



La référence du droit en ligne



INPI : la diffusion par contrats de licence  
des informations contenues dans les  
registres officiels constitue un SPIC (CAA  
Paris, 17/01/2012, SA EDD)

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I – La distinction SPA / SPIC : intérêt et mise en œuvre d’une distinction fondamentale en droit administratif .....	4
A – Un intérêt : la détermination du juge compétent.....	4
1 – Les origines : l’arrêt Bac d’Eloka .....	4
2 – Les incidences de la qualification de SPIC .....	4
B - Des modalités de mise en œuvre : entre qualifications textuelles et critères jurisprudentiels ....	6
1 – Des qualifications textuelles utiles, mais rares.....	6
2 – Les critères jurisprudentiels .....	6
II – La diffusion par licence des informations contenues dans les instruments de publicité légale : une activité qualifiée de SPIC .....	7
A – Une activité relevant du marché concurrentiel et exercée dans des conditions analogues à celles d’une entreprise privée .....	7
1 – Une activité relevant du marché concurrentiel.....	7
2 – Des conditions de fonctionnement proches de celles d’une entreprise privée.....	7
B – Une activité financée exclusivement par les redevances perçues sur les usagers .....	9
1 – La notion de redevance .....	9
2 – La solution du 17 Janvier 2012 .....	9
CAA Paris, 17/01/2012, SA EDD : .....	10

# Introduction

---

Bien que tous les services publics obéissent à un noyau dur commun de règles, que l'on appelle les lois de Roland (égalité, continuité et adaptabilité), leur régime juridique n'en est pas, pour autant, uniforme. En effet, l'on distingue, au sein des services publics, les services publics administratifs (SPA) et les services publics industriels et commerciaux (SPIC). Les premiers sont majoritairement soumis à l'application du droit administratif, et le second relève, tout aussi majoritairement, du droit privé. La question qui se pose, alors, fréquemment est celle de leur distinction.

Cette affaire concerne l'Institut National de la Propriété Industrielle (INPI). Ce dernier est un établissement public de l'Etat chargé de centraliser les informations de différents registres officiels, comme le registre du commerce et des sociétés, et d'assurer la diffusion des informations contenues dans ces registres. Par une concession de service public en date du 20 Juillet 1993, l'INPI a décidé de déléguer la mission de diffusion de ces informations à la société Coface. Le 13 Septembre 2002, l'Institut, la société Coface et la société EDD ont signé une concession de licence par laquelle la société EDD peut diffuser les informations contenues dans les dits registres aux entreprises. Alors que l'activité économique de la société EDD ne connaît pas le succès prévu, celle-ci apprend qu'une société concurrente a bénéficié de prestations comparables à des conditions financières plus avantageuses. La société saisit, alors, le Tribunal administratif de Paris pour obtenir réparation du préjudice ainsi causé. Celui-ci, le 18 Février 2009 rejette cette requête. La Cour administrative d'appel de Paris est, par la suite, saisie en appel et statue le 17 Janvier 2012.

Le cœur du recours concerne donc la responsabilité contractuelle de l'INPI et de la société Coface à l'égard de la société EDD, qui est l'un des usagers de ce service public. Apporter une réponse à cette demande indemnitaires suppose donc, au préalable, de déterminer le juge compétent, et donc la nature du service public en cause en l'espèce. En effet, les SPA et les SPIC n'obéissent pas au même régime juridique. Leur distinction est donc fondamentale. Et, pour y parvenir, deux outils sont à la disposition des juges : les qualifications textuelles, mais ces dernières étant rares, le juge a recours très fréquemment à des critères jurisprudentiels posés par le Conseil d'Etat lui-même. Ces critères sont au nombre de trois et concernent l'objet, le mode de financement et les modalités de fonctionnement du service. S'agissant, en l'espèce, du service de diffusion par contrats de licence des informations contenues dans les instruments de publicité légale, l'on ne gardera pas le secret bien longtemps, l'on est confronté à un SPIC. En effet, cette activité fonctionne, du point de vue des trois critères précédents, comme une entreprise privée.

Il convient donc de comprendre, dans une première partie, comment fonctionne la distinction SPA / SPIC (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, pourquoi la Cour administrative d'appel de Paris qualifie l'activité en cause en l'espèce de SPIC (II).

