

## La figure ambivalente de l'utilisateur culturel

de Marie Cornu

(Directrice de recherche, CNRS)

Sommaire : 1. Prémisse. – 2. Premier tableau, le citoyen titulaire d'un droit collectif. – 3. Deuxième tableau, l'utilisateur du service public doté d'un droit subjectif. – 4. Troisième tableau, l'utilisateur culturel client/consommateur.

### 1. Prémisse

Traiter de l'utilisateur culturel sous ce thème général de la valorisation des biens culturels locaux appelle quelques précisions de vocabulaire. Que doit-on comprendre sous les termes de biens culturels, d'intérêt local, d'utilisateur culturel ? La notion de bien culturel, d'abord, renvoie avant tout au champ du patrimoine au sens du droit administratif. En dépit du fait que le bien culturel n'est pas une catégorie juridique synthétique, on peut considérer qu'il désigne les composantes du patrimoine culturel, ensemble de biens revêtus d'un « intérêt historique, artistique, archéologique esthétique, scientifique ou technique », pour reprendre la formule de l'article 1 du Code du patrimoine<sup>1</sup>. Pour l'essentiel, ces biens sont régis par ce Code encore que la matière ne s'y épuise pas. Le patrimoine paraît aussi dans d'autres sources juridiques : le code de l'urbanisme, le code de l'environnement pour n'en citer que deux exemples. Ensuite et plus spécialement, l'expression biens culturels locaux est plus complexe à saisir, dans la mesure où la grande majorité des protections légales se fondent sur un intérêt public culturel sans distinguer selon la dimension locale ou nationale. Le classement au titre des monuments historiques peut se fonder sur l'idée que tel bien tire sa valeur d'une spécificité régionale<sup>2</sup>, il n'en reste pas moins que sa protection sera de même portée que celle d'un édifice représentatif du patrimoine national<sup>3</sup>. La création d'une protection des biens culturels revêtant un intérêt local avait déjà été évoquée au cours du processus d'adoption de la loi du 31 décembre 1913<sup>4</sup> et lors de la création de la Caisse des monuments historiques en 1914. Mais l'idée n'était pas mûre et jusqu'à aujourd'hui, ce que la doctrine appelait le petit patrimoine reste un patrimoine non protégé. Il est même désigné comme tel. La dimension locale ne renvoie pas à une catégorie juridique particulière de biens. C'est donc davantage sous le rapport du lien entre bien culturel et intérêt public local qu'il convient d'aborder la question. Notre terrain d'observation se concentre par conséquent sur les politiques publiques patrimoniales, notamment au travers des services publics locaux qui ont en charge des biens culturels et développent un intérêt spécial à la conservation et à la valorisation des biens qui en relèvent. Le Code général des collectivités territoriales énumère la liste de ces services qu'elle qualifie de culturels<sup>5</sup>. Il s'agit des archives, des musées, de l'archéologie, des bibliothèques et des monuments

---

<sup>1</sup> Cet intérêt reçoit des formulations variables au fil des dispositifs de protection plus spécifiques. Il est parfois question de haute valeur scientifique et historique, d'intérêt majeur pour le patrimoine national, etc. Sur cette notion de patrimoine, v. not. Code du patrimoine, ed. LexisNexis, 2012, commentaire sous l'article premier et pour une perspective de droit comparé, *Dictionnaire de droit comparé du patrimoine culturel*, CNRS éditions, 2012.

<sup>2</sup> Par exemple typicité d'un bien relativement à l'architecture vernaculaire ou encore vestige ou trace d'une activité propre à une région.

<sup>3</sup> C'est l'état du droit positif, il n'est pas exclu que cette conception très centralisée du patrimoine évolue.

<sup>4</sup> V. not. Le deuxième rapport de T. Reinach, travaux parlementaires, Chambre des députés, *JO, Doc. Parl., Ch. Députés*, 1912, p. 1343, reproduit dans *1913, Genèse d'une loi sur les monuments historiques*, La Documentation française, Comité d'histoire du ministère de la Culture, p. 546.

