

Recueil Lebon - Recueil des décisions du conseil d'Etat 2022**Les pages des réseaux sociaux peuvent être des biens de retour****Décision rendue par Conseil d'Etat
7e et 2e chambres réunies****16-05-2022**

n° 459904

Sommaire :


La restitution par le concessionnaire des biens de retour d'une concession, dès lors qu'elle est utile, justifiée par l'urgence et ne se heurte à aucune contestation sérieuse, est au nombre des mesures qui peuvent ainsi être ordonnées par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative (CJA), afin d'assurer la continuité du service public et son bon fonctionnement.

Le juge ne peut retenir que les stipulations d'une convention de délégation de service public (DSP) sont susceptibles de faire obstacle au retour gratuit à la personne publique de biens nécessaires au service créés au cours de la délégation et s'abstenir de rechercher si les biens en cause sont nécessaires au fonctionnement du service public, alors que, si les parties au contrat de délégation peuvent décider la dévolution gratuite à la personne publique d'un bien qui ne serait pas nécessaire au fonctionnement du service public, elles ne sauraient en revanche exclure qu'un bien nécessaire au fonctionnement du service public lui fasse retour gratuitement.

Des demandes d'une commune ne tendant qu'à la restitution par son délégataire de différents supports, matériels ou non, ainsi que des droits d'administration de pages hébergées sur les réseaux sociaux, sans préjudice des éventuels droits de propriété intellectuelle relatifs à ces supports ou aux contenus hébergés par ces pages, ne peuvent être regardés comme étant relatives à la propriété littéraire et artistique, au sens de l'article L. 331-1 du code de la propriété intellectuelle (CPI).

Par suite, compétence de la juridiction administrative pour statuer sur ces demandes de restitution.

Contrat de DSP passé par une commune portant sur « la gestion globale des services d'accueil, l'animation culturelle, la communication et la valorisation des services d'accueil, l'animation culturelle, la communication et la valorisation » des monuments romains de la commune, prévoyant qu'il incombe au délégataire, notamment, d'assurer la promotion des monuments, la communication et la « commercialisation touristique régionale, nationale et internationale autour des monuments objet de la présente délégation » et mettant à la charge du délégataire la communication et la promotion « via les réseaux sociaux ».

Les droits d'administration des pages des réseaux sociaux relatives aux monuments faisant l'objet du contrat étant nécessaires au fonctionnement du service public tel qu'institué par la commune, ils doivent lui faire retour gratuitement au terme du contrat.  (1)

Texte intégral :

Vu la procédure suivante :

La commune de Nîmes a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nîmes, statuant sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, d'ordonner à la société Culturespaces de procéder sans délai à la restitution des biens de retour de la concession portant sur l'exploitation touristique et culturelle des arènes de Nîmes, de la Maison carrée et de la tour Magne que constituent les biens matériels et immatériels liés à ce contrat, notamment les communautés et contenus numériques liés aux pages des réseaux sociaux et le film relatif à la Maison carrée et les décors des Grands Jeux romains ou, à tout le moins, de restituer sans délai les communautés et contenus numériques liés aux pages des réseaux sociaux et les décors des Grands Jeux romains, sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

Par une ordonnance n° 2103537 du 13 décembre 2021, le juge des référés du tribunal administratif de Nîmes a

rejeté cette demande.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés le 28 décembre 2021 et les 12 janvier et 25 février 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, la commune de Nîmes demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) statuant en référé, de faire droit à sa demande ;

3°) de mettre à la charge de la société Culturespaces la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ;

- le code de la propriété intellectuelle ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Alexis Goin, auditeur,

- les conclusions de M. A. B. de Vendeuil, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la commune de Nîmes et à M^e Carbonnier, avocat de la société Culturespaces ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-3 du code de justice administrative : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ».

2. S'il n'appartient pas au juge administratif d'intervenir dans la gestion d'un service public en adressant des injonctions à ceux qui ont contracté avec l'administration, lorsque celle-ci dispose à l'égard de ces derniers des pouvoirs nécessaires pour assurer l'exécution du contrat, il en va autrement quand l'administration ne peut user de moyens de contrainte à l'encontre de son cocontractant qu'en vertu d'une décision juridictionnelle. En pareille hypothèse, le juge du contrat est en droit de prononcer, à l'encontre du cocontractant, une condamnation, éventuellement sous astreinte, à une obligation de faire. En cas d'urgence, le juge des référés peut, de même, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, ordonner au cocontractant, éventuellement sous astreinte, de prendre à titre provisoire toute mesure nécessaire pour assurer la continuité du service public ou son bon fonctionnement, à condition que cette mesure soit utile, justifiée par l'urgence, ne fasse obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative et ne se heurte à aucune contestation sérieuse.

3. La restitution par le concessionnaire des biens de retour d'une concession, dès lors qu'elle est utile, justifiée par l'urgence et ne se heurte à aucune contestation sérieuse, est au nombre des mesures qui peuvent ainsi être ordonnées par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, afin d'assurer la continuité du service public et son bon fonctionnement.

