

Propriété littéraire et artistique

Protection des créations des agents publics

Compte tenu du contexte particulier dans lequel les créations des agents sont réalisées, la question de l'attribution des droits moraux et patrimoniaux qui y sont attachés peut s'avérer délicate. Jusqu'à la loi de 2006, la jurisprudence était très favorable à l'administration.

LES AUTEURES



**DANIELLE
DA PALMA,**
avocate, cabinet Seban
et associés



**MARJORIE
ABBAL,**
avocate, cabinet Seban
et associés

Les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics peuvent, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, faire œuvre de création, sur demande de leur employeur. Tel est par exemple le cas de l'agent qui, en qualité d'ingénieur territorial, réalise les plans d'une œuvre architecturale ou celui du rédacteur territorial qui élabore un logo pour son employeur dans le cadre d'une mission d'élaboration et de réalisation d'une action de communication. La question de l'attribution des droits moraux et patrimoniaux qui y sont attachés peut s'avérer délicate. Dans le silence du législateur, la doctrine du Conseil d'Etat applicable en la matière jusqu'en 2006 était alors très favorable à l'administration, créant un régime dérogoire du droit commun privant les agents publics de droits sur leurs œuvres.

Reconnaissance progressive d'un véritable droit d'auteur des agents

Théorie des « nécessités du service public »

Avant la réforme législative du 1^{er} août 2006, seul le régime applicable aux œuvres des salariés du secteur privé faisait l'objet de dispositions textuelles. Dans le silence du législateur, le Conseil d'Etat avait alors été amené, par deux avis, à définir les principes régissant l'attribution d'un éventuel droit d'auteur aux agents publics.

Dans un premier avis rendu le 14 mars 1958 (1) au sujet de la création par un agent d'un panneau de signalisation routière, il s'était prononcé en faveur d'une titularité de la personne publique. Dans un second avis du 21 novembre 1972 (2), il avait précisé sa position et procédé à cette occasion à la construction d'un régime d'attribution des droits exorbitant du droit commun. Le conseil avait alors estimé que « les nécessités du service exigent que l'administration soit investie des droits de l'auteur sur les œuvres de l'esprit [...] pour celles de ces œuvres dont la création fait l'objet même du service ».

Un régime dérogoire particulièrement favorable à l'administration était ainsi créé, motivé par l'idée qu'en acceptant

leurs fonctions les agents publics ont nécessairement mis leur activité créatrice, et les droits qui peuvent en découler, à la disposition de leur employeur. Toutefois, cette doctrine, totalement silencieuse sur les usages que la personne publique était autorisée à faire des œuvres, s'est révélée insuffisante, notamment au regard de l'évolution de la notion de service public et de la diversité des activités exercées par les personnes publiques.

Consécration d'un véritable droit d'auteur

La réforme du régime exorbitant imaginé par le Conseil d'Etat est intervenue avec la loi du 1^{er} août 2006. Opérant un rapprochement avec les règles applicables aux salariés, le législateur a en effet reconnu aux agents publics un véritable droit d'auteur sur leurs créations intellectuelles. L'article L.111-1 du code de la propriété intellectuelle (CPI) issu de cette réforme dispose désormais que : « L'auteur d'une œuvre de l'esprit jouit sur cette œuvre, du seul fait de sa création, d'un droit de propriété incorporelle exclusif et opposable à tous. Ce droit comporte des attributs d'ordre intellectuel et moral ainsi que des attributs d'ordre patrimonial, qui

sont déterminés par les livres I^{er} et III du présent code. L'existence ou la conclusion d'un contrat de louage d'ouvrage ou de service par l'auteur d'une œuvre de l'esprit n'emporte pas dérogation à la jouissance du droit reconnu par le premier alinéa, sous réserve des exceptions prévues par le présent code. Sous les mêmes réserves, il

À NOTER

Si un agent à l'origine d'une création intellectuelle est ainsi titulaire d'un droit moral et de droits extrapatrimoniaux sur son œuvre, ses prérogatives subissent d'importants aménagements.

n'est pas non plus dérogé à la jouissance de ce même droit lorsque l'auteur de l'œuvre de l'esprit est un agent de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public à caractère administratif, d'une autorité administrative indépendante dotée de la personnalité morale ou de la Banque de France. »

Si ces nouvelles dispositions ont ainsi mis un terme à la divergence de régime jusqu'alors applicable entre le secteur privé et le secteur public, consacrant le principe selon lequel les agents publics demeurent propriétaires de leurs créations intellectuelles, le principe n'est pas absolu.

Limitation de certaines prérogatives attachées au droit d'auteur

Aux termes de l'article L.111-1 alinéa 3 du CPI, le fait qu'une œuvre de l'esprit soit créée par un agent public dans le cadre de ses fonctions n'emporte aucune dérogation à la jouissance par ce dernier de l'ensemble des prérogatives liées à la qualité d'auteur. Mais, en réalité, si un agent à l'origine d'une création intellectuelle est ainsi titulaire d'un droit moral et de droits extrapatrimoniaux sur son œuvre, ses prérogatives subissent d'importants aménagements. Seules certaines catégories d'agents publics conservent la plénitude de leurs droits d'auteur.