<sup>5</sup> Art. 1421-1 à 1421-8 du CGCT.

historiques, en forme de décalque des dispositifs de protection que régit le Code du patrimoine, auxquels il convient d'ajouter l'Inventaire général. Les lois successives de décentralisation ont, sur un mode fonctionnel, conféré des pouvoirs de gestion de ces secteurs aux communes, départements ou régions. Pour certains d'entre eux, il s'agit de compétences obligatoires (les archives, les bibliothèques, l'Inventaire). Mais d'une façon générale, les collectivités territoriales ont plus largement investi le patrimoine dans le champ duquel se dessine la figure de l'usager culturel. Sous cette formule contractée, nous nous intéressons évidemment à l'usager de ces services publics culturels, mais aussi plus largement, et avant même que ne soit théorisé le service public dans la doctrine administrativiste, les titulaires d'un droit de jouissance du patrimoine. L'usager culturel, en ce sens, est le visiteur d'un musée, d'un monument historique, d'un site archéologique, le lecteur d'un service d'archives ou d'une bibliothèque. C'est l'usager du monde physique des collections et fonds que détiennent ces institutions mais aussi celui du monde virtuel, celui qui consulte les bases de données patrimoniales, qui les réutilise, celui qui exploite les images des fonds iconographiques des musées, etc. Dans cette relation qu'entretient l'usager au service public, il semble que les politiques contemporaines patrimoniales transforment en profondeur la condition juridique et administrative de l'usager culturel. Classiquement concentrées sur la protection du patrimoine, sa conservation à des fins de jouissance collective et de transmission, les missions du service public culturel évoluent, intégrant notamment des stratégies de valorisation économique. Dans le vis-à-vis entre le besoin collectif que représente l'accès ou la jouissance du patrimoine et, les termes dans lesquels le service entend satisfaire ce besoin, on s'aperçoit que cette figure de l'usager culturel est traversée par des identités multiples<sup>6</sup>. Il est tour à tour usager, client, consommateur, utilisateur, contributeur, détenteur de droits. Cette configuration à géométrie variable n'est pas propre à l'usager culturel. Elle prend cependant un tour particulier dans ce domaine du patrimoine, dans la mesure où les biens culturels sont tout à la fois une ressource partagée – une valeur sociale inappropriable disait Waline à propos des Monuments historiques<sup>7</sup> – et une chose appropriée<sup>8</sup>. La figure de l'usager est par conséquent au cœur de cette tension entre des valeurs collectives et des intérêts plus ou moins privatifs, tension aujourd'hui plus visible encore dans les stratégies publiques de valorisation du patrimoine. Pour comprendre plus précisément où sont aujourd'hui les lieux et termes de l'ambivalence de cette figure de l'usager du service public, il peut être utile de prendre du champ historique. Différents moments de l'histoire du droit du patrimoine éclairent la figure contemporaine de l'usager culturel. Nous la saisissons au prisme de trois tableaux. Il ne faut pas voir là une suite logique et évolutive qui enchaînerait ces différentes figures, mais plutôt l'évocation de périodes marquées par une certaine idée de l'usager, au travers de la mise en œuvre de politiques publiques. Elles font entrevoir non seulement quelles sont ces identités multiples de l'usager, mais encore, quelles figures dominant dans ces différents temps.

## **2. Premier tableau, le citoyen titulaire d'un droit collectif**

Dans le temps de l'après révolution, s'affirme l'idée que les propriétés nationales sont un patrimoine collectif de la Nation. Elles « appartiennent à tous les citoyens en général : elles ne sont à aucun d'eux en particulier » écrit en 1793 Joseph Lakanal dans son rapport contre

---

<sup>6</sup> Sur la notion d'usager du service et son évolution, S. Traoré, *L'usager du service public*, LGDJ, Lextenso éditions, Droit, coll. systèmes, 2012.

<sup>7</sup> M. Waline, *L'individualisme et le droit*, Dalloz, 2007, réimpression de l'édition de 1949.

<sup>8</sup> Les biens culturels sont nécessairement, dans le droit français du moins, des biens appropriés. V. particulièrement net en ce sens, la définition donnée par le Code du patrimoine, art. 1, les biens sont propriété privée ou publique, ils sont donc toujours sous un régime propriétaire.

le vandalisme. « C'est donc au nom de la cité toute entière (qu'il) demande de protéger les arts contre les nouvelles pertes dont ils sont menacés »<sup>9</sup>. L'usager culturel est, d'une certaine façon, un co-indivisaire en ce qu'il dispose d'un droit de jouissance collective sur ces richesses nationales<sup>10</sup>.

