

Tribunal des conflits
N° 4069

M. N. c/Philharmonie de Paris

Séance du 5 septembre 2016

Rapporteur : M. Ménéménis

Rapporteur public : F. Desportes

Conclusions

En 2007, l'association Philharmonie de Paris, créée par l'Etat et la Ville de Paris, a conclu en tant que maître d'ouvrage un marché de maîtrise d'œuvre confiant à M. Jean N., architecte, et à la société Ateliers Jean Nouvel la conception et la réalisation, dans le parc de la Villette, aux côtés de la Cité de la musique, d'un équipement musical, dénommé la Philharmonie, d'environ 20 000 m² et organisé autour d'une salle de concert de quelque 2400 places. Peu avant l'inauguration de cet équipement, le 14 janvier 2015, M. Jean N. a fait assigner devant le tribunal de grande instance de Paris, sur le fondement de l'article L. 121-1 du code de la propriété intellectuelle, l'association maître d'ouvrage, aux droits de laquelle est venu par la suite l'établissement public de la Cité de la musique-Philharmonie de Paris créé par le décret n° 2015-1178 du 25 septembre 2015. Dans son assignation, M. N. exposait que le maître d'ouvrage avait porté atteinte à son droit moral d'auteur en modifiant de façon substantielle et sans son accord des « éléments intangibles et structurants de l'œuvre » ainsi que des « espaces majeurs » et divers éléments d'équipement. M. N. demandait en conséquence la condamnation du maître d'ouvrage, sous astreinte de 10 000 euros par jour de retard, à faire exécuter tous travaux nécessaires à la remise en état de l'œuvre selon les plans initiaux, estimant que ces travaux devraient porter sur trente points, dont onze relatifs à l'enveloppe extérieure du bâtiment.

Par un jugement du 16 avril 2015, le tribunal de grande instance, après avoir retenu la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire contestée par le maître d'ouvrage, a déclaré irrecevable la demande de M. N. faute pour lui d'avoir identifié précisément la création originale sur laquelle il invoquait un droit moral d'auteur. M. N. ayant interjeté appel, le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris a présenté devant la cour d'appel de Paris un déclinatoire de compétence, faisant valoir que les juridictions administratives étaient seules compétentes pour connaître d'une demande tendant à la réalisation de travaux sur un bâtiment constituant un ouvrage public.

Par arrêt du 12 avril 2016, la cour d'appel a rejeté le déclinatoire. En substance, après avoir rappelé que l'article L. 331-1 du code de la propriété intellectuelle donnait compétence exclusive aux juridictions judiciaires pour connaître des actions et demandes relatives à la propriété littéraire et artistique, la cour d'appel a retenu que, pour la mise en œuvre de cette compétence exclusive, il n'y avait pas à distinguer selon que la réparation de l'atteinte à l'intégrité de l'œuvre était demandée par équivalent ou, comme en l'espèce, en nature. Selon la formule de la cour d'appel « *la compétence exclusive du juge judiciaire instaurée pour l'action principale emporte (...) sa compétence pour connaître des questions qui en sont dépendantes* ». A la suite de cet arrêt, le préfet a pris régulièrement, le 29 avril 2016, un arrêté de conflit.

L'existence d'un bloc de compétence judiciaire en matière de contentieux de la propriété littéraire et artistique ne prête pas à discussion. Rappelons que dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, l'article L. 331-1 du code de la propriété intellectuelle dispose en son

premier alinéa que "*Les actions civiles et les demandes relatives à la propriété littéraire et artistique (...) sont exclusivement portées devant des tribunaux de grande instance, déterminés par voie réglementaire*". De ces dispositions vous avez déduit que le législateur avait entendu soumettre le contentieux de la propriété littéraire et artistique aux seules juridictions de l'ordre judiciaire (TC 7 juill. 2014, *M. Minisini c/ Maison départementale des personnes handicapées de Meurthe-et-Moselle*, n° 3954, Rec. ; TC 7 juill. 2014, *M. Minisini c/ département de Meurthe-et-Moselle*, n° 3955, Rec. ; TC 12 oct. 2015, *M. Rondeau c/ département de la Somme*, n° 4023, T.)¹. La solution rejoint celle que vous retenez en matière de marques (TC 27 juin 1988, *Sté Design programmes et Tallon*, n° 2542, Rec.), de brevets d'invention (TC 6 juin 1989, *Préfet de la région d'Ile-de-France, Préfet de Paris*, 2572, T. ; TC 11 avr. 2016, *M. Armand c/ CNRS*, n° 4049, Rec.) ou encore de dessins et modèles (TC 2 mai 2011, *Sté d'équipements industriels urbains*, n° 3770, Rec.).

