur de droit en jugeant que l'exploitation commerciale de ces mêmes prises de vues ne constituait pas, en elle-même, une utilisation privative du domaine public immobilier du château de Chambord.

8. Il résulte de ce qui précède que le domaine national de Chambord n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque en tant qu'il a statué sur ses conclusions principales.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêt en tant qu'il a statué sur les conclusions subsidiaires du domaine national de Chambord :

9. Devant la cour, l'établissement public du domaine national de Chambord demandait, à titre subsidiaire, que la société Les Brasseries Kronenbourg soit condamnée à lui verser une indemnité destinée à réparer le préjudice dont il se prévalait, qu'il évaluait au montant de la redevance domaniale réclamée par les deux titres exécutoires mentionnés au point 1. La cour a rejeté cette demande comme portée devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

10. L'autorité administrative ne saurait, en l'absence de disposition législative le prévoyant, soumettre à un régime d'autorisation préalable l'utilisation à des fins commerciales de prises de vues d'un immeuble appartenant au domaine public, un tel régime étant constitutif d'une restriction à la liberté d'entreprendre et à l'exercice du droit de propriété.

11. Le législateur, dans le but de protéger l'image des domaines nationaux et de permettre leur valorisation économique, a prévu, à l'article L. 621-42 du code du patrimoine, la possibilité pour les gestionnaires des domaines nationaux de soumettre à autorisation

préalable l'utilisation à des fins commerciales de l'image des immeubles qui constituent ces domaines, lesquels peuvent relever d'un régime de domanialité publique, et précisé que cette autorisation peut prendre la forme d'un acte unilatéral ou d'un contrat, assorti ou non de conditions financières, la redevance éventuellement mise à la charge du titulaire de l'autorisation tenant compte des avantages de toute nature que celle-ci lui procure. Il découle de ces dispositions que l'utilisation à des fins commerciales des prises de vues d'un immeuble entrant dans leur champ, sans qu'ait été au préalable obtenue l'autorisation qu'elles prévoient, constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'utilisateur à l'égard du propriétaire ou du gestionnaire de l'immeuble, le préjudice subi par celui-ci consistant notamment en l'absence de perception de la redevance dont l'autorisation aurait pu être assortie. La victime du dommage peut, dans ce cas, en demander la réparation devant la juridiction administrative, alors même qu'elle aurait le pouvoir d'émettre un état exécutoire en vue d'obtenir le paiement de la somme qu'elle réclame.

12. Cette disposition n'a toutefois été instituée que par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, le domaine de Chambord n'ayant lui-même été défini comme domaine national que par le décret du 2 mai 2017 fixant la liste et le périmètre de domaines nationaux. Antérieurement à l'entrée en vigueur de l'article L. 621-42 du code du patrimoine, le gestionnaire du domaine national de Chambord ne tenait d'aucun texte ni d'aucun principe le droit de soumettre à autorisation préalable l'utilisation à des fins commerciales de l'image du château. Dans ces conditions, une telle utilisation sans autorisation préalable ne constituait pas une faute. Le seul préjudice dont le domaine national de Chambord pouvait, le cas échéant, demander réparation était celui résultant d'une utilisation de cette image qui lui aurait causé un trouble anormal, dans les conditions définies par la jurisprudence de la Cour de cassation.

13. Dès lors, cependant, qu'il n'appartient pas à la juridiction administrative, en l'absence de disposition législative contraire, de statuer sur la responsabilité qu'une personne privée peut avoir encourue à l'égard d'une personne publique, une telle action indemnitaire relève de la compétence de la juridiction judiciaire. Ce motif de pur droit doit être substitué à celui retenu par l'arrêt attaqué, dont il justifie légalement le dispositif en ce qui concerne les conclusions subsidiaires de l'établissement public du domaine national de Chambord.

14. Il résulte de tout ce qui précède que l'établissement public du domaine national de Chambord n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

Sur les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la société Les Brasseries Kronenbourg qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'établissement public du domaine national de Chambord le versement au même titre à la société Les Brasseries Kronenbourg de la somme de 3 000 euros.