Sur le pourvoi :

4. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que la commune de Nîmes a attribué en 2012 à la société Culturespaces une délégation de service public portant sur l'exploitation culturelle et touristique des

monuments romains de la ville, impliquant la gestion des services d'accueil, l'animation culturelle, la communication et la valorisation des arènes de Nîmes, de la Maison carrée et de la tour Magne. Le contrat a été signé le 7 janvier 2013. L'offre de la société Culturespaces n'a pas été retenue à l'issue de la procédure lancée en 2020 par la commune en vue de l'attribution d'une nouvelle concession ayant un objet analogue et prenant effet le 1^{er} novembre 2021. Par une ordonnance du 28 octobre 2021 rendue sur la demande de la commune de Nîmes, le président du tribunal judiciaire de Marseille a ordonné à la société Culturespaces de suspendre toute action de destruction et de s'assurer de la conservation des biens matériels et immatériels susceptibles d'être qualifiés de biens de retour de la concession. Par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Nîmes, statuant sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, a rejeté la demande de la commune de Nîmes tendant à la restitution de ces biens matériels et immatériels.

5. Dans le cadre d'une concession de service public ou d'une concession de travaux mettant à la charge du cocontractant les investissements correspondant à la création ou à l'acquisition des biens nécessaires au fonctionnement du service public, l'ensemble de ces biens, meubles ou immeubles, appartient, dans le silence de la convention, dès leur réalisation ou leur acquisition à la personne publique. À l'expiration de la convention, les biens qui sont entrés dans la propriété de la personne publique et ont été amortis au cours de l'exécution du contrat font nécessairement retour à celle-ci gratuitement, sous réserve des clauses contractuelles permettant à la personne publique, dans les conditions qu'elles déterminent, de faire reprendre par son cocontractant les biens qui ne seraient plus nécessaires au fonctionnement du service public. Le contrat ne peut, sous les mêmes réserves, faire obstacle au retour gratuit de ces biens à la personne publique en fin de concession.

6. En retenant que les stipulations de la convention de délégation de service public étaient susceptibles de faire obstacle au retour gratuit à la personne publique de biens nécessaires au service créés au cours de la délégation et en s'abstenant de rechercher si les biens en cause étaient nécessaires au fonctionnement du service public, alors qu'il résulte des principes mentionnés au point précédent que, si les parties au contrat de délégation peuvent décider la dévolution gratuite à la personne publique d'un bien qui ne serait pas nécessaire au fonctionnement du service public, elles ne sauraient en revanche exclure qu'un bien nécessaire au fonctionnement du service public lui fasse retour gratuitement, le juge des référés du tribunal administratif de Nîmes a commis une erreur de droit. Il s'ensuit que son ordonnance doit être annulée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les moyens du pourvoi.

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée, sur le fondement de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur la procédure de référé engagée :

S'agissant de la compétence de la juridiction administrative et de la recevabilité de la demande :

8. Si l'article L. 331-1 du code de la propriété intellectuelle prévoit que les « *actions civiles et les demandes relatives à la propriété littéraire et artistique, y compris lorsqu'elles portent également sur une question connexe de concurrence déloyale, sont exclusivement portées devant des tribunaux judiciaires, déterminés par voie réglementaire* », les demandes de la commune de Nîmes ne tendent toutefois qu'à la restitution de différents supports, matériels ou non, ainsi que des droits d'administration de pages hébergées sur les réseaux sociaux, sans préjudice des éventuels droits de propriété intellectuelle relatifs à ces supports ou aux contenus hébergés par ces pages. Ainsi, contrairement à ce que soutient la société Culturespaces, aucune des demandes de la commune de Nîmes ne peut être regardée comme étant relative à la propriété littéraire et artistique, au sens des dispositions précitées du code de la propriété intellectuelle. L'exception d'incompétence qu'elle soulève doit, par suite, être écartée.

9. Eu égard à ce qui est dit aux points 2 et 3, la société Culturespaces n'est pas fondée à soutenir que la demande de la commune de Nîmes, tendant à ce que soit ordonnée la restitution de biens de retour, ne relèverait pas de l'office du juge des référés, saisi sur le fondement de ces dispositions, et devrait être rejetée comme irrecevable pour ce motif.

S'agissant des demandes tendant à la restitution des biens de retour :

10. En premier lieu, d'une part, il résulte de l'article 6.2 du contrat de délégation de service public que, à la fin de la convention, la commune de Nîmes aura l'usage du film visé à l'article 18 de la convention, à savoir un « nouveau film de la Maison Carrée ». Il résulte de ces stipulations mêmes, sans que cette interprétation se heurte

à une contestation sérieuse, que les parties ont, en tout état de cause, entendu prévoir que le film relatif à la Maison carrée dont l'article 18 du contrat mettait la production à la charge du concessionnaire devait faire retour à la personne publique.

11. D'autre part, la commune de Nîmes fait valoir que la restitution de ce film permettra au nouveau délégataire de préparer la réouverture prochaine au public de la Maison carrée. Cette restitution présente ainsi un caractère d'urgence et d'utilité. Il y a lieu, par suite, d'enjoindre à la société Culturespaces de restituer le support de ce film à la commune de Nîmes.

12. En deuxième lieu, selon l'article 1.1 du contrat de délégation de service public, « la convention a pour objet l'octroi d'une délégation de service public, qui comporte, d'une part, la gestion globale des services d'accueil, l'animation culturelle, la communication et la valorisation des services d'accueil, l'animation culturelle, la communication et la valorisation des Arènes, de la Maison Carrée et de la Tour Magne [...] ». Aux termes de son article 1.2, relatif aux missions confiées au délégataire, il incombe à ce dernier, notamment, d'assurer la promotion des monuments, la communication et la « commercialisation touristique régionale, nationale et internationale autour des monuments objet de la présente délégation ». L'article 19.2 du contrat met à la charge du délégataire la communication et la promotion « via les réseaux sociaux ».