# I – La distinction SPA / SPIC : intérêt et mise en œuvre d’une distinction fondamentale en droit administratif

---

La distinction entre les SPA et les SPIC répond à un intérêt fondamental, celui de déterminer l’ordre juridictionnel compétent (A). Il importe, alors, de déterminer les modalités qui permettent de donner une qualification à chaque service public (B).

## A – Un intérêt : la détermination du juge compétent

Il importe, au préalable, de revenir sur les origines de cette distinction (1), puis de comprendre les effets qu’elle emporte sur la répartition de la compétence juridictionnelle, en insistant, plus particulièrement, sur les conséquences de la qualification de SPIC (2).

### 1 – Les origines : l’arrêt Bac d’Eloka

Le début du XX<sup>e</sup> siècle est marqué par une intervention croissante des différentes collectivités publiques dans des secteurs traditionnellement assumés par les entreprises privées. Cette donnée nouvelle va être appréhendée par le Tribunal des conflits en scindant les services publics en deux catégories juridiques distinctes. Ainsi, l’arrêt Bac d’Eloka (TC, 22/01/1921, Société commerciale de l’Ouest africain) voit le juge des conflits créer à côté des activités administratives traditionnelles, qualifiées de services publics administratifs, les services publics industriels et commerciaux. L’objectif du Tribunal des conflits est d’adapter le régime juridictionnel des SPIC à la nature des activités en cause. Ainsi, dans la mesure où ces activités se rapprochent de celles exercées par les entreprises privées, il est normal que leur contentieux relève majoritairement du juge judiciaire et de l’application des règles du droit privé. Et inversement, lorsqu’il s’agit d’un SPA. L’un des objectifs du Tribunal des conflits était aussi de faciliter la gestion de SPIC en évitant l’application des règles contraignantes du droit administratif. Tel est l’intérêt de la qualification de SPIC.

### 2 – Les incidences de la qualification de SPIC

La compétence majoritairement judiciaire en matière de SPIC peut s’apprécier du point de vue des différentes positions que peut prendre un administré vis-à-vis de ces services. C’est ainsi le cas lorsque sont en cause les agents du service, sauf pour le directeur de l’ensemble du service et l’agent comptable bénéficiant de la qualité de comptable public lorsque le SPIC est géré par une personne publique (CE, sect., 8/03/1957, *Jalenques de Labeau*). Lorsqu’il s’agit des tiers, la compétence juridictionnelle est fonction de la nature administrative ou privé du contrat en cas de relation contractuelle avec le service ; en revanche, s’agissant des actions en responsabilité extra contractuelle, le droit privé s’appliquera et le juge judiciaire sera compétent, sauf quand le dommage causé à un tiers est un dommage de travaux publics et quand il s’agit d’un dommage causé dans l’exercice de prérogatives de puissance publique.

En l’espèce, l’affaire oppose un service public à l’un de ses usagers. Si le service public est qualifié d’industriel et commercial, le contentieux sera pleinement judiciaire. En effet, les contrats passés entre les SPIC et leurs usagers relèvent toujours du droit privé (TC, 17/12/1962, Dame

Bertrand). Ce principe ne souffre aucune exception. Il en va, ainsi, que le service soit géré par une personne privée ou une personne publique, et même lorsque le contrat contient des clauses exorbitantes du droit commun. On l'aura compris la qualification du service en cause en l'espèce est fondamentale. Il importe, alors, de déterminer les différentes méthodes permettant de qualifier un service public.

## B - Des modalités de mise en œuvre : entre qualifications textuelles et critères jurisprudentiels

Deux situations peuvent se présenter lorsqu'il s'agit de qualifier un service public. Ainsi, cette qualification peut être opérée par les textes. Mais, en plus d'être rares, ces qualifications ne lient le juge que lorsqu'elles sont d'origine législative (1). La plupart des affaires imposent, alors, de se tourner vers les critères jurisprudentiels édictés par le juge (2).