Les manifestations de ce droit passent par l'adoption de textes, par des actes et encore s'expriment au travers de décisions de jurisprudence. Sur le versant des textes, l'idée d'un droit de la collectivité perce dans les premiers écrits combattant le vandalisme, ou plus justement dans les rapports et débats qui les environnent<sup>11</sup>. Elle affleure encore dans la fameuse instruction sur la manière d'inventorier et de conserver tous les objets qui peuvent servir aux arts, aux sciences et à l'enseignement, qui cite notamment les objets, dans les bibliothèques, dans les musées, dans les bibliothèques, dans les cabinets, dans les collections sur lesquelles la République a des droits « (... Tous ces objets qu'on tenait loin du peuple (...) toutes ces richesses lui appartiennent »<sup>12</sup>. D'une façon plus décisive, la première grande loi sur les archives établies auprès de la Représentation nationale reconnaît le droit à tout citoyen de « demander dans tous les dépôts, aux jours et aux heures qui seront fixés, communication des pièces qu'ils renferment : elle sera donnée sans frais et sans déplacement... »<sup>13</sup>. On peut voir là une des premières formes de reconnaissance d'un véritable droit subjectif de l'administré, opposable à la collectivité publique. Dans plusieurs espèces, les juges auront à connaître du respect du droit du citoyen à l'accès à l'information. L'action publique est aussi fondatrice de ce point de vue avec l'ouverture des grandes institutions patrimoniales et l'envoi en région des collections nationales. Le décret Chaptal organise l'envoi d'œuvres en vue de former quinze collections dans plusieurs grandes villes constituées de tableaux pris dans le Museum du Louvre et dans celui de Versailles, dans le souci d'une égalité dans la jouissance de ces œuvres : « l'habitant des départements a aussi une part sacrée dans le partage et le fruit de nos conquêtes et dans l'héritage des œuvres des artistes français »<sup>14</sup>. Enfin ce droit de jouissance semble bien aussi se faire jour au fil de la jurisprudence, en particulier au travers des revendications publiques d'objets d'art, de tableaux, de manuscrits, biens dispersés dans les périodes de désordre révolutionnaire. La réintégration fondée sur l'appartenance au domaine public, trouve plusieurs justifications parmi lesquelles la destination collective que reçoivent ces biens<sup>15</sup>. Et cette destination collective commande que ces collections soient dans les fonds publics.

Mais en réalité, cette figure de l'usager culturel doté d'un droit collectif sur certaines choses, idée très présente à la révolution, se dilue au fur et à mesure que la protection du patrimoine devient la chose de l'État. Le processus d'étatisation du projet de protection éloigne le patrimoine de son destinataire naturel. L'État devient plus prescripteur que

---

<sup>9</sup> Extraits du Rapport de Joseph Lakanal au nom du Comité d'instruction publique, sur la protection des monuments des beaux-arts du 4 juin 1793, reproduits dans P. Poirrier, *Les politiques culturelles en France*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, La Documentation française, CNFPT, 2002, p. 29.

<sup>10</sup> Sur « la satisfaction des droits de la collectivité nationale sur les biens qui lui appartiennent », v. la très intéressante réflexion de N. Wagener, *Les prestations en faveur de la protection du patrimoine*, thèse université Paris 11, 2014, p. 43 not.

<sup>11</sup> Notamment dans le rapport Lakanal précité.

<sup>12</sup> Instruction sur la manière d'inventorier et de conserver tous les objets qui peuvent servir aux arts, aux sciences et à l'enseignement 15 mars 1794, extraits reproduits dans P. Poirrier, *op. cit.*, p. 40.

<sup>13</sup> Loi concernant l'organisation des archives établies auprès de la Représentation nationale du 7 messidor An II, 25 juin 1794, extraits reproduits dans P. Poirrier, *op. cit.*, p. 48.

<sup>14</sup> Rapport de Jean-Antoine Chaptal présenté aux consuls de la République par le ministre de l'Intérieur, 13 fructidor an IX, 31 août 1801, à la suite duquel sera adopté l'arrêté consulaire du 14 fructidor an IX, 1<sup>er</sup> septembre 1801, extraits reproduits dans P. Poirrier, *op. cit.*, p. 66.