Dans la présente affaire, comme le fait apparaître la motivation de l'arrêté de conflit, le préfet n'ignore ni ne conteste la compétence de principe du juge judiciaire. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, pas plus que le tribunal de grande instance ou la cour d'appel, il ne s'est attaché à rechercher la nature des liens contractuels unissant les parties, la compétence du juge judiciaire devant être admise qu'ils soient de droit privé ou de droit public. Cependant, le préfet estime que cette compétence n'est pas absolue. Selon lui, elle trouve sa limite, notamment, lorsque l'auteur dont le droit moral aurait été méconnu demande que son préjudice soit réparé en nature par la réalisation de travaux sur l'ouvrage public considéré par lui comme étant son œuvre. Seul le juge administratif serait alors compétent pour apprécier s'il y a lieu de prescrire de tels travaux de nature à porter atteinte à l'intégrité et au fonctionnement de l'ouvrage. Disons d'emblée que nous partageons cette analyse.

La qualification d'ouvrage public appliquée à la Philharmonie n'est ni contestée ni contestable. Selon une définition bien établie, l'ouvrage public s'entend d'un bien immobilier directement affecté à un service public et spécialement aménagé pour répondre à sa finalité d'intérêt général (v. not. CE Avis, 29 avr. 2010, *Beligaud*, n° 323179, Rec.). Le bâtiment de la Philharmonie entre sans aucun doute dans cette définition. Exploité aujourd'hui par l'établissement public de la Cité de la musique–Philharmonie de Paris placé sous la tutelle du ministre de la culture, il est directement affecté au service public culturel. Pour reprendre les termes de l'article 2 du décret du 24 septembre 2015 relatif à l'établissement public qui l'exploite, la vocation de ce grand équipement est de contribuer en direction du plus grand nombre « *au développement de la vie et de la pratique musicales et à la connaissance de la musique et de son patrimoine* ».

Or, dans une formule qui évoque, par sa vigueur, les termes mêmes de la loi des 16 et 24 août 1790, vous énoncez que, sauf en cas de voie de fait, « *l'autorité judiciaire ne saurait, sans s'immiscer dans les opérations administratives et empiéter ainsi sur la compétence du juge administratif, prescrire aucune mesure de nature à porter atteinte, sous quelque forme que ce soit, à l'intégrité ou au fonctionnement d'un ouvrage public* » (Vos arrêts sont nombreux : TC 6 mai 2002, *M. et Mme Binet*, n° 3287, Rec. ; 17 déc. 2007, *M. et Mme Delhaye*, n° 3586, T. ; 12 avr. 2010, *Sté ERDF c/ M. et Mme Michel*, n° 3718, Rec.; 13 déc. 2010, *M. et Mme Valladon*, n° 3798, Rec. ; 17 déc. 2012, *M. Vidal*, n° 3871, T. - et déjà : TC, 6 févr. 1956, *Crts Sauvy*, Rec. p. 586 – 22 févr. 1960, *Borel*, Rec. p. 858). Plus encore que la compétence ce sont les pouvoirs du juge judiciaire qui sont ainsi cantonnés. Même dans les matières relevant de sa compétence, il ne peut perturber l'action de l'administration en enjoignant à quiconque d'apporter des modification à un ouvrage

¹ Selon ces arrêts ressortissent aux juridictions judiciaires les actions en responsabilité engagées contre des personnes publiques sur le fondement de l'article L. 121-1 du code de la propriété intellectuelle pour avoir exploité des photographies en dehors de toute cession de droits ou pour les avoir endommagées. La solution a été retenue y compris dans un cas où le demandeur invoquait la violation d'un contrat administratif, en l'occurrence un marché passé en application du code des marchés publics .

public.