### 1 – Des qualifications textuelles utiles, mais rares

Pour déterminer la nature d'un service public, il arrive parfois que le juge se contente de constater la qualification donnée au service ou à l'organe (ce qui le cas le plus fréquent) par le texte qui le crée. Mais, en plus d'être rares, ces qualifications ne s'imposent pas toujours au juge. Ainsi, lorsque la qualification est donnée par le pouvoir réglementaire, le juge ne s'estime pas lié par cette qualification, et peut, en conséquence, la renverser sans problème en appliquant les trois critères jurisprudentiels. En revanche, lorsque c'est le législateur qui qualifie le service, celle-ci s'impose au juge, ce dernier occupant dans l'ordonnement juridique une place subordonnée par rapport au législateur. Mais, si dans une affaire donnée, le juge estime qu'une partie de l'activité d'un service public mérite une qualification différente de celle qui est donnée par la loi, alors celui-ci ne s'interdira pas de distinguer, au sein de ce même service, une activité administrative et une activité industrielle et commerciale. Mais, il est plus fréquent que le juge ait recours aux trois critères jurisprudentiels pour qualifier un service public.

### 2 – Les critères jurisprudentiels

C'est en 1956 que le Conseil d'Etat a énoncé trois critères jurisprudentiels pour distinguer les services publics administratifs des services publics industriels et commerciaux (CE, ass., 16/11/1956, Union syndicale des industries aéronautiques). Ces trois critères sont l'objet, le mode de financement et les modalités de fonctionnement du service public. La question que l'on peut légitimement se poser est de savoir si ces critères sont ou non cumulatifs. En effet, traditionnellement, on considère que tout service public est présumé administratif, cette présomption ne pouvant être renversée que si, à ces trois points de vue, le service fonctionne comme une entreprise privée. C'est, là, la position dominante de la jurisprudence. Mais, des arrêts récents semblent attester que le juge glisserait vers la technique du faisceau d'indices, donc l'absence de caractère cumulatif de ces trois critères. Cependant, en l'absence d'arrêt de principe clair émanant du Conseil d'Etat ou du Tribunal des conflits lui-même, il paraît judicieux de s'en tenir, comme le fait la Cour administrative d'appel de Paris, à l'exigence traditionnelle. C'est ainsi qu'elle considère que les trois critères étant remplis, l'activité de l'INPI en cause en l'espèce doit être qualifiée d'industrielle et commerciale.

# II – La diffusion par licence des informations contenues dans les instruments de publicité légale : une activité qualifiée de SPIC

---

La démarche de la Cour administrative d'appel de Paris est classique : ainsi, ce n'est qu'après avoir vérifié que la diffusion par licence des informations contenues dans les instruments de publicité légale ressemble, du point de vue de son objet et de ses modalités de fonctionnement d'une part (A) et de ses modalités de financement d'autre part (B), à une entreprise privée que la Cour opte pour la qualification de SPIC.

## A – Une activité relevant du marché concurrentiel et exercée dans des conditions analogues à celles d'une entreprise privée

Il convient de reprendre un à un ces critères : l'objet (1), et les modalités de fonctionnement (2).

### 1 – Une activité relevant du marché concurrentiel

Lorsque l'on aborde l'analyse de l'objet d'un service public, il convient de se demander sur les opérations effectuées par ce dernier sont comparables à celles que peuvent exercer les entreprises privées, comme des activités de production, de vente de biens ou de services. Si la réponse à cette question est affirmative, l'on pourra considérer que le premier critère pour qualifier un service public de SPIC est rempli. En revanche, c'est la qualification de SPA qui sera privilégiée si l'on est confronté à des activités qui correspondent aux missions traditionnelles de l'Etat, ou dit autrement à des activités qu'une société privée n'a pas l'habitude d'exercer : par exemple, l'octroi désintéressé de prêts sur gage, l'exploitation des routes et des ponts qui les relient, ou encore la restauration scolaire.

En l'espèce, si la mission traditionnelle de l'INPI, à savoir la centralisation de différents registres de publicité légale présente à l'évidence un caractère administratif, il n'en va pas de même de la diffusion par licences du contenu de ces registres. En effet, dans cette dernière hypothèse, il s'agit de la simple commercialisation d'informations, activité que n'importe quelle entreprise privée pourrait effectuer. Ainsi, comme le relève la Cour administrative d'appel, il s'agit d'une activité de service public exercée sur le marché concurrentiel de l'information.