<sup>15</sup> Sur cette jurisprudence et la consolidation d'un domaine public culturel mobilier dans cette période du XIX<sup>e</sup>, v. H. de Gaudemar, *L'inaliénabilité du domaine public*, Thèse, 2006.

prestataire<sup>16</sup>. Le phénomène est tout à fait net lorsqu'on se penche sur les dispositifs de protection du patrimoine, qui se concentrent sur les servitudes de conservation. C'est le cas de la législation sur les monuments historiques qui se réduit à un dialogue entre l'État et les propriétaires publics et privés des biens protégés. À la vérité, en fait de dialogue, c'est un rapport d'autorité qu'instaure l'État. Le public évoqué par Saleilles dans son très bel article sur la législation italienne est censé être l'un des acteurs majeurs dans sa construction d'une propriété artistique, mais le personnage n'a pas véritablement d'étoffe juridique<sup>17</sup>. Dans ce schéma d'effacement, l'État se substitue progressivement à la Nation propriétaire dont il était, censément, le représentant. Il n'est plus tant gardien pour autrui de l'héritage collectif, que autorité dotée de pouvoirs de tutelle donc de contraintes dans un cas, propriétaire lui-même dans l'autre. Le système tient à distance l'utilisateur. D'une façon générale et à l'exception des archives (loi messidor an II), aucune servitude d'usage ou d'accès n'est prescrite y compris dans le champ des musées. D'une certaine façon, l'intérêt de l'utilisateur se fonde dans l'intérêt général. Et cette prévalence de l'intérêt général suffit à justifier « et la puissance publique, c'est-à-dire les pouvoirs de l'administration, et le droit administratif »<sup>18</sup>. En l'occurrence, doctrine et jurisprudence administratives, opposent une résistance forte à la reconnaissance de l'utilisateur comme sujet de droit<sup>19</sup>. Les choses évolueront.

### 3. Deuxième tableau, l'utilisateur du service public doté d'un droit subjectif

D'une façon générale, la fin des années soixante-dix est marquée par une évolution des rapports de droit entre l'administration et les citoyens. Non seulement les réformes entreprises tendent à les pacifier<sup>20</sup> – le titre de la loi de 1978 visant à « améliorer » ces relations est évocateur – mais elles font évoluer le statut même de l'utilisateur. Il passe de la condition d'assujéti à celle de sujet de droit. Et ce changement n'est pas seulement dans les mots du droit et dans la façon de nommer les droits dont dispose l'utilisateur. Si « le droit administratif français – tant la jurisprudence que ses interprétations – a toujours été innervé par l'idée de droit public subjectif des administrés »<sup>21</sup>, ce mouvement de subjectivisation est particulièrement sensible dans trois textes phares adoptés dans cette période et dont l'objet est d'articuler impératifs de transparence et nécessités du secret<sup>22</sup>. La loi du 17 juillet 1978 encadrant l'accès aux documents administratifs dite loi CADA, la loi du 3 janvier 1979 relative aux archives<sup>23</sup>, et la loi du 6 janvier 1978 dite loi informatique et liberté<sup>24</sup>. De ces différentes sources<sup>25</sup> se dégage très distinctement un droit d'accès à l'information de l'utilisateur du service public qui, en réalité se décline sous une double perspective, celle de l'utilisateur-citoyen, celle de l'utilisateur-personne privée.

---

<sup>16</sup> En ce sens, N. Wagener, *op. cit.*

<sup>17</sup> R. Saleilles, « La législation italienne relative à la conservation des monuments et objets d'art, étude de droit comparé », *Revue bourguignonne de l'enseignement supérieur*, T.V., n° 1, 1895, pp. 1-98.

<sup>18</sup> N. Foulquier, *Les droits publics subjectifs des administrés, émergence d'un concept en droit administratif français du XIX<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, nouvelle bibliothèque des thèses, Dalloz, 2003, p. 379, qui montre savamment à quel point la prééminence de l'intérêt général sur les intérêts particulier est une constante dans la doctrine administrative française.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> En ce sens, S. Traoré, *op. cit.*, p. 24.

<sup>21</sup> N. Foulquier qui en démontre de belle façon les manifestations, et ce en dépit du rejet des termes de droit subjectif et de droit public subjectif jusque dans les années 1990, p. 694.

<sup>22</sup> Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

<sup>23</sup> Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

<sup>24</sup> Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

<sup>25</sup> Les deux premières lois sont plus décisives de ce point de vue, dans la mesure où elles sont au cœur de la relation entre le public et l'administration. Elles doivent cependant aussi être lues en correspondance avec la loi de 1978.