13. Les droits d'administration des pages des réseaux sociaux relatives aux monuments faisant l'objet du contrat étant nécessaires au fonctionnement du service public tel qu'institué par la commune de Nîmes, ils doivent lui faire retour gratuitement au terme du contrat. Si la société Culturespaces soutient que les dispositions du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel y feraient obstacle, ces dispositions ne s'opposent pas, par elles-mêmes, au transfert ou à la mise à disposition des droits d'administration de pages des réseaux sociaux, et impliquent seulement, à supposer que ce transfert ou cette mise à disposition emportent la communication de données à caractère personnel, que les obligations qui s'attachent à une telle communication soient respectées.

14. Il résulte de l'instruction que l'exploitation des pages en cause a été interrompue, alors qu'elles constituent, par leur ancienneté et les communautés d'abonnés qu'elles réunissent, un élément important de la valorisation des monuments, que le nouveau délégataire ne saurait reconstituer rapidement. La restitution des droits d'accès aux pages en question revêtant donc un caractère d'utilité et d'urgence, il y a lieu d'enjoindre à la société Culturespaces d'y procéder.

15. En troisième lieu, l'article 1.2 du contrat de délégation de service public met à la charge du délégataire « la création de contenus culturels, d'animations, d'événements et de spectacles [...] notamment l'organisation annuelle des "Grands Jeux Romains" ». Les décors créés pour permettre l'organisation de cette manifestation, dont le délégataire soutient d'ailleurs qu'ils sont spécifiquement liés à cet événement et à sa marque, ont été nécessaires au service public à un moment donné de l'exécution de la convention et doivent en conséquence, alors même qu'ils ne le seraient plus aujourd'hui comme le soutient la société Culturespaces, faire retour gratuitement à la commune de Nîmes.

16. Ni la circonstance que l'appellation « Grands Jeux romains » serait protégée par une marque déposée par la société Culturespaces, inopérante en tout état de cause dès lors que la demande de la commune de Nîmes porte seulement sur les décors utilisés pour l'organisation de la manifestation correspondante, ni les stipulations de l'article 20 du contrat, lesquelles ne sauraient exclure l'application du régime des biens de retour ainsi qu'il a été dit au point 5, ne peuvent faire obstacle au retour gratuit de ces biens à la collectivité publique.

17. Aucune des circonstances qu'invoque la société Culturespaces, mentionnées aux points 15 et 16 ne s'oppose, en l'espèce, à la caractérisation de l'urgence ou de l'utilité des mesures sollicitées, la commune de Nîmes faisant valoir à cet égard que la restitution des décors pourra permettre au nouveau délégataire d'organiser les nouvelles animations qui lui incombent à brève échéance. Il s'ensuit qu'il doit être enjoint à la société Culturespaces de restituer les décors des « Grands Jeux romains » à la commune de Nîmes.

18. En dernier lieu, si la commune de Nîmes demande que soit enjoint à la société Culturespaces de restituer d'autres biens immatériels liés à la délégation, sa demande sur ce point n'est assortie d'aucune précision quant aux biens concernés permettant d'apprécier si elle répond aux conditions d'urgence et d'utilité posées par l'article L. 521-3 du code de justice administrative. Elle ne peut, par suite, qu'être rejetée.

19. Il résulte de tout ce qui précède qu'il doit être enjoint à la société Culturespaces de restituer à la commune de Nîmes le support du film relatif à la Maison carrée mentionné à l'article 18 du contrat de délégation de service public signé le 7 janvier 2013, les droits d'administration des pages des réseaux sociaux relatives aux monuments faisant l'objet du contrat, ainsi que les décors des « Grands Jeux romains ». Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de prononcer contre la société Culturespaces, à défaut pour elle de justifier l'exécution de la présente injonction dans un délai de quinze jours à compter de sa notification, une astreinte de 200 euros par jour jusqu'à la date à laquelle cette décision aura reçu exécution.

20. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Culturespaces la somme de 4 500 euros à verser la commune de Nîmes au titre des frais exposés pour l'ensemble de la procédure et non compris dans les dépens, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, les dispositions de cet article s'opposent à ce qu'une somme soit, au même titre, mise à la charge de la commune de Nîmes, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

Décide :

Article 1^{er} : L'ordonnance du 13 décembre 2021 du juge des référés du tribunal administratif de Nîmes est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à la société Culturespaces de restituer à la commune de Nîmes le support du film relatif à la Maison carrée mentionné à l'article 18 du contrat de délégation de service public signé le 7 janvier 2013, les droits d'administration des pages des réseaux sociaux relatives aux monuments faisant l'objet du contrat, ainsi que les décors des « Grands Jeux romains », dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la présente décision.

Article 3 : Une astreinte de 200 euros par jour est prononcée à l'encontre de la société Culturespaces s'il n'est pas justifié de l'exécution de la présente décision dans le délai mentionné à l'article 2 ci-dessus. La société Culturespaces communiquera à la section du rapport et des études du Conseil d'État copie des actes justifiant des mesures prises pour exécuter la présente décision.