Que l'on en considère la lettre ou la raison d'être, l'article L. 331-1 du code de la propriété intellectuelle ne nous semble apporter, fût-ce implicitement, aucune dérogation à cette prohibition. En attribuant compétence exclusive à certaines juridictions judiciaires spécialement désignées pour connaître des « *demandes relatives à la propriété littéraire et artistique* », le texte ne leur confère littéralement aucun pouvoir exorbitant aux fins d'imposer la remise en état ou la transformation d'un ouvrage public. Par ailleurs, au regard de sa raison d'être, la spécialisation recherchée par le législateur n'implique pas que ces juridictions se voient reconnaître un tel pouvoir. Elle impose seulement que leur soient soumises à titre exclusif les questions, propres au contentieux de la propriété intellectuelle, portant sur l'existence du droit d'auteur invoqué, la réalité de l'atteinte qui y aurait été portée et la responsabilité qui en découle. On ne trouvera en tout cas dans les débats parlementaires ayant précédé l'adoption des dispositions de l'article L. 331-1 aucune trace d'une quelconque volonté du législateur d'autoriser le juge judiciaire à empiéter sur la compétence administrative pour assurer la réparation en nature de l'atteinte au droit moral de l'auteur. A vrai dire, comme l'a relevé Nathalie Escaut dans ses conclusions sur vos décisions déjà citées du 7 juillet 2014, ces débats n'évoquent pas même la question de la répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions.

Bien entendu, de l'attribution de compétence aux juridictions judiciaires pour connaître des atteintes au droit de propriété intellectuelle, il se déduit qu'il leur appartient également de statuer sur la réparation du préjudice qu'elles ont causé. C'est ce que veut dire la cour d'appel lorsqu'elle énonce que la compétence pour trancher la question de la responsabilité emporte nécessairement compétence pour examiner les questions qui en sont « dépendantes ». Mais il reste qu'en l'absence de dispositions législatives dérogeant à la prohibition que nous avons rappelée, certaines modalités de réparation supposant une atteinte à l'ouvrage public ne peuvent être mises en œuvre que par le juge administratif. Un rapprochement peut être fait à cet égard avec la solution que vous avez retenue en matière de réparation des dommages au domaine public routier, selon laquelle l'attribution de compétence au juge judiciaire résultant des articles L. 116-1 et L. 116-6 du code de la voirie routière ne lui permet pas d'enjoindre à une collectivité publique d'user de son pouvoir de police de la conservation du domaine public pour assurer cette réparation (TC 17 déc. 2012, *Cne de Le Revest les Eaux*, n° 3884, Rec.).

Ainsi, comme le soutient le préfet, dans le cas où l'auteur dont le droit moral a été méconnu, demande une réparation en nature par la modification, le déplacement ou la destruction d'un ouvrage public, le contentieux se trouve scindé. Aux juridictions judiciaires, il revient de traiter le contentieux des modifications apportées à « l'œuvre » et, aux juridictions administratives, celui des modifications qui seraient susceptibles d'être apportées à « l'ouvrage ». Pour apprécier la responsabilité résultant des premières, les juridictions judiciaires adopteront sans doute, peu ou prou, les critères dégagés par le Conseil d'Etat avant le transfert de compétence opéré par la loi du 27 juin 2011. Elles examineront donc, notamment, si les modifications apportées à l'œuvre en méconnaissance du droit moral de l'auteur n'étaient pas justifiées par la circonstance qu'elles étaient « *rendues strictement indispensables par des impératifs esthétiques, techniques ou de sécurité publique, légitimés par les nécessités du service public et notamment la destination de l'ouvrage ou son adaptation à des besoins nouveaux* » (v. CE, 14 juin 1999, *Conseil de fabrique de la Cathédrale de Strasbourg*, n° 181023, Rec ; CE, 11 sept. 2006, *M. Agopyan*, n° 265174, T.). Dans la négative, les juridictions administratives, saisies de la demande de réparation en nature, auront quant à elles à faire la balance entre les intérêts en présence en examinant si la remise en état attendue ne serait pas de nature à entraîner une atteinte excessive à l'intérêt général, notamment par ce que, en raison de son ampleur, elle imposerait la fermeture de l'ouvrage ou encore parce que son coût serait

exorbitant². Il est certain que les critères d'appréciation qui seront successivement mis en œuvre par les juridictions des deux ordres dans leur champ respectif de compétence se recoupent pour partie. Ainsi, les nécessités du service public pourront être invoquées devant le juge judiciaire pour contester la responsabilité pouvant découler de la modification de l'œuvre et l'être, à nouveau, devant le juge administratif, pour s'opposer à la remise en état de l'ouvrage. Mais ces recoupements possibles ne portent pas selon nous le risque d'une contradiction. Le fait que le juge judiciaire estime qu'une modification portant atteinte au droit moral de l'auteur n'était pas imposée par les nécessités du service public n'exclut pas que le juge administratif estime que la remise en état de l'ouvrage porterait une atteinte excessive aux mêmes nécessités.