Sur le premier plan, il dispose, dans ses relations avec l'administration, d'un droit de regard sur l'activité publique. La loi CADA est particulièrement emblématique de ce point de vue. Elle institue un droit de voir, droit d'accès immédiat à l'information publique, doublé d'un droit de communication du document<sup>26</sup>. L'article premier donne le ton : « le droit des administrés à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs non nominatifs ». Le droit d'accès aux archives publiques, dans la loi sur les archives, est énoncé de façon plus vague, se dessinant au travers du statut des documents publics. La formule de la loi messidor an II – droit de tout citoyen d'obtenir copie de documents – n'a pas été reprise. La loi de 1979 n'institue pas moins un véritable droit de l'utilisateur d'obtenir l'information détenue par la personne publique. Ces deux textes sont en étroit voisinage. Les documents administratifs sont une espèce particulière d'archives publiques. Leur économie générale est la même. Tous deux mettent en forme un principe d'accès assorti d'exceptions qui varient en fonction du degré de sensibilité des informations que recèlent les documents. Ils sont cependant animés de logiques distinctes, et ainsi armés de techniques différentes. L'un intéresse très directement la relation de l'administration à l'utilisateur en quête de transparence de son activité. L'autre met en vis-à-vis un cercle plus large d'utilisateurs : l'administré bien sûr mais aussi le chercheur, le généalogiste, le producteur d'archives. C'est ce qu'exprime l'article premier de la loi de 1979 lorsqu'il énonce que « la conservation de ces documents est organisée dans l'intérêt public tant pour les besoins de la gestion et de la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, que pour la documentation historique de la recherche ». Et ces finalités propres font que le droit d'accès n'est pas ordonné de la même façon. Pour la loi de 1978 il s'agit de voir ou de ne pas voir, tandis que la loi de 1979 s'inscrit dans une temporalité, parfois longue. Le secret s'épuise avec le temps. On peut tout voir mais à l'issue de délais variables selon la nature du secret<sup>27</sup>. Au soutien de ce droit d'accès, est créé la Commission d'accès aux documents administratifs, autorité administrative indépendante que le citoyen peut saisir – doit saisir avant tout recours contentieux – pour faire valoir ses droits<sup>28</sup>. Ce ne sont pas seulement les droits de l'utilisateur-citoyen que consacrent ces deux textes, mais aussi ceux de l'utilisateur-personne privée.

Sur ce second plan, tout en bénéficiant d'une protection sur les informations détenues par la collectivité publique qui le concernent personnellement, l'utilisateur a un droit d'accès réservé sur ces informations. La loi de 1978 donne naissance à la catégorie juridique d'information nominative – aujourd'hui qualifiée de donnée à caractère personnel – et encadre leur traitement automatisé, premiers signes de l'évolution du droit du fait de l'informatisation. Après avoir énoncé que « l'informatique doit être au service de chaque citoyen », l'article premier précise qu'elle « ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques ». Et cette prescription est pleinement opposable à l'administration. Le personnage public est aussitôt présent dans le texte. L'article 2, sous une formule énergique, dispose qu'« aucune décision administrative ou privée impliquant une appréciation sur un comportement

---

<sup>26</sup> Art. 4 de la loi.

<sup>27</sup> À cette époque, le délai de droit commun est trentenaire et les délais de communication s'étagent entre 60 et 150 ans. La loi du 15 juillet 2008 viendra réformer le système, brouillant en quelque sorte les repères en ce qu'elle institue un droit d'accès immédiat et aligne la formulation des délais sur celle de la loi CADA. La durée des délais en est également réduite, courant de 25 à 100 ans. Sur ces difficultés ainsi que sur les convergences et singularités de ces deux lois, Marie Cornu, « Faut-il réviser le droit des archives ? Retour sur l'histoire d'un chantier législatif », *Revue Pouvoirs*, n°153, avril 2015.

<sup>28</sup> Concentrée en 1978 sur le droit d'accès aux documents administratifs, sa compétence s'élargit avec la loi du 12 avril 2000, pour intégrer plus largement le droit d'accès aux archives. La consultation du site de la CADA, de ses avis et conseils renseignent très utilement sur les litiges qui peuvent se nouer entre l'utilisateur et la collectivité publique en matière d'accès et de communication des archives publiques.