Article 4 : La société Culturespaces versera la somme de 4 500 euros à la commune de Nîmes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions de la société Culturespaces présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le surplus de la demande présentée par la commune de Nîmes devant le juge des référés du tribunal administratif de Nîmes est rejeté.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à la commune de Nîmes et à la société Culturespaces.

Copie en sera adressée à la section du rapport et des études.

Délibéré à l'issue de la séance du 22 avril 2022 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Nicolas Boulouis, M. Olivier Japiot, présidents de chambre ; M. Géraud Sajust de Bergues, M. Benoît Bohnert, M. Gilles Pellissier, M. Jean-Yves Ollier, M. Frédéric Gueudar Delahaye, conseillers d'État et M. Alexis Goin, auditeur-rapporteur ministre de l'intérieur.

Rendu le 16 mai 2022.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : M. Alexis Goin

La secrétaire :

Signé : M^{me} Nadine Pelat

Demandeur : Nîmes (Cne)

Composition de la juridiction : Jacques-Henri Stahl, président - M. Alexis Goin, rapporteur - M. A. B. de Vendeuil, rapporteur public - SCP Piwnica, Molinié, M^e Carbonnier, avocat

Mots clés :

COMPETENCE * Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction * Compétence déterminée par des textes spéciaux * Attributions légales de compétence au profit des juridictions judiciaires * Divers cas d'attributions légales de compétence au profit des juridictions judiciaires * Biens dits de retour d'une DSP - Concédant demandant leur restitution à l'issue du contrat - Litige relatif à la propriété littéraire et artistique relevant du juge judiciaire (art. L. 331-1 du CPI)



DOMAINE * Domaine public * Régime * Conséquences du régime de la domanialité publique sur d'autres législations * Biens dits de retour d'une DSP - Concédant demandant leur restitution à l'issue du contrat - Mesure pouvant être ordonnée par le juge des référés mesures-utiles (art. L. 521-3 du CJA) - Stipulation du contrat déniaut ce caractère à un bien - Possibilité pour le juge d'en tenir compte - Obligation de rechercher d'office si le bien est nécessaire au fonctionnement du service public - Litige relatif à la propriété littéraire et artistique relevant du juge judiciaire (art. L. 331-1 du CPI) - Qualité de bien dit de retour - Droits d'administration des pages de réseaux sociaux, en l'espèce



PROCEDURE * Procédures instituées par la loi du 30 juin 2000 * Référé tendant au prononcé de toutes mesures utiles (art. L. 521-3 du code de justice administrative) * Compétence * Pouvoirs et devoirs du juge * Prononcé de mesures tendant à la restitution par le concessionnaire des biens de retour d'une concession


MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS * Biens dits de retour d'une DSP - Concédant demandant leur restitution à l'issue du contrat - Mesure pouvant être ordonnée par le juge des référés mesures-utiles (art. L. 521-3 du CJA) - Stipulation du contrat déniaut ce caractère à un bien - Possibilité pour le juge d'en tenir compte - Obligation de rechercher d'office si le bien est nécessaire au fonctionnement du service public - Litige relatif à la propriété littéraire et artistique relevant du juge judiciaire (art. L. 331-1 du CPI) - Qualité de bien dit de retour - Droits d'administration des pages de réseaux sociaux, en l'espèce


(1) Publié au Recueil Lebon

Cf. CE, ass., 21 décembre 2012, Commune de Douai, n° 342788, p. 477 .

Cf., s'agissant de mesures nécessaires à la continuité d'un service public prononcées à l'encontre du cocontractant de l'administration, CE, 13 juillet 1956, Office public d'habitations à loyers modérés du département de la Seine, n° 37656, p. 343  ; CE, 29 juillet 2002, Centre hospitalier d'Armentières c/ Société anonyme "Centre des Archives du Nord", n° 243500, p. 307 .

Cf. CE, ass., 21 décembre 2012, Commune de Douai, n° 342788, p. 477  ; CE, sect., 29 juin 2018, Ministre de l'intérieur c/ Communauté de communes de la vallée de l'Ubaye, n° 402251, p. 285 .

Comp., s'agissant de la recherche de la responsabilité contractuelle des personnes morales de droit public en matière de propriété littéraire et artistique, TC, 7 juillet 2014, M. M. c/ Maison départementale des personnes handicapées de Meurthe-et-Moselle, n° 3954, p. 468 .

Rappr., s'agissant du caractère de biens de retour de quotas d'émission de gaz à effet de serre, CE, 6 octobre 2017, Commune de Valence, n° 402322, T. pp. 665-692 .

Conclusions du rapporteur public

CCG1

(*) Dans cette affaire, M. Marc Pichon de Vendeuil a prononcé les conclusions suivantes :

C'est au milieu des plus célèbres monuments historiques nîmois que la présente affaire va vous conduire à préciser la théorie des biens de retour, en vous conduisant notamment à dire ce qui, au sein de ce régime juridique, relève de l'ordre public.

1. Les faits sont les suivants : la société Culturespaces, titulaire depuis 2012 d'une délégation de service public portant sur l'exploitation culturelle et touristique des trois plus fameux monuments romains de la commune (les Arènes, la Maison carrée et la tour Magne), n'en a pas obtenu le renouvellement.

Un différend est alors survenu quant à la restitution d'un certain nombre de « biens » liés à cette exploitation, en particulier :



- les noms des domaines Internet et les droits d'administration des pages des réseaux sociaux portant le nom de Nîmes (pages Facebook, Instagram ou Twitter) ;
- les décors utilisés pour les spectacles dits des « Grands jeux romains » ;
- un film réalisé en 2018 sur la Maison carrée.


