

ALEXIS FITZJEAN O COBHTHAIGH  
*Avocat au Barreau de Paris*  
5 rue Daunou - 75002 PARIS  
Tél. 01.53.63.33.10 - Fax 01.45.48.90.09  
a.fitzjean@scp-mdlb.fr

## **CONSEIL D'ETAT**

### **REQUETE INTRODUCTIVE D'INSTANCE**

**POUR :** 1°) L'association Wikimedia France, dont le siège est sis 40 rue de Cléry à Paris (75002), représentée par son président en exercice

2°) L'association La Quadrature du Net, dont le siège est sis 60 rue des Orteaux à Paris (75020), représentée par son président en exercice

**CONTRE :** 1°) Le Premier ministre, dont le siège est sis Hôtel Matignon, 57 rue de Varenne à Paris (75700)

2°) La ministre de la culture, dont le siège est sis 3 rue de Valois à Paris (75001)

3°) Le ministre de la transition écologique et solidaire, dont le siège est sis Hotel de Roquelaure, 246 boulevard Saint-Germain à Paris (75007)

4°) Le ministre de l'économie, dont le siège est sis 139 rue de Bercy à Paris (75572) Cedex 12

5°) Le garde des sceaux, ministre de la justice, dont le siège est sis 13 place Vendôme à Paris (75042) Cedex 01

6°) Le ministre de la cohésion des territoires, dont le siège est Hôtel de Castries 72 rue de Varenne à Paris (75007)

7°) Le ministre de l'intérieur, dont le siège est sis Place Beauvau à Paris (75008)

8°) La ministre des outre-mer, dont le siège est sis Hôtel de Montmorin, 27 rue Oudinot à Paris (75007)

**OBJET** : recours pour excès de pouvoir tendant, à titre principal, à l'annulation de l'article 4 du décret n° 2017-456 du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables, en tant qu'il a créé un nouvel article R. 621-99 inséré dans la partie réglementaire, de la Section 6, du Chapitre I<sup>er</sup>, du Titre II, du Livre VI du code du patrimoine, aujourd'hui transféré, à droit constant, à l'article R. 621-100 du même code, par l'article 1<sup>er</sup> 2° du décret n° 2017-720 du 2 mai 2017 fixant la liste et le périmètre des domaines nationaux, à titre subsidiaire, à l'annulation du décret n° 2017-456 du 29 mars 2017 en totalité

Les exposantes défèrent les dispositions réglementaires susvisées à la censure du Conseil d'Etat et en requièrent l'annulation en tous les chefs leur faisant grief, par la présente requête sommaire à l'appui de laquelle sera produit un **mémoire complémentaire**.

## **FAITS**

L'association Wikimedia France et l'association La Quadrature du Net, exposantes, ont pour but de soutenir la diffusion libre de la connaissance et de la culture et le partage des connaissances et de la culture (*cf.* Pièces n° 1 à 7).

En réaction à l'affaire « Chambord » (*cf.* TA Orléans, 6 mars 2012, req. n° 1102187, 1102188 ; CAA Nantes, 16 décembre 2015, req. n° 12NT01190 ; affaire actuellement pendante devant le Conseil d'Etat, enregistrée sous le n° 397047), le Parlement a adopté la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dont l'article 75 est venu notamment créer un nouvel article L. 621-42 à la sous-section 5, de la Section 6, du Livre VI du Titre II de la Partie législative du code du patrimoine. Ce dernier dispose que :

*« 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. »*

Par la suite, l'article 5 de l'ordonnance n° 2017-651 du 27 avril 2017 relative aux immeubles et objets mobiliers classés ou inscrits au titre des monuments historiques a modifié, avec effet différé au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (*cf.* article 23 de l'ordonnance n° 2017-651 du 27 avril 2017), les Sections 5 et 6 du Chapitre I<sup>er</sup> du Titre II de la Partie législative du code du patrimoine.