DECIDE :

-----

Article 1er : Le pourvoi de l'établissement public du domaine national de Chambord est rejeté.

Article 2 : L'établissement public du domaine national de Chambord versera à la société Les Brasseries Kronenbourg la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'établissement public du domaine national de Chambord et à la société Les Brasseries Kronenbourg.

Copie en sera adressée au ministre de l'action et des comptes publics et à la ministre de la culture.

**Abstrats** : 24-01-01-01-01 DOMAINE. DOMAINE PUBLIC. CONSISTANCE ET DÉLIMITATION. DOMAINE PUBLIC ARTIFICIEL. BIENS FAISANT PARTIE DU DOMAINE PUBLIC ARTIFICIEL. - IMAGE D'UN BIEN DU DOMAINE PUBLIC - DROIT EXCLUSIF DE LA PERSONNE PUBLIQUE SUR L'IMAGE D'UN BIEN LUI APPARTENANT - ABSENCE [RJ2] - CONSÉQUENCE - DÉPENDANCE DU DOMAINE PUBLIC - EXCLUSION.

24-01-02-01-01 DOMAINE. DOMAINE PUBLIC. RÉGIME. OCCUPATION. UTILISATIONS PRIVATIVES DU DOMAINE. - 1) NÉCESSITÉ D'UNE AUTORISATION ET PAIEMENT D'UNE REDEVANCE - A) CONDITION - USAGE PRIVATIF DU DOMAINE PUBLIC, EXCÉDANT LE DROIT D'USAGE APPARTENANT À TOUS [RJ1] - B) PRISE DE VUES D'UN BIEN APPARTENANT AU DOMAINE PUBLIC - I) USAGE PRIVATIF EXCÉDANT LE DROIT D'USAGE APPARTENANT À TOUS - ABSENCE PAR ELLE-MÊME, Y COMPRIS DANS L'HYPOTHÈSE D'UNE UTILISATION COMMERCIALE DE L'IMAGE DU BIEN - II) ESPÈCE - PHOTOGRAPHIES D'UN CHÂTEAU APPARTENANT AU DOMAINE PUBLIC DE L'ÉTAT - PRISES DE VUES DONT LA RÉALISATION MATÉRIELLE A AFFECTÉ LE DROIT D'USAGE DU CHÂTEAU APPARTENANT À TOUS - ABSENCE [RJ3] - C) FACULTÉ DE SOUMETTRE À UN RÉGIME D'AUTORISATION PRÉALABLE L'UTILISATION COMMERCIALE DE L'IMAGE D'UN BIEN DU DOMAINE PUBLIC - ABSENCE, EN L'ABSENCE DE DISPOSITIONS LÉGISLATIVES LE PRÉVOYANT - 2) DEMANDE DE RÉPARATION DU PRÉJUDICE CAUSÉ PAR L'UTILISATION COMMERCIALE DE L'IMAGE D'UN BIEN DU DOMAINE PUBLIC - A) POSTÉRIEUREMENT À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ART. L. 621-42 DU PATRIMOINE - B) ANTÉRIEUREMENT À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ART. L. 621-42 DU PATRIMOINE.

**Résumé** : 24-01-01-01-01 Les personnes publiques ne disposant pas d'un droit exclusif sur l'image des biens leur appartenant, celle-ci n'est pas au nombre des biens et droits

mentionnés à l'article L. 1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Il en résulte que l'image d'un bien du domaine public ne saurait constituer une dépendance de ce domaine ni par elle-même, ni en qualité d'accessoire indissociable de ce bien au sens de l'article L. 2111-2 du CG3P.