La société Culturespaces a considéré que ces biens ne pouvaient être regardés comme des biens de retour et a en particulier indiqué que les pages des réseaux sociaux seraient supprimées le 31 octobre 2021 à minuit, ce qu'une injonction du juge judiciaire lui a interdit de faire.

La commune a alors saisi le juge des référés « mesures utiles » du tribunal administratif de Nîmes de conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la société Culturespaces de lui restituer ces biens, mais par une ordonnance du 13 décembre 2021 qui fait l'objet du présent pourvoi, cette demande a été rejetée aux deux motifs suivants.

D'une part, le juge des référés du tribunal administratif de Nîmes a estimé « qu'il résulte à l'évidence des stipulations combinées des articles 6.2 et 18 du contrat de délégation que le film relatif à la Maison carrée réalisé par le délégataire a le caractère d'un bien de reprise de la concession ». D'autre part, il a estimé qu'« eu égard à la nature et aux conditions de création des autres biens matériels et immatériels en cause, qui doivent être envisagées compte tenu des stipulations (...) de l'article 20 de ce contrat, la question de savoir si ces biens peuvent être qualifiés, nonobstant le fait qu'ils ne sont pas mentionnés comme tels dans l'inventaire précité, de biens de retour de la concession (...) soulève une contestation qu'il n'appartient pas au juge des référés de trancher ».

2. Précisons dès ici que vous avez déjà estimé que le juge des référés mesures utiles est compétent pour statuer sur la restitution de biens à la personne publique au terme d'une concession (CE 5 févr. 2014, *Sociétés Équalia et Polyxo*, n° 371121). Dans ce cadre, vous veillez, outre au respect des conditions d'urgence et d'utilité de la mesure sollicitée, à ce qu'elle ne se heurte à aucune contestation sérieuse.

Bien qu'aucune décision fichée n'en fasse état s'agissant du référé mesures utiles, il nous semble que, comme vous le faites en matière de référé-provision pour la notion d'obligation sérieusement contestable (CE, sect., 6 déc. 2013, n° 363290, *Thévenot*, Lebon p. 309 ) , il vous revient d'exercer un contrôle d'erreur de qualification juridique sur l'existence d'une contestation sérieuse puisqu'il s'agit à travers cette question de s'assurer que le juge n'a pas méconnu son office, ceci sans préjudice du niveau de contrôle de cassation que vous exercez par ailleurs sur chacune des questions en litige dans le contentieux (voir pour une illustration en matière contractuelle : CE, 26 mars 2014, n° 374287, *Communauté d'agglomération Côte Basque-Adour*, Lebon T. p. 789-790-831 ) .

En l'occurrence, pour ce qui est de la notion de bien de retour, vous exercez également un contrôle d'erreur de qualification juridique (CE, ass., 21 déc. 2012, n° 342788, *Douai (Cne)*, Lebon avec les concl. P.477 ) .

3. Dans ce cadre, le premier des deux motifs est, notamment, critiqué par le biais d'un moyen d'erreur de droit tiré de ce que le juge des référés ne pouvait se fonder sur les seules stipulations du contrat pour écarter la qualification de bien de retour du film relatif à la Maison carrée.

Ce moyen nous paraît fondé au regard de la définition que votre jurisprudence a donnée des biens de retour.

Vous savez en effet que, de manière générale, les « biens de retour » se définissent (Par opposition aux « biens de reprise » qui sont les biens utiles ou nécessaires, mais remplaçables, pouvant faire l'objet d'un rachat en fin de concession ; ou aux « biens propres » qui sont des biens utilisés accessoirement pour les besoins du service public par le délégataire et qui restent toujours entre ses mains.) comme les biens nécessaires au fonctionnement du service public, qui reviennent obligatoirement (et en principe gratuitement sous réserve de l'indemnisation due lorsque les biens n'ont pu être totalement amortis) au concédant en fin de concession, celui-ci en étant regardé comme le propriétaire *ab initio*.

Il résulte en particulier de votre décision *Commune de Douai* que les parties ne peuvent soustraire à l'application du régime des biens de retour un bien nécessaire au bon fonctionnement du service public, même si elles peuvent prévoir l'octroi de droits réels sur ces biens.

Il s'en déduit que si les stipulations contractuelles peuvent être pertinentes pour l'appréciation que le juge est amené à porter sur la qualification de tel ou tel bien, elles ne sauraient être déterminantes puisque c'est le caractère nécessaire du bien pour l'exploitation du service public qui, d'abord et avant tout, caractérise son statut en tant que bien de retour. En réalité, l'interprétation du contrat ou des intentions des parties n'intervient à cet égard que pour délimiter l'étendue exacte du service concédé, dont le périmètre permettra d'apprécier si le bien est nécessaire à son exploitation.