Qu'en est-il du second critère ?

### 2 – Des conditions de fonctionnement proches de celles d'une entreprise privée

En ce domaine, le juge n'applique pas un critère uniforme et définitif. En effet, il a recours à la méthode du faisceau d'indices. Autrement dit, pour apprécier si les conditions d'organisation et de fonctionnement d'un service public ressemblent à celles d'une entreprise privée, le juge a recours à

divers indices, dont aucun n'est déterminant. C'est plutôt l'addition de plusieurs éléments qui permet au juge administratif de se prononcer. Parmi ces indices, l'on retrouve le recours aux techniques de la comptabilité privée, aux usages du commerce, la recherche de l'équilibre financier du service ou de bénéfice, la gestion par une personne privée, la soumission à la TVA, autant d'éléments indiquant une nature industrielle et commerciale de l'activité.

En l'espèce, l'INPI a délégué la gestion de ce service public à une entreprise privée. Cette dernière l'exploite, comme toute concession, à ses risques et périls et se rémunère par les redevances perçues sur les usagers en contrepartie des prestations fournies. Il n'y a là rien de bien différent des situations que connaissent les entreprises privées.

Au final, les critères relatifs à l'objet et aux modalités de fonctionnement du service en cause laissent entrevoir une nature industrielle et commerciale de celui-ci. Il ne faudra pas bien longtemps pour découvrir qu'il en est de même s'agissant du dernier critère : celui du mode de financement.

## B – Une activité financée exclusivement par les redevances perçues sur les usagers

Il est possible de commencer par définir la notion de redevance (1), pour ensuite démontrer en quoi ce troisième critère est rempli en l'espèce (2).

### 1 – La notion de redevance

De façon générale, la redevance peut se définir comme un prix perçu sur les usagers et calculé en fonction de l'importance du service rendu. Ainsi, il doit y avoir une correspondance entre le prix et la valeur des prestations. Le montant de la redevance doit, ainsi, correspondre au coût réel du service rendu, être calculé en fonction des dépenses réelles du service, ce qui exclut le service gratuit et le cas où le service fonctionne à perte. Ces différentes considérations mettent en avant la proximité des services ainsi financés avec les entreprises privées. En effet, en pareille situation, l'utilisateur du service public se trouve exactement dans la même situation que celle d'un client ordinaire d'une entreprise privée. Le paiement de la redevance apparaît, alors, comme un échange commercial classique où un prix est payé en contrepartie du service rendu et calculé en fonction de l'importance de celui-ci. Ce type de financement traduit la volonté de financer le service dans des conditions similaires à celles des activités privées commerciales. Alors que s'il s'agit de taxes ou de subventions publiques, le mode de financement est le même que celui des Administrations traditionnelles, et c'est, dans ce cas là, la qualification de SPA qui est privilégiée. Qu'en est-il en l'espèce ?

### 2 – La solution du 17 Janvier 2012

Dans cette affaire, la Cour administrative d'appel de Paris relève que « le financement de ce service repose exclusivement sur les redevances versées par les usagers ». Cette position est conforme aux conclusions du rapporteur public. Celui-ci notait, en effet, que l'ensemble du financement de ce service est assuré par le prix payé par les usagers, et que son équilibre n'est en rien assuré par des subventions publiques ou un recours à l'impôt.

L'on peut à présent conclure que le service public en cause en l'espèce ressemble du point de vue de son objet, de son mode de financement et de son organisation à une entreprise privée. Il s'agit donc d'un service public industriel et commercial. Comme cela a été démontré en première partie, c'est donc le juge judiciaire qui est compétent pour connaître des litiges tendant à la réparation des préjudices nés de contrats conclus avec les usagers ou de fautes commises par la personne publique dans l'organisation de ce service.