Les dispositions de l'article L. 621-42 seront donc remplacées, à droit constant, par celles de l'article L. 621-38, dans une sous-section 4, de la Section 5 du même Chapitre, du même Titre de la Partie législative du code du patrimoine, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2018 (*cf.* article 23 de l'ordonnance n° 2017-651 du 27

avril 2017). L'article 5 de l'ordonnance n° 2017-651 du 27 avril 2017 a ajouté un nouvel article L. 621-37 et un nouvel article L. 621-39, dans la même sous-section.

Le premier dispose que : « *La gestion des domaines nationaux est exercée dans le respect de l'ordre public et de la dignité humaine.* »

Le second prévoit que : « *Afin de faciliter leur conservation, leur mise en valeur et leur développement, l'établissement public du domaine national de Chambord peut se voir confier, par décret en Conseil d'Etat, la gestion d'autres domaines nationaux, ainsi que d'autres domaines et immeubles appartenant à l'Etat.* L'article 5 de l'ordonnance ».

L'ordonnance n° 2017-651 du 27 avril 2017 relative aux immeubles et objets mobiliers classés ou inscrits au titre des monuments historiques n'a pas été ratifiée.

Sur le fondement de l'article L. 621-42 du code du patrimoine, par la suite transféré à l'article L. 621-38 du même code par l'article 5 de l'ordonnance n° 2017-651 du 27 avril 2017, comme nous venons de le voir, l'article 4 du décret n° 2017-456 du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables a été adopté. Il est notamment venu créer un nouvel article R. 621-99 inséré dans la partie réglementaire, de la Section 6, du Chapitre Ier, du Titre II, du Livre VI du code du patrimoine, aujourd'hui transféré, à droit constant, à l'article R. 621-100 du même code, par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2017-720 du 2 mai 2017 fixant la liste et le périmètre de domaines nationaux, qui dispose que :

« *Les conditions financières de l'utilisation commerciale de l'image d'éléments des domaines nationaux appartenant à l'Etat et confiés à un établissement public sont fixées par l'autorité compétente de l'établissement.*

*Dans les autres cas, le préfet fixe les conditions financières des actes unilatéraux ou contrats relatifs à l'utilisation à des fins commerciales de l'image des biens appartenant à l'Etat qui sont inclus dans le périmètre d'un domaine national.* »

Ce sont les dispositions dont l'annulation est demandée.



## **DISCUSSION**

Tant la recevabilité de la présente requête (I), que l'illégalité des dispositions réglementaires dont l'annulation est demandée (II) ne présente, en l'espèce, aucun doute.

### **I. La présente requête répond à l'ensemble des conditions de recevabilité**

Les exposantes bénéficient indubitablement d'une qualité pour agir amplement suffisante pour être jugée recevable à contester la décision attaquée.

La « qualité à agir » renvoie à la capacité à ester en justice du requérant, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale. Cette notion se distingue de celle de « l'intérêt à agir » (ou « intérêt donnant qualité » ou « intérêt de nature à lui donner qualité ») qui impose quant à elle au requérant de démontrer l'existence d'un intérêt à contester la légalité de la décision, en d'autres termes d'une qualité qui lui donne intérêt à agir (*cf.* not. concl. Théry sur la décision CE, 25 mai 1971, *Damasio*, req. n° 78951, Rec. p. 391). Lorsque ces deux conditions sont remplies, la « qualité pour agir » (la qualification reste incertaine) du requérant est constituée.

Du reste, à peine est-il besoin de rappeler que l'appréciation des conditions de recevabilité ne doit pas être restrictive au point de dénier tout droit à un recours effectif aux justiciables.

Le droit à un recours effectif est protégé tant par le droit interne, en tant que principe général du droit (*cf.* not. CE, 17 février 1950, *Ministre de l'agriculture c/ Dame Lamotte*, req. n° 86949, Rec. p. 110) et de droit protégé par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens (*cf.* Cons. const. n° 86-217 DC, 18 septembre 1986, pt. 14 ; Cons. const. n° 93-335 DC, 21 janvier 1994, pt. 4 ; Cons. const. n° 2011-150 QPC, 13 juillet 2011, pt. 5) que par le droit conventionnel où il est notamment garanti par les articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il s'entend d'un accès effectif au juge, de sorte qu'il suppose que le justiciable puisse compter sur un « *système cohérent* » qui ménage un « *juste équilibre entre les intérêts de l'administration et les siens* », c'est-à-dire qu'il jouisse « *d'une possibilité claire, concrète et effective de contester un acte administratif* »

constituant une ingérence dans ses droits (*cf.* CEDH 16 décembre 1992, *Geouffre de la Pradelle c/ France*, req. n° 12964/87, §. 34).