Il est cependant une exception à ce principe mais elle découle de la conception extensive que la jurisprudence a retenue pour ce qui est de l'application du régime des biens de retour. Vous reconnaissez en effet aux parties, dans le cadre de la liberté contractuelle, la possibilité d'étendre une clause de retour à tous types de biens, y compris ceux qui ne sont pas à proprement parler « nécessaires » à l'exploitation du service (CE 3 juin 1970, *Compagnie du chemin de fer de Bayonne à Biarritz*, p. 381 ; CE 13 avr. 1985, *Gaz de France c/ Ville de Nice*, n° 45966). En d'autres termes, des biens non indispensables au service public peuvent être contractuellement traités comme des biens de retour, mais cette faculté est asymétrique. Ce n'est ainsi que dans cette hypothèse particulière que des stipulations contractuelles sont, par elles-mêmes, susceptibles d'établir, ou plutôt d'attribuer, la qualité de « bien de retour » à un bien donné.

Or, telle n'est clairement pas l'hypothèse dans laquelle le juge des référés se plaçait en l'espèce puisqu'au contraire, il s'est fondé sur les stipulations du contrat de concession pour écarter la qualité de bien de retour.

Il y a donc bien là une erreur de droit que vous pourrez censurer.

4. Reste le second motif de l'ordonnance qui n'était pas critiqué sur le même terrain par le pourvoi.

Cela se comprend, il est vrai, car la rédaction retenue par le juge des référés s'agissant des autres biens de la concession diffère de celle qu'il a adoptée s'agissant du film. Pour ceux-ci, il s'est borné à indiquer qu'eu égard à leur nature et leur condition de création, qui doivent être envisagés compte tenu des stipulations du contrat relatives à l'usage des marques et supports de communication, la question de savoir s'ils peuvent être qualifiés de biens de retour soulève une contestation sérieuse.

Nous ne serions dès lors pas enclin à retenir le triple moyen d'erreur de droit, d'inexacte qualification des faits et de dénaturation des pièces du dossier à avoir estimé que la qualification des biens en cause soulevait une contestation qu'il n'appartenait pas au juge des référés de trancher.

En effet, sous ces différents angles, il vous faut seulement vous demander si, compte tenu de l'interprétation souverainement donnée par le JRTA des stipulations du contrat, il pouvait en déduire que la qualification de biens de retour se heurtait à une difficulté sérieuse.

Or, l'article 20 du contrat, qui mentionne les « supports de communication », n'est pas d'une clarté telle que vous puissiez estimer qu'en jugeant qu'il s'appliquait aux contenus et pages des réseaux sociaux, le juge des référés en aurait dénaturé les termes. Dans cette logique, le JRTA n'a alors pas commis d'erreur de qualification juridique en estimant que l'invocation de cette clause, qui s'oppose à toute appropriation des biens qu'elle vise, était de nature à représenter une contestation sérieuse de la qualification de biens de retour. Le même mode de raisonnement vaut *mutatis mutandis* pour ce qui concerne les décors des « Grands jeux romains », appellation qui constitue une marque déposée au titre de laquelle les stipulations du contrat peuvent aisément être lues comme faisant obstacle à un retour dans le giron de la collectivité publique.

Comme nos explications vous le laissent pressentir, il reste que cette situation est insatisfaisante et révèle même une contradiction logique : en effet, dans l'analyse à laquelle nous venons de nous livrer, nous partons toujours des stipulations du contrat, fût-ce en l'occurrence sous l'angle de la dénaturation, pour estimer *in fine* qu'il n'y a pas eu d'erreur quant à l'existence d'une contestation sérieuse s'agissant de la qualification d'un bien de retour.

Or, comme nous vous l'avons rappelé, cette qualification ne peut normalement pas dépendre des stipulations du contrat établi entre le concédant et son cocontractant... En d'autres termes, cela revient à faire application de règles de droit qui ne sont pas applicables au litige et donc à méconnaître le champ d'application de cette règle !

Or, la méconnaissance du champ d'application de la loi (au sens large de ce terme puisqu'il peut s'agir du champ d'application d'un principe jurisprudentiel) constitue, vous le savez, un moyen d'ordre public qu'il vous appartient de relever d'office, y compris en cassation (CE, 4 juin 2014, n° 368254, *Opilo (Sté)*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2014. 1184 [📄](#)), faute de quoi vous appliqueriez vous-mêmes une norme inapplicable.

C'est la raison pour laquelle il nous semble que votre 7^e chambre a eu raison de soulever un tel moyen, qu'elle a communiqué aux parties.

Il est vrai que vous n'avez jusqu'à présent jamais consacré expressément le caractère d'ordre public du régime des biens de retour, même si, dans ses conclusions sous votre décision de Section du 29 juin 2018, *Ministre de l'Intérieur c/ Communauté de communes de la vallée de l'Ubaye*, n° 402251, p. 285 [📄](#)), Olivier Henrard vous y invitait en estimant que : « le retour des biens nécessaires au fonctionnement du service public à l'issue du contrat constitue l'un des éléments du régime d'ordre public consacré par votre décision *Commune de Douai*. Les parties, à supposer qu'elles souhaitent stipuler sur ce point, ne pourraient donc déroger à la règle, quelle que soit la date d'acquisition des biens ».

Si vous nous suivez, la présente affaire sera l'occasion de donner une traduction contentieuse concrète à cette idée, dont les soubassements théoriques nous paraissent solides puisqu'elle se rattache autant à la préservation de la continuité du service public qu'à la protection des deniers publics, notamment à la prohibition de toute libéralité de la part de la personne publique - principe qui est expressément rappelé dans votre décision *Communauté de communes de la vallée de l'Ubaye*.