humain ne peut avoir pour fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé ». L'article 3 reconnaît à chacun le droit de connaître et de contester les informations et raisonnements utilisés dans les traitements automatisés dont les résultats lui sont opposés. Ce droit de l'intéressé est déjà mentionné dans la première version de la loi CADA. « Toute personne a le droit de connaître des informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées », ce sous réserve des dispositions de la loi informatique et libertés. Il prend cependant une forme plus aboutie dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000. L'article 6 s'enrichit d'un paragraphe qui concerne les documents qui ne peuvent être communiqués qu'à l'intéressé<sup>29</sup>. Ces deux dispositifs sont à peu près les seuls à instituer un droit subjectif d'accès en matière patrimoniale. L'usager clairement armé d'un droit subjectif, d'un droit à une prestation « patrimoniale », où se montre clairement le mouvement de subjectivisation du droit administratif qu'évoque Norbert Foulquier<sup>30</sup>. Dans le champ des musées, encore aujourd'hui, l'accès est évoqué parmi les finalités et missions sans pour autant prendre cette forme d'un droit au profit de l'usager. Une exception cependant concerne le « droit de peindre, dessiner, photographier, cinématographier dans les musées, collections et monuments » que la loi du 31 décembre 1921 soumet à la perception d'une taxe spéciale<sup>31</sup>, texte cependant quelque peu oublié. Dans une jurisprudence récente, le Conseil d'État a admis qu'une commune puisse interdire la reproduction des œuvres de son musée des Beaux-arts, qualifiant la reproduction d'une œuvre du musée d'occupation privative du domaine public<sup>32</sup>. Cette affaire est un bon révélateur de la mutation des relations entre les usagers et l'administration, marquée par l'insinuation, dans l'activité administrative, d'une logique de marché. L'évolution est aujourd'hui confortée par l'introduction de règles venant encadrer ces relations, issues du droit de la concurrence et du droit de la consommation.

#### 4. Troisième tableau, l'usager culturel client/consommateur

Les contours de l'usager sont aujourd'hui refaçonnés au prisme d'un nouveau rapport de l'État au marché qui ne touche pas seulement aux activités économiques périphériques des personnes publiques, mais plus fondamentalement « aux fonctions normatives de la puissance publique »<sup>33</sup>. À la condition d'usager se substitue, dans certains cas, celle de client ou de consommateur pris alors dans une relation à la personne publique d'une autre nature. La lente phase de publicisation du droit subjectif observé sur la période longue des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, semble bien entraîner irrésistiblement la relation usager/service public vers ce mouvement de privatisation. L'évolution est sensible dans le champ culturel. C'est plus spécialement dans le contexte de l'immatériel qu'apparaît cette nouvelle figure de l'usager culturel, consommateur de toutes sortes de données, les images des œuvres, les informations numérisées tirées des registres des services d'archives, les travaux autour des œuvres, etc. L'évolution se manifeste notamment au travers des textes de régulation du marché, sous l'influence du droit de l'Union européenne. La directive 2003/98/CE,

<sup>29</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiant la loi du 17 juillet 1978.

<sup>30</sup> N. Foulquier, *op. cit.*

<sup>31</sup> Loi de finances, JO 1<sup>er</sup> janvier 1922.

<sup>32</sup> CE, n° 341173, 29 octobre 2012, Commune de Tours c/Josse. On pourra ici rappeler une autre jurisprudence dans laquelle le Conseil d'État avait « sanctionné l'administration qui avait interdit l'accès du clocher de la cathédrale de Chartres à un photographe », G. Wolkowitch, qui traite notamment de la question de la liberté d'exercice du droit d'accès, *Le statut des collections accessibles au public*, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, p. 238. Les juges consacrent le respect de la faculté qu'a tout usager d'utiliser les dépendances du domaine public conformément à leur affectation, CE, 18 novembre 1949, Sieur Carlier, Lebon, 1949, p. 490, note Waline, RDP, 1950, p. 172. Autres temps.

<sup>33</sup> N. Foulquier, *op. cit.*, p. 502.

modifiée par la directive 2013/37/UE du 26 juin 2013, crée un droit de réutilisation des informations publiques par des tiers, dispositif qui se cale explicitement sur les dispositifs d'accès aux documents publics en vigueur dans les États. Pour le droit français, le système est par conséquent adossé au droit d'accès et de communication de certaines archives publiques, les documents administratifs, dispositif introduit par la loi CADA en 1978.

Ce droit permet à toute personne d'exploiter à des fins personnelles pour des usages commerciaux et non commerciaux les données rassemblées (produites et reçues) par la collectivité publique. C'est un texte de droit du marché en ce sens qu'il a pour finalité de permettre le déploiement d'activités économiques à partir de ressources publiques. La version originelle de la directive, en 2003, d'une part laissait une marge de manœuvre aux États assez substantielle, d'autre part sortait explicitement du périmètre du texte le secteur culturel (archives, bibliothèques, musées). La directive de 2013, sur un certain nombre de points, introduit des nouveautés. Avancée importante dans la reconnaissance d'un droit de l'utilisateur, le texte prescrit que les documents qualifiés de publics dans les États membres donnent obligatoirement prise au droit à réutilisation, nouvelle catégorie de droit public subjectif qui vient s'ajouter au droit d'accès ainsi qu'au droit de communication<sup>34</sup>.