De sorte que le juge doit nécessairement ménager un juste équilibre entre les conditions de recevabilité des requêtes et l'effectivité du droit d'accès à son prétoire.

**A) L'intérêt pour agir de l'association Wikimedia France ne laisse place à aucun doute**

L'association Wikimedia France a pour but de soutenir la connaissance libre, notamment au travers des projets Wikimedia. Ceux-ci sont au nombre de 14, dont le plus connu est l'encyclopédie collaborative en ligne Wikipédia.

Les contenus du projet Wikimedia Commons, bien que ce ne soit pas leur seule finalité, permettent d'illustrer les articles de l'encyclopédie Wikipédia, 5<sup>e</sup> site le plus visité au monde, avec les photographies qu'il héberge, mais peuvent aussi permettre d'illustrer des contenus pédagogiques, des articles de presse, des sites de collectivités locales, des catalogues commerciaux, des campagnes publicitaires, des pochettes d'album, des recherches universitaires, des rapports ministériels, etc.

Ces contenus proviennent du téléversement de centaines de milliers de volontaires, bénévoles, qui y participent afin de contribuer au libre partage de la connaissance et à la diffusion et la valorisation de notre patrimoine culturel.

Le plan d'actions (*cf.* <https://www.wikimedia.fr/lassociation/>) de Wikimedia France se décline en trois axes afin qu'elle œuvre sur :

- l'accroissement des contenus, tant en qualité qu'en quantité. A cet effet, elle organise notamment des journées contributives ou des opérations libres, elle aide à la numérisation et au téléversement. Dans cette perspective, elle signe des partenariats avec des organisations aux objets sociaux divers (musées, universités, collectivités territoriales...);
- l'animation de communautés intéressées par les projets Wikimedia. A cette fin, elle propose des formations à la contribution, des présentations pédagogiques et elle supporte les contributeurs dans leurs projets individuels ou collectifs, en proposant des moyens humains, financiers et matériels.

- l'action sur l'environnement (économique, légal et technique) pour le rendre favorable aux valeurs défendues par l'association Wikimedia. Dans ce but, l'association intervient auprès des médias et des pouvoirs publics et participe à différentes manifestations publiques (salons, conférences, auditions).

A titre d'exemple d'actions, l'association Wikimedia France organise, depuis 2011 le plus grand concours de photographie du monde, intitulé « Wiki Loves Monument »

(cf. <https://www.wikimedia.fr/2012/10/09/wiki-loves-monuments-entre-dans-le-livre-guinness-des-records/>). Il vise à photographier les monuments classés au titre des Monuments Historiques afin de disposer sur les projets Wikimedia d'illustrations de très grandes qualités techniques ou artistiques de ce patrimoine protégé

(cf. <https://www.wikimedia.fr/2016/11/25/les-gagnants-de-wiki-loves-monuments-2016/>). Ces photographies peuvent non seulement illustrer les articles Wikipédia de ces dits monuments (il est intéressant de noter que l'article Wikipédia du Château de Chambord existe en 43 langues différentes, pour ne citer que celui-ci), mais peuvent être réutilisées par tout le monde, grâce aux licences libres qui s'y appliquent.

Des photographies ayant concouru par le passé ne pourraient plus, en 2017, y participer à cause de cette nouvelle loi, et les modalités d'application de la nouvelle loi contestée pourrait pousser aux retraits de toutes ces photographies. Wikimedia France déplore la très grande perte pour les projets Wikimedia, mais aussi et surtout pour le rayonnement de notre patrimoine culturel et la diffusion libre du savoir.

Dès lors, on comprend que cette nouvelle loi est un frein aux actions de Wikimedia France, et entrave par ailleurs la mission qu'elle s'est donnée.