La scission du procès à laquelle conduit la solution n'est pas sans précédent. Elle se présente un peu comme le reflet inversé de celle qui prévalait en cas d'emprise irrégulière. Rappelons qu'en ce cas, selon votre jurisprudence constante, l'appréciation de la régularité de l'emprise relevait de la compétence exclusive du juge administratif tandis que l'indemnisation de ses conséquences dommageables relevait de celle du juge judiciaire - le juge administratif retrouvant toutefois sa compétence, précisément, lorsque la démolition ou le déplacement de l'ouvrage public était demandé. Nous admettons volontiers cependant que ce précédent - qui n'a plus cours depuis votre arrêt *époux Panizzon* du 9 décembre 2013³ - pourrait plutôt faire figure de repoussoir. Les complications auxquelles donnaient lieu la dualité des compétences juridictionnelles en matière d'emprise ont été souvent dénoncées. Le président Odent estimait qu'elle était « *source de complication, de frais et d'allongement de procédures* »⁴ tandis que dans ses conclusions sur votre arrêt *Panizzon*, Anne-Marie Batut soulignait qu'elle heurtait « *de plein fouet le principe de bonne administration de la justice* ».

Vous pourriez ainsi envisager de privilégier une solution préservant l'unité du procès en donnant pleine compétence aux juridictions de l'un ou de l'autre ordre. Ce n'est pas cependant la solution que nous vous proposons. Le souci de bonne administration de la justice qui inspire nombre de vos décisions peut déterminer des aménagements mesurés aux règles relatives à la répartition des compétences voire, comme ce fut le cas en matière d'emprise, l'abandon de solutions dépourvues de justification solide. La volonté de simplification ne peut conduire cependant à remettre en cause les principes fondant notre organisation juridictionnelle. Au cas présent, la répartition proposée nous apparaît comme la seule manière de préserver à la fois le bloc de compétence judiciaire constitué par le législateur en matière de propriété littéraire et artistique et un chef de compétence administrative trouvant son fondement dans une prohibition placée au cœur du principe de séparation. Au demeurant, s'il fallait unifier le contentieux au profit des juridictions de l'un des deux ordres, nous ne voyons pas très bien ce qui pourrait déterminer votre choix, la force d'attraction des deux chefs de compétence en présence nous paraissant à peu près égale.

Ajoutons qu'il ne faut pas exagérer les inconvénients de la solution. D'abord, au vu des rares précédents – nous songeons notamment aux contestations auxquelles ont donné lieu les modifications apportées au stade de la Beaujoire à Nantes⁵ ou encore, à quelques pas d'ici, à la façade de l'immeuble des Bons enfants, recouverte d'une résille peu appréciée par les héritiers de l'architecte - il n'est pas sûr que les demandes de réparation en nature soient les plus fréquentes. Surtout, la répartition des compétences peut être mise en œuvre de façon souple. Les juridictions de chacun des deux ordres ayant, sur un aspect distinct du contentieux, un chef de compétence propre,

2 V. par ex. pour l'affirmation de la nécessité d'un bilan coûts-avantages en cas de demande de démolition d'un ouvrage public : CE, 29 janv. 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Cne de Clans*, n° 245239, Rec.