Pour ce faire, la principale difficulté réside dans la portée exacte qu'il convient de donner au moyen d'ordre public, car la qualification de bien de retour implique toujours également une appréciation factuelle qui s'accommode mal d'un cadre trop rigide.

À cet égard, il nous semble que l'erreur fondamentale commise par le juge ne serait pas tant de s'appuyer sur des stipulations contractuelles pour écarter la qualification de bien de retour que de ne pas rechercher si le bien en cause présente un caractère nécessaire à l'exploitation du service public.


C'est cette erreur de droit que le moyen d'ordre public doit chercher à prévenir et nous vous invitons par conséquent à accueillir un tel moyen pour censurer les motifs par lesquels le juge des référés a, en l'espèce, estimé qu'existait une contestation sérieuse quant à la qualification des décors des « Grands Jeux romains » et des contenus liés aux pages des réseaux sociaux, sans avoir recherché si les biens en question étaient nécessaires au fonctionnement du service public.

5. Si vous nous suivez, vous annulerez l'ordonnance attaquée et réglerez l'affaire au titre de la procédure de référé.

5.1. À ce titre, vous pourrez d'abord rejeter les deux fins de non-recevoir qui sont soulevées quant à la compétence de la juridiction administrative et à la recevabilité de la demande.


La société Culturespaces estime en effet que l'article L. 331-1 du code de la propriété intellectuelle (CPI), selon lequel : « Les actions civiles et les demandes relatives à la propriété littéraire et artistique, y compris lorsqu'elles portent également sur une question connexe de concurrence déloyale, sont exclusivement portées devant des tribunaux judiciaires, déterminés par voie réglementaire », fait obstacle à la compétence de la juridiction administrative.

Il est vrai que le Tribunal des conflits juge que « la recherche de la responsabilité contractuelle des personnes

morales de droit public en matière de propriété littéraire et artistique [s'agissant d'un contrat administratif] relève (...) de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire » (TC 7 juill. 2014, Minisini, n° 3955, p. 468 ). Toutefois, les dispositions de l'article L. 331-1 du CPI ne nous paraissent viser que les actions concernant une atteinte substantielle à un droit de propriété intellectuelle, mais non celles touchant au sort de biens qui, certes, peuvent être les supports d'oeuvres ou de contenus protégés mais ne sont eux-mêmes protégés par aucun droit de propriété intellectuelle.

Or, les demandes de la commune de Nîmes ne tendent qu'à la restitution de différents supports, matériels ou non, ainsi que des droits d'administration de pages hébergées sur les réseaux sociaux, indépendamment des éventuels droits de propriété intellectuelle portant sur ces supports ou sur les contenus hébergés par ces pages. Il ne s'agit donc pas de « demandes relatives à la propriété littéraire et artistique » au sens de l'article L. 331-1 du CPI et vous pourrez de fait écarter l'exception d'incompétence soulevée sur le fondement des dispositions du code de la propriété intellectuelle.

S'agissant, ensuite, de la recevabilité de la demande de la commune de Nîmes, nous vous avons indiqué qu'en application de votre jurisprudence *Sociétés Équalia et Polyxo*, la restitution par le délégataire de biens de retour est au nombre des mesures utiles et urgentes qui peuvent être prises par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative. Vous rejetterez donc la seconde fin de non-recevoir tirée de ce que la demande de la commune de Nîmes ne relèverait pas de l'office du juge des référés « mesures utiles ».

5.2. Nous pouvons donc en venir aux différentes demandes formées par la collectivité, dont vous observerez qu'elles portent chacune sur des biens au moins partiellement immatériels ou incorporels mais cela ne pose à notre sens aucune difficulté principielle, dans la mesure où aucune règle ne fait obstacle à ce que des biens de retour revêtent une telle forme, ce que vous avez d'ailleurs déjà admis implicitement s'agissant de quotas de gaz à effet de serre (CE 6 déc. 2017, *Commune de Valence*, n° 402322, T. p. 665 - 692 .

5.2.1. S'agissant, en premier lieu, de la restitution du film relatif à la Maison carrée, nous pensons que la qualification exacte de ce bien est à vrai dire inopérante au regard de l'existence d'une obligation de restitution.

En effet, à supposer même qu'il s'agisse d'un bien de reprise, il est certain que l'article 6.2 du contrat de délégation de service public (qui est effectivement relatif aux biens de reprise) prévoit que : « (...) à la fin de la présente convention, le Délégant aura l'usage du film visé à l'article 18 », cet article 18 faisant lui-même référence au « nouveau film de la Maison carrée ». Il résulte de ces stipulations que les parties ont de toute façon entendu prévoir que le film devait faire retour à la personne publique.

D'autre part, la commune de Nîmes soutient sans être sérieusement contredite que la restitution de ce support permettra au nouveau délégataire de préparer la prochaine réouverture au public de la Maison carrée. La mesure doit donc être regardée comme urgente et utile et vous pourrez donc enjoindre à la société Culturespaces de lui restituer le support de ce film.

5.2.2. En deuxième lieu, s'agissant des pages des réseaux sociaux relatives aux monuments, la commune demande que la société lui communique soit les identifiants d'un compte administrateur des pages, soit lui donne les droits d'administration sur ces pages.