Depuis 2004, Wikimedia France est devenue un acteur de premier plan pour les institutions culturelles, les décideurs politiques, les ministères et les institutions publiques à propos des projets Wikimedia, des licences libres, de la culture et du numérique « ouverts », ainsi que, entre autres, de la production collaborative. De ce fait, les signatures de partenariats avec des acteurs privés ou publics, les sollicitations pour participer à des auditions ministérielles ou d'instances consultatives à des fins d'évolutions législatives n'ont fait que croître.

En outre, l'engagement de Wikimedia France sur ses thématiques n'a eu de cesse de prendre de l'ampleur. En témoignent ses actions lors de la consultation pour le projet de loi « Pour une République numérique » de Madame Axelle Lemaire où ses propositions relatives à la liberté de panorama sont arrivées en huitième



position de la plateforme. Propositions écartées, que Wikimedia France a fait réintroduire par voie d'amendement grâce à son plaidoyer envers des centaines de députés et sénateurs, du grand public et des médias. Le site <http://libertedepanorama.fr/> ainsi que les articles de blog de l'association à ce sujet rendent compte de son activité : <https://www.wikimedia.fr/?s=libert%C3%A9+de+panorama&submit=>

Plus récemment, Wikimedia France a soutenu activement le collectif « Connaissance Libre 2017 » (cf. <https://connaissancelibre2017.fr/>) avec des actions pour interpeller le grand public et les décideurs politique sur les thèmes de la liberté de panorama, loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine et les enclosures du domaine public réalisées par des institutions culturelle et/ou publiques.

Le cheminement législatif de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, n'a pas permis à Wikimedia France de s'impliquer en amont de celle-ci, pour défendre l'image des domaines nationaux français, si ce n'est par le biais de nombreuses communications à son encontre.

Le présent recours pour excès de pouvoir est, aujourd'hui, l'unique moyen d'agir à sa disposition pour lutter pour un environnement juridique qui soit favorable aux projets Wikimedia et aux missions de Wikimedia France. Parce que la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine et le décret attaqué, ainsi que les applications qui en découleront nécessairement, rendent impossible le versement de nouvelles photographies d'une partie de notre patrimoine culturel et historique. En outre, cela va nuire à la conservation des photographies déjà en ligne.

Ce nouvel environnement juridique entrave la diffusion de ce patrimoine hautement lié à l'histoire française, et au rayonnement et à la valorisation de notre culture et, par suite, porte atteinte aux projets Wikimedia.

Les dispositions réglementaires contestées portent donc directement une importante atteinte aux intérêts légitimes de l'association Wikimedia.

**B) L'intérêt pour agir de l'association La Quadrature du Net ne laisse pas non plus place au doute**

D'après l'article 3 de ses statuts actuellement en vigueur, La Quadrature du Net « a pour objet désintéressé et non lucratif :

- l'éducation et la formation sur les moyens d'assurer la défense des droits et libertés fondamentaux dans l'espace numérique, [...] les moyens de permettre à chacun de tirer tous les bénéfices de leur développement pour des usages démocratiques, éducatifs et culturels, notamment par la contribution aux communs et le partage des connaissances et de la culture ;

- les réflexions, études, analyses et actions contribuant à l'objectif défini à l'alinéa précédent ;

- l'organisation ou le soutien à des événements contribuant à cet objectif ;

[...]

- l'étude et la défense des intérêts sociaux, culturels, d'innovation et de développement humain des citoyens. Pour atteindre ce but, elle jouit de la capacité intégrale reconnue par la loi aux Associations et du pouvoir d'ester en justice ;

- de représenter ses membres dans ses relations : avec d'autres associations ou groupements similaires ou complémentaires, des entreprises, les pouvoirs publics, les instances et les juridictions communautaires et internationales, et dans ce cadre, d'être habilitée à ester en justice et à traiter d'aspects sociaux et réglementaires ou autres au nom de ses membres ; »

Pas plus que pour l'association Wikimedia France, son intérêt à agir ne laisse aucun doute.

## **II. La décision attaquée est illégale à plusieurs titres**

### **A) Les dispositions réglementaires attaquées sont illégales quant à leur légalité externe**

Les exposants démontreront que le décret attaqué est irrégulier en ce qu'il n'a pas été contresigné par l'ensemble des ministres chargés de son exécution, au sens de l'article 22 de la Constitution.