24-01-02-01-01 1) a) Il résulte des articles L. 2122-1 et L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) d'une part, que l'occupation ou l'utilisation du domaine public n'est soumise à la délivrance d'une autorisation que lorsqu'elle constitue un usage privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous, d'autre part, que lorsqu'une telle autorisation est donnée par la personne publique gestionnaire du domaine public concerné, la redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public constitue la contrepartie du droit d'occupation ou d'utilisation privative ainsi accordé. Dès lors, si la personne publique est fondée à demander à celui qui occupe ou utilise irrégulièrement le domaine public le versement d'une indemnité calculée par référence à la redevance qu'il aurait versée s'il avait été titulaire d'un titre régulier à cet effet, l'occupation ou l'utilisation du domaine public dans les limites ne dépassant pas le droit d'usage appartenant à tous, laquelle n'est soumise à la délivrance d'aucune autorisation, ne peut, par suite, être assujettie au paiement d'une redevance...,,b) i) Si l'opération consistant en la prise de vues d'un bien appartenant au domaine public est susceptible d'impliquer, pour les besoins de la réalisation matérielle de cette opération, une occupation ou une utilisation du bien qui excède le droit d'usage appartenant à tous, une telle opération ne caractérise toutefois pas, en elle-même, un usage privatif du domaine public. En outre, l'utilisation à des fins commerciales de l'image d'un tel bien ne saurait être assimilée à une utilisation privative du domaine public, au sens des articles L. 2122-1 et L. 2125-3 du CG3P.... ,,ii) Les prises de vues extérieures du château de Chambord, qui appartient au domaine public immobilier de l'Etat, en vue de l'utilisation de l'image de ce château dans le cadre d'une campagne de publicité, n'ont pas affecté le droit d'usage du château appartenant à tous. En réalisant ces prises de vues, la société n'a pas fait un usage privatif du domaine public.... ,,c) L'autorité administrative ne saurait, en l'absence de disposition législative le prévoyant, soumettre à un régime d'autorisation préalable l'utilisation à des fins commerciales de prises de vues d'un immeuble appartenant au domaine public, un tel régime étant constitutif d'une restriction à la liberté d'entreprendre et à l'exercice du droit de propriété...,,2) a) Le législateur, dans le but de protéger l'image des domaines nationaux et de permettre leur valorisation économique, a prévu, à l'article L. 621-42 du code du patrimoine, la possibilité pour les gestionnaires des domaines nationaux de soumettre à autorisation préalable l'utilisation à des fins commerciales de l'image des immeubles qui constituent ces domaines, lesquels peuvent relever d'un régime de domanialité publique, et précisé que cette autorisation peut prendre la forme d'un acte unilatéral ou d'un contrat, assorti ou non de conditions financières, la redevance éventuellement mise à la charge du titulaire de l'autorisation tenant compte des avantages de toute nature que celle-ci lui procure. Il découle de ces dispositions que l'utilisation à des fins commerciales des prises de vues d'un immeuble entrant dans leur champ, sans qu'ait été au préalable obtenue l'autorisation qu'elles prévoient, constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'utilisateur à l'égard du propriétaire ou du gestionnaire de l'immeuble, le préjudice subi par celui-ci consistant notamment en l'absence de perception de la redevance dont l'autorisation aurait pu être assortie. La victime du dommage peut, dans ce cas, en demander la réparation devant la juridiction administrative, alors même qu'elle aurait le pouvoir d'émettre un état exécutoire en vue d'obtenir le paiement de la somme qu'elle réclame...,,b) Antérieurement à l'entrée en vigueur de l'article L. 621-42 du code du patrimoine, le gestionnaire du domaine national de Chambord ne tenait d'aucun texte ni d'aucun principe le droit de soumettre à autorisation préalable l'utilisation à des fins commerciales de l'image du château. Dans

ces conditions, une telle utilisation sans autorisation préalable ne constituait pas une faute. Le seul préjudice dont le domaine national de Chambord pouvait, le cas échéant, demander réparation était celui résultant d'une utilisation de cette image qui lui aurait causé un trouble anormal, dans les conditions définies par la jurisprudence de la Cour de cassation [RJ2].

[RJ1] Cf. CE, 31 mars 2014, Commune d'Avignon, n° 362140, T. pp. 652-653., [RJ2] Rapp., Cass., Ass. Plén., 7 mai 2004, n° 02-10.450, Bull. Ass. plén. 2004, n° 10., [RJ3] Cf. sol. contr. CE, 29 octobre 2012, Commune de Tours, n° 341173, p. 368.