On se trouve donc ici à la limite du concept de « bien de retour » mais au regard de l'objectif poursuivi par ce régime, qui est de maintenir « l'affectation des biens aux services public » au terme du contrat (*cf.* conclusions Dacosta sur *Commune de Douai*), il nous semble nécessaire d'adopter, pour son application, une conception large de la notion de « bien ». D'abord parce qu'en droit, un bien ne se limite pas à la chose mais inclut aussi les droits qui s'attachent à cette chose. D'autre part, parce qu'il nous paraît évident qu'à notre époque, la gestion et l'utilisation de pages visibles sur les réseaux sociaux est indispensable à un service public de valorisation d'un site culturel, le contrat mettant d'ailleurs à la charge du délégataire la communication et la promotion sur les réseaux sociaux (article 19.2).

Dans cette logique, les droits d'administration des pages Internet faisant l'objet du contrat étant nécessaires au fonctionnement du service public institué par la commune de Nîmes, ainsi qu'il résulte du contrat de DSP, ils doivent lui faire retour gratuitement au terme du contrat.

À cet égard, nous ne sommes nullement troublé par les arguments de la société Culturespaces qui soutient de manière très générale que les dispositions du Règlement Générale sur la Protection des Données (RGPD) y

feraient obstacle.

Certes, l'animateur d'une page sur un média social est un responsable de traitement au sens du droit de la protection des données personnelles (CJUE, gr. ch., 5 juin 2018, *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein contre Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH*, aff. C-210/16) : cela vaut donc également pour la société délégataire, en tant qu'administratrice des pages des réseaux sociaux.



Toutefois, les dispositions du RGPD ne s'opposent pas, par elles-mêmes, au transfert du délégataire au délégant des droits d'administration de ces pages dès lors que ce transfert répond lui-même à une « obligation légale » au sens de l'article 6 §1c du RGPD, en l'occurrence celle de restituer à la personne publique les biens de retour. Les règles en matière de protection des données personnelles impliqueront seulement, le cas échéant (c'est-à-dire si ce transfert implique la communication de données à caractère personnel), que les obligations qui s'attachent à une telle communication, notamment en matière d'information des personnes concernées, soient respectées. Mais cela ne fait pas obstacle en soi au retour des biens.

Par ailleurs, ici encore, la restitution des droits d'accès aux pages nous paraît revêtir un caractère d'utilité et d'urgence dès lors que l'exploitation des pages a été interrompue depuis novembre dernier alors qu'elles constituent un élément important de la valorisation des monuments, qui sera particulièrement utile pour le nouveau délégataire, qui ne saurait reconstituer à lui seul les communautés d'abonnés qu'elles réunissent. Vous ferez donc droit à la demande d'injonction sur ce terrain.

5.2.3. Enfin, la commune de Nîmes demande la restitution des décors des « Grands jeux romains », qui sont un spectacle de reconstitution historique ayant lieu chaque année pendant trois jours dans les arènes et dont l'organisation fait partie des obligations de service public prévues par la convention (articles 1.1 et 1.2).

La difficulté en l'espèce vient de ce que la société Culturespaces considère que, la marque « Grands jeux romains » relevant de sa propriété intellectuelle et étant protégée par l'article 20 du contrat de délégation antérieur, l'urgence ne serait pas caractérisée dès lors que le nouveau délégataire ne pourra organiser l'événement.

Il reste que les décors ne sont nullement indissociables de la marque et que rien n'empêche donc de monter une nouvelle manifestation en les utilisant après avoir retiré toute référence éventuelle à la marque « Grands jeux romains ».

Au demeurant, à supposer même que ces décors ne seraient pas réutilisables, cela ne leur retirerait pas leur qualité de bien de retour, conformément à votre jurisprudence CE 26 février 2016, *Syndicat mixte de chauffage urbain de la Défense*, n° 384424, T. pp. 752-822, qui veut que lorsqu'un bien initialement indispensable au fonctionnement du service perd cette qualité en cours de contrat, cette circonstance est sans incidence sur sa qualification de bien de retour. Pour reprendre la formule imagée de la doctrine : « Bien de retour un jour, bien de retour toujours » (N. Foulquier - RDI 2016. 473  ; voir aussi : « Un bien de retour restera toujours... un bien de retour ! » - L. Janicot - J.-F. Lafaix, AJDA 2016. 1645 ).

Nous vous invitons donc à enjoindre également la restitution de ces décors, l'utilité et l'urgence de la mesure étant établies.

5.2.4. Par ailleurs, les écritures de la commune de Nîmes exigent sans autre forme de procès la restitution de tous les autres biens immatériels liés à la délégation. Cette demande n'étant toutefois assortie d'aucune précision quant aux biens concernés, vous ne pourrez que la rejeter.

6. Et par ces motifs, nous concluons :

à l'annulation de l'ordonnance du 13 décembre 2021 du juge des référés du tribunal administratif de Nîmes ;

à ce qu'il soit enjoint à la société Culturespaces, sous astreinte de 200 euros par jour de retard, de restituer à la commune de Nîmes le support du film relatif à la Maison carrée mentionné à l'article 18 du contrat de délégation de service public signé le 7 janvier 2013, les droits d'administration des pages des réseaux sociaux relatives aux monuments faisant l'objet du contrat, ainsi que les décors des « Grands Jeux romains », dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la décision à intervenir ;

à ce que la société Culturespaces verse la somme de 4 500 euros à la commune de Nîmes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et au rejet de ses conclusions présentées sur le même fondement ;

au rejet du surplus de la demande de la commune de Nîmes.

Copyright 2025 - Dalloz – Tous droits réservés