Limitation du droit moral de l'agent

Tout auteur dispose sur son œuvre d'un droit moral, comprenant le droit de divulgation, le droit au respect et le droit de repentir ou de retrait. Au cas particulier des créations intellectuelles des agents publics, la portée de ces prérogatives connaît néanmoins des limites.

D'abord, l'article L.121-7 du CPI dispose que le droit de divulgation reconnu à l'agent public qui a créé l'œuvre de l'esprit, dans l'exercice de ses fonctions ou d'après les instructions reçues, est limité par les règles auxquelles il est soumis en sa qualité d'agent public, telles que l'obligation de discrétion, et par celles qui régissent son organisme d'appartenance, telles que son règlement intérieur ou son décret constitutif.

Ensuite, ce même article prévoit que l'agent public ne peut ni s'opposer à la modification de l'œuvre décidée dans l'intérêt du service public (sauf si cette modification porte atteinte à son honneur ou à sa réputation) ni exercer son droit de retrait ou de repentir, sauf accord de l'autorité hiérarchique.

Limitation des droits patrimoniaux

Alors que tout auteur dispose du droit exclusif d'exploiter son œuvre sous quelque forme que ce soit et d'en tirer un profit pécuniaire, l'article L.131-3-1 du CPI prévoit que, si les droits patrimoniaux naissent au profit des agents, ils sont cédés de plein droit à la personne publique pour ce qui est nécessaire à l'accomplissement de missions de service public. Dans l'intérêt du service, le droit d'exploitation d'une œuvre créée par un agent (dans l'exercice de ses fonctions ou d'après les instructions de son employeur) est donc, dès la création, cédé de plein droit à l'administration.

Ce mécanisme de cession légale a pour effet de reconnaître à la personne publique un monopole d'exploitation sur l'œuvre lui permettant de consentir, de sa seule volonté et en dehors de tout contrat de cession de droits passés avec l'auteur, les autorisations nécessaires à l'utilisation de cette dernière par un tiers. Dès lors, l'employeur est dispensé de conclure avec son agent un contrat spécifique de cession de droits pour obtenir la titularité du droit d'exploitation de l'œuvre. Ce mécanisme de cession légale est doublement encadré : seules les œuvres créées dans l'exercice des fonctions de l'agent ou d'après les instructions reçues sont visées ; l'usage

qui en est fait par la personne publique doit présenter un caractère strictement nécessaire à l'accomplissement d'une mission de service public.

L'exploitation commerciale est ainsi exclue du dispositif, l'agent recouvrant alors, dans une telle hypothèse, ses droits patrimoniaux. La personne publique n'est pas pourtant totalement écartée. S'il s'agit d'exploiter l'œuvre à des fins commerciales, cette dernière dispose d'un droit de préférence selon lequel l'agent devra, avant toute intention d'exploitation commerciale, proposer en priorité cette exploitation à son employeur. Ce droit de préférence est cependant écarté lorsque l'œuvre est créée dans le cadre d'un contrat conclu entre un établissement public à caractère scientifique et technologique ou un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, et une personne morale de droit privé. Dans cette hypothèse, afin de rassurer les cocontractants de la personne publique, les droits d'exploitation lui sont en effet cédés.

Conscient de l'atteinte portée par ce mécanisme de cession aux prérogatives de l'auteur, le législateur a prévu d'octroyer à l'agent un intéressement sur les produits tirés de cette exploitation par la personne publique. L'agent a ainsi droit au versement d'une redevance destinée à compenser sa perte. Toutefois, le décret devant préciser les conditions de cet intéressement n'a, à ce jour, toujours pas été pris.

Exclusion de certaines catégories d'agents

Certaines catégories d'agents publics ne sont pas soumises à ce régime spécifique. Le dernier alinéa de l'article L.111-1 du CPI prévoit ainsi que les règles dérogatoires applicables aux créations intellectuelles des agents publics « ne s'appliquent pas aux agents auteurs d'œuvres dont la divulgation n'est soumise, en vertu de leur statut ou des règles qui régissent leurs fonctions, à aucun contrôle préalable de l'autorité hiérarchique ». Cette exclusion vise notamment les professeurs d'universités, enseignants-chercheurs et, plus généralement, selon les débats parlementaires, les agents qui disposent dans leurs fonctions d'une grande autonomie intellectuelle, voire une indépendance de jugement, même si celle-ci s'inscrit dans une hiérarchie. Ainsi, cette catégorie d'agent sera soumise au régime général applicable à tout auteur et disposera de la plénitude de ses droits d'auteur.

(1) Avis non rendu public, mentionné par P. Renaudin, « Situation des agents publics au regard de la propriété artistique », EDCE 1958, p. 29.

(2) CE, avis, 21 novembre 1972, « Ofrateme », req. n° 309721.

À RETENIR

➤ **Reconnaissance et limites.** La réforme opérée par la loi du 1^{er} août 2006 a reconnu aux agents publics un véritable droit d'auteur sur leurs créations intellectuelles. Toutefois, dans l'intérêt du service, la portée effective de certaines prérogatives qui sont traditionnellement attachées au droit d'auteur trouve une limite.

RÉFÉRENCES

● Loi n° 2006-961 du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.

● Code de la propriété intellectuelle, art. L.111-1 et L.121-7.