3 N° 3931, Rec.

4 Contentieux adm., Cours du droit, 1976-1981, fasc. II, p. 538

5 CE 11 sept. 2006, *M. Agopyan*, préc.

les unes ou les autres peuvent à notre sens être indifféremment saisies d'une action tendant à la réparation en nature de l'atteinte au droit d'auteur. La juridiction judiciaire statuera sur la réalité de l'atteinte et sur la responsabilité qui en découle puis renverra le cas échéant le demandeur à mieux se pourvoir pour obtenir la modification de l'ouvrage. La juridiction administrative, sans davantage décliner sa compétence, surseoir à statuer sur la demande de réparation dans l'attente d'une décision judiciaire sur la réalité de l'atteinte à la propriété intellectuelle. Elle n'aura même pas à surseoir en l'absence de contestation sur ce point. C'est – sous réserve que les rôles étaient alors inversés - la solution que vous aviez retenue dans votre arrêt *Hôtel du Vieux Beffroi* du 17 mars 1949, permettant alors que le juge judiciaire soit saisi directement d'une demande d'indemnisation en l'absence de toute contestation du caractère irrégulier de l'emprise. Dans tous les cas, si elle refuse de faire droit à la demande de réparation en nature et si, bien entendu, le requérant lui a présenté à titre subsidiaire une demande d'indemnisation, il nous semble que, pour éviter les navettes, la juridiction administrative devrait demeurer compétente pour statuer sur cette demande. Pour le coup, limitée et cohérente, la prorogation de sa compétence est commandée ici par l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

Faut-il aller plus loin et permettre aux juridictions de chacun des deux ordres de trancher elles-mêmes la question relevant de la compétence des juridictions de l'autre ordre lorsque, pour s'inspirer de la formule de votre décision *SCEA du Chéneau* du 17 octobre 2011, la solution s'impose manifestement au vu d'une jurisprudence établie ? Il ne fait pas de doute en effet que les litiges relatifs à la propriété intellectuelle n'ont pas tous – loin s'en faut - l'ampleur de celui ayant suscité votre saisine. Nous songeons à l'action engagée il y a quelque temps par cet artiste dont l'œuvre – une fontaine publique – avait été repeinte en bleu par un maire qui la trouvait un peu triste.

Nous avons cependant quelque réticence à franchir le pas. Il n'est pas sûr en effet que le critère tiré d'une jurisprudence établie encadre de façon adéquate l'appréciation qui serait portée par les juridictions de chaque ordre sur l'étendue de leur compétence dès lors qu'en la matière la solution du contentieux nous paraît dépendre largement de circonstances factuelles variables d'une espèce à l'autre. En outre, il nous semble que le cas de figure est un peu différent de celui réglé par votre arrêt *SCEA du Chéneau*. Il s'agissait alors de cantonner les questions préjudicielles en permettant que le juge « *saisi au principal* » puisse faire droit à une contestation incidente relevant de la compétence de l'autre ordre de juridictions. Au cas présent, la prorogation de compétence aboutirait, nous semble-t-il, à permettre aux juridictions de chacun des deux ordres de connaître, *au principal*, d'une question relevant normalement des juridictions de l'autre. C'est évident pour le juge judiciaire qui se verrait reconnaître la possibilité d'apprécier s'il y a lieu de faire droit à la demande de réparation en nature. C'est vrai également selon nous pour le juge administratif qui serait reconnu compétent pour apprécier l'atteinte au droit d'auteur constituant le fondement même de la demande de réparation portée devant lui. La question de l'existence d'une telle atteinte est préalable mais elle n'est pas incidente.

La solution nous paraît d'autant moins évidente que la décision du juge administratif pourrait ne pas avoir toujours pour effet de vider le litige. Si, se fondant sur une jurisprudence établie, il écarte l'existence d'une atteinte au droit moral ou s'il en reconnaît l'existence mais rejette la demande de réparation en nature dont il aura été saisi à l'exclusion de toute demande subsidiaire d'indemnisation, pourrait demeurer pour le requérant la faculté de présenter une demande d'indemnisation au juge judiciaire. En pareil cas, il faudrait alors admettre – la solution inverse serait assez paradoxale – que celui-ci puisse apprécier à nouveau la réalité de l'atteinte au droit d'auteur avec le risque de contrariété de décisions qui en découle. Le strict respect de la ligne de partage, qui permet de prévenir un tel chevauchement, nous paraît donc plutôt facteur de clarté.

En tout état de cause, les circonstances de l'espèce ne vous imposent pas de trancher ce point. En effet, si comme nous vous le proposons, vous suivez l'argumentation du préfet, la juridiction judiciaire, saisie par M. N., demeurera compétente pour examiner la question de l'atteinte au droit d'auteur, seule étant contestée sa compétence pour statuer, le cas échéant, sur la demande tendant à la modification de l'ouvrage public. Cette contestation nous paraissant fondée, nous concluons à la confirmation de l'arrêté de conflit.