Il sera encore démontré que ce décret a été pris au terme d'une procédure irrégulière, notamment en ce que l'ensemble des formalités substantielles préalables à son édicton n'ont pas été respectées.

L'acte attaqué a encore été pris au terme d'une procédure irrégulière en ce qu'il diffère de celui sur lequel la section de l'intérieur et la section des travaux publics du Conseil d'Etat ont été amenées à se prononcer.

Il sera enfin démontré que le décret contesté a été pris par une autorité incompétente en ce qu'il excède largement le champ matériel des renvois opérés par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, notamment son article 75.

### **B) Les dispositions réglementaires attaquées sont illégales quant à leur légalité interne**

Il sera démontré que les dispositions réglementaires, dont l'annulation est demandée, méconnaissent radicalement la liberté d'entreprendre, ainsi que la liberté du commerce et de l'industrie.

Les exposantes démontreront encore que les dispositions réglementaires attaquées méconnaissent radicalement le principe d'égalité.

Le décret attaqué est encore entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce que les dispositions attaquées entravent excessivement la libre diffusion de la connaissance et de la culture.

Il sera encore démontré que l'acte attaqué est entaché de plusieurs malfaçons rédactionnelles qui le rendent inintelligible.

Les exposantes démontreront que le décret contesté méconnaît manifestement les dispositions de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il sera encore démontré que l'autorité administrative a commis une erreur de droit en méconnaissant l'étendue de sa compétence en s'abstenant de définir clairement les « *conditions financières* », « *l'utilisation commerciale de l'image* », ainsi que les « *éléments des domaines nationaux* ».

Enfin, dans la continuité de cette erreur de droit, le décret attaqué méconnaît les principes de sécurité juridique, de prévisibilité et d'intelligibilité du droit.

**PAR CES MOTIFS** et tous autres à déduire, produire ou suppléer au besoin même d'office,

Les exposantes concluent qu'il plaise au Conseil d'Etat :

### **A TITRE PRINCIPAL**

**ANNULER** l'article 4 du décret n° 2017-456 du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables, en tant qu'il a créé un nouvel article R. 621-99 inséré dans la partie réglementaire, de la Section 6, du Chapitre Ier, du Titre II, du Livre VI du code du patrimoine, aujourd'hui transféré, à droit constant, à l'article R. 621-100 du même code, par l'article 1er 2° du décret n° 2017-720 du 2 mai 2017 fixant la liste et le périmètre des domaines nationaux ;

### **A TITRE SUBSIDIAIRE**

**ANNULER** le décret n° 2017-456 du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables, avec toutes conséquences de droit ;

### **EN TOUT ETAT DE CAUSE**

**METTRE A LA CHARGE** de l'Etat la somme de 3 000 euros, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**ALEXIS FITZJEAN O COBHTHAIGH**  
*Avocat au Barreau de Paris*

## **PIECES JOINTES A LA PRESENTE REQUÊTE**

Pièce n° 1 : Statuts de l'association Wikimedia France

Pièce n° 2 : Procès-verbal du 30 octobre 2016 d'élection du bureau de l'association Wikimedia France

Pièce n° 3 : Décision du bureau du 28 avril 2017 du conseil d'administration de l'association Wikimedia France, autorisant l'association à demander l'annulation du décret n° 2017-456 du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables

Pièce n° 4 : Pouvoir spécial du 4 mai 2017

Pièce n° 5 : Statuts de l'association La Quadrature du Net

Pièce n° 6 : Décision du bureau du 15 mai 2017 de l'association La Quadrature du Net, autorisant l'association à demander l'annulation du décret n° 2017-456 du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables

Pièce n° 7 : Pouvoir spécial du XXXX

Pièce n° 8 : décret n° 2017-456 du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables (décision attaquée)

Pièce n° 9 : décret n° 2017-720 du 2 mai 2017 fixant la liste et le périmètre des domaines nationaux

Pièce n° 10 : article R. 621-100 du code du patrimoine (extrait tiré de Légifrance)