Dans ce système, pourtant arrimé au service public d'accès aux documents publics, l'utilisateur change de dénomination. Il devient un « réutilisateur ». Il ne s'agit pas là d'un simple « déménagement terminologique ». Le glissement de l'utilisateur à l'utilisateur non seulement modifie radicalement la relation usager/service public, mais d'une façon plus préoccupante, remodèle les contours du service public d'accès aux documents publics. Cette relation en effet se déporte sur un espace sensé se déployer en dehors des missions de service public<sup>35</sup>. C'est ce que dit l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978. Aux termes de l'article 10 de la loi de 1978 : « les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus ». Se crée par conséquent un nouveau rapport qui vient s'agréger à celui qu'entretient le service public à l'utilisateur cependant posé dans des termes distincts. Il intéresse cette fois-ci le couple producteur/utilisateur. On comprend la mécanique dans le traitement d'usages commerciaux : créer un marché sur de la ressource publique. On sort évidemment du lit naturel du service public de gestion des archives publiques. Le commerce sur les données n'entre pas dans les finalités des services publics détenant de l'information publique et l'on conçoit alors que soit mobilisée une figure distincte de celle de l'utilisateur. Mais la méthode peut être perturbatrice, dans la mesure où les deux ordres de relations ne sont pas toujours étanches, dès lors que le concept de réutilisation ne distingue pas selon la nature de l'exploitation. Celle-ci peut être commerciale mais elle ne l'est pas nécessairement. Le texte vise très généralement toute réutilisation. On peut là se demander si elle aurait vocation à saisir des usages réalisés à des fins de recherche ou encore à des fins privées non commerciales, par exemple initiés par des acteurs du monde associatif. C'est l'interprétation qu'en font certains responsables de l'administration, l'avantage étant de les compter parmi les utilisateurs payants. L'utilisation payante nécessite l'établissement d'une licence et inscrit donc la relation au service public dans un rapport contractuel. Mais cette vision très large de la réutilisation entre en conflit direct avec le droit public des archives. Leur conservation est notamment organisée pour les besoins de la recherche et plus généralement de la

---

<sup>34</sup> Nouvelle manifestation de ce processus de subjectivation évoquée par N. Foulquier, *op. cit.*

<sup>35</sup> On observe un même phénomène de déport en ce qui concerne les relations qu'entretient la collectivité publique gérant un bien relevant du domaine public et l'utilisateur, qui évolue vers une relation de propriétaire à occupant ; v. en ce sens l'arrêt très discuté CE, commune de Tours, cité plus haut qui conforte le droit privatif de la commune de reproduire l'image des œuvres du musée.

documentation historique. Il s'agit là d'une des finalités dominantes du droit des archives posée expressément dans la loi de 1979. Attirer cette catégorie de véritables usagers du service public vers ce nouveau droit procède d'une confusion, qui revient à « clientéliser » une catégorie d'usagers. Et il faudrait contractualiser cet usage là où la loi reconnaît un droit ? Pour contrer cette dérive, l'on pourrait bien mobiliser la formule de l'article 10 cité plus haut. Le droit de réutilisation est relié aux exploitations réalisées à d'autres fins que celles du service public producteur<sup>36</sup>. Si l'on revient à la qualification d'archives publiques et aux usages pour lesquels ces documents sont conservés, notamment la documentation historique, on peut soutenir que cette réutilisation relève pleinement de la mission de service public. Elle s'inscrit donc dans un rapport classique usager/service public et non dans la relation contractuelle dérivée du droit de la réutilisation des informations publiques. Le fait que la directive soit largement inspirée par une logique *d'open data* avec la création d'un droit au bénéfice de l'utilisateur, des règles de licence et de tarification très encadrées (souvent ramenées aux coûts marginaux de reproduction, de mise à disposition, de diffusion), et l'interdiction d'accords d'exclusivité pourrait être de nature à tempérer l'impact de cette dérive. Mais ces garde-fous applicables pour les informations publiques en général, par exception ne le sont pas en matière de ressources culturelles. C'est une des nouveautés du texte. Le législateur européen réintègre en 2013 le secteur culturel laissé de côté en 2003. Mais cette inclusion du culturel, en réalité se réalise sur un mode dérogatoire. L'utilisateur culturel est distinctement identifié sur le plan juridique. L'utilisation culturelle prend là une certaine consistance juridique. Mais d'une façon paradoxale, le dispositif de régulation de la réutilisation est beaucoup plus relâché, notamment sur le plan des pratiques tarifaires et des accords d'exclusivité. Sur le premier point, les redevances liées aux réutilisations culturelles ne sont pas soumises à l'exigence de coût marginal et peuvent inclure « les coûts de collecte, de production, de reproduction, de diffusion, de conservation et d'acquisition des droits, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable »<sup>37</sup>. En outre les accords d'exclusivité interdits en règle générale – l'idée est de proscrire les comportements monopolistiques – sont admis par exception pour les ressources culturelles, pour des durées longues : dix années possiblement reconductibles. Même si une copie des ressources culturelles numérisées est adressée gratuitement à l'organisme du secteur public dans le cadre des accords conclus, la technique a pour effet de neutraliser toute réutilisation et d'en réserver le monopole à un tiers<sup>38</sup>. On voit bien ce qui a présidé à la solution. Certaines grandes bibliothèques ont d'ores et déjà conclu ce type d'accords. Leur validité pouvait être discutée. La directive vient les consolider juridiquement<sup>39</sup>. Sinon que, à nouveau, l'on peut interroger la portée de ces accords et leur opposabilité aux usagers des services publics d'archives dont les réutilisations sont garanties et encadrées par le Code du patrimoine, plus spécialement par le droit des archives publiques. En l'occurrence, la mobilisation de l'exception culturelle est ici tout à fait déroutante. On se demande si l'on n'aurait pas quelque peu oublié la nature collective de la ressource. En outre, si l'on peut concevoir un droit d'accès adossé au droit de la

---

<sup>36</sup> Selon une des interprétations de cet article, peu explicite de ce point de vue, l'article 10 aurait pour fonction de neutraliser le droit de réutilisation lorsque les exploitations recherchées font partie des missions de service public, de sorte de réserver ces exploitations à la personne publique.

<sup>37</sup> Art. 4 directive de 2013.

<sup>38</sup> Sur cette question à propos des bibliothèques, V.L. Bénabou, « Droit d'accès aux contenus culturels », *Jurisart*, 26, juillet-août 2015, p. 36.

<sup>39</sup> Nous sommes en phase de transposition et dans la mesure où les États ont une certaine marge de manœuvre, notamment peuvent choisir d'assimiler ressources culturelles et autres informations publiques. Quoique le discours politique aille aujourd'hui dans le sens de l'ouverture et la mise à disposition gratuite des contenus, le dispositif culturel pourrait en grande partie transposé, notamment s'agissant de ces accords d'exclusivité.



consommation – le consommateur a besoin d’être protégé dans sa relation au professionnel – on peut discuter le fait que la régulation de l’accès passe de façon obligée par ce ressort. Ce mode de détermination externe du droit de la culture par un ressort du droit économique montre bien à quel point cette notion de droit d’accès, de servitude d’accès a été désertée à l’intérieur de la matière du droit du patrimoine culturel.

\* \* \*

Investir cette question du droit d’accès au patrimoine, c’est ce à quoi nous invite une proposition de loi enregistrée à la présidence de l’Assemblée nationale le 21 novembre 2013, visant à consacrer le domaine public, à élargir son périmètre et à garantir son intégrité. Selon les promoteurs de ce texte, favoriser « un domaine public riche et effectivement réutilisable constitue un des moyens de matérialiser le « droit de participer à la vie culturelle », consacré par la Déclaration universelle des droits de l’Homme de 1948<sup>40</sup>. L’idée est portée par plusieurs textes récents : la Convention pour la sauvegarde du patrimoine immatériel de l’Unesco de 2003 et la convention du Conseil de l’Europe de 2005 dans lesquels la notion de patrimoine est inscrite dans la relation intime entre les personnes et les choses qu’ils identifient comme tel. C’est précisément cet acte de reconnaissance d’un lien d’appartenance qui fonde le patrimoine. « L’usager participant à une mission culturelle d’intérêt général. On se demande alors si n’émerge pas une figure assez inédite celui de l’usager contributeur, plus encore l’usager acteur dans la fabrique du patrimoine.

---

<sup>40</sup> Parmi les mesures annoncées : « Les musées notamment ne peuvent interdire la reproduction des images du domaine public, réponse à l’arrêt Commune de Tours, ils ont une obligation de tenue de registres, ils doivent mettre à disposition gratuitement aux fins de réutilisation les œuvres du domaine public ».