# CAA Paris, 17/01/2012, SA EDD :

---

Vu la requête, enregistrée le 4 mai 2009, présentée pour la SA EDD, dont le siège est 28 boulevard de Port-Royal à Paris (75005), par la Selas de Gaulle Fleurance ; la SA EDD demande à la Cour : 1°) d'annuler le jugement n° 0514385/3-1 du 18 février 2009 en tant que le Tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) et de la société Coface-Services à lui verser la somme de 1 412 381 euros en réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis ; 2°) de condamner l'INPI et la société Coface-Services à lui verser la somme de 1 412 381 euros, assortie des intérêts à compter du 30 août 2005 et de la capitalisation des intérêts ;

Considérant que l'INPI a signé avec la société OR Télématique, devenue la société Coface-ORT puis la société Coface-Services, le 20 juillet 1993, une convention de concession, d'une durée initiale de dix ans prorogée jusqu'au 31 décembre 2005 par un avenant n° 19 du 5 décembre 2003, concernant l'ensemble des opérations de saisie sur informatique, de stockage, de traitement et de diffusion des informations relatives au registre du commerce et des sociétés (RCS) ; qu'en vertu du cahier des charges annexé à cette convention, l'INPI, saisi d'une demande en ce sens et après avoir recueilli l'avis favorable du comité des licences, consent des licences non exclusives pour une durée d'un an avec tacite reconduction ; que les contrats de licence, établis sur la base d'un contrat type, sont proposés par le concessionnaire et approuvés par l'INPI tandis que le concessionnaire, dans le cadre de ses obligations, signe les contrats de licence, en assure l'exécution et la gestion technique, commerciale et financière ; que deux catégories de licences sont proposées, la licence 1, dite licence d'usage interne et personnel, qui comporte pour le licencié le droit non exclusif d'utilisation personnelle des informations sans activité de redistribution et la licence 2, dite licence de distribution, qui emporte pour le licencié le droit non exclusif de commercialiser les informations auxquelles il aura apporté une valeur ajoutée ; que la société OR Télématique, en plus de sa qualité de concessionnaire, était également titulaire d'une licence 2 en vertu d'une convention signée le 3 décembre 1993 avec l'INPI ;

Considérant que la SA EDD, qui disposait des données du RCS communiquées par la société OR Télématique, agissant alors non en qualité de concessionnaire mais en vertu de sa licence de redistribution, a commercialisé au printemps 2000 un produit, dénommé CA2, élaboré notamment par l'exploitation des données du RCS, proposant aux entreprises une base de données comportementale business to business ; que, le 13 septembre 2002, elle a conclu avec l'INPI et la société Coface-ORT une convention de licence 1, pour un tarif annuel de 99 081,86 euros HT, lui permettant d'obtenir les comptes annuels des sociétés françaises inscrites au RCS ; qu'elle a également sollicité l'INPI, le 17 mars 2003, afin que ce dernier mette en oeuvre des licences partielles plus adaptées à ses besoins ; qu'au mois de janvier 2004, la SA EDD a cessé de commercialiser le produit CA2 pour des raisons liées, selon elle, au coût de production trop important, résultant en particulier du coût de la licence 1, et à un différend avec une société partenaire, la société Oktos, et, parallèlement, a demandé à la société Coface-ORT, le 6 janvier 2004, de surseoir à la fourniture des données recueillies au titre de l'année 2003 ;

Considérant que, par une convention de service signée le 15 avril 2004, la société Coface-ORT, en sa qualité de titulaire d'une licence 2, s'est engagée à fournir à la société Cegedim un fichier informatique contenant un certain nombre des postes de bilan, précisément identifiés dans une

annexe, de l'ensemble des entreprises françaises ayant publié un bilan et figurant sur la base de données de la société Coface-ORT, pour un montant annuel de 36 000 euros par an ; que la SA EDD a alors estimé que le différentiel du tarif pratiqué par la société Coface-ORT avec la société Cegedim par rapport au tarif qui lui a été appliqué dans le cadre de sa convention de licence 1 n'était pas justifié dès lors que les données communiquées étaient sensiblement les mêmes, que ce désavantage tarifaire avait été directement à l'origine de l'abandon de son produit CA2, avait au contraire permis à une entreprise concurrente, la société Cegedim, de commercialiser un produit similaire au sien, et que les fautes ainsi commises par l'INPI et par la société Coface-services lui avaient causé un préjudice financier et commercial ;

Considérant que, par la présente requête, la SA EDD fait appel du jugement du 18 février 2009 en tant que le Tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'INPI et de la société Coface-Services à lui verser la somme de 1 412 381 euros en réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis en raison des fautes commises par l'INPI et la société Coface-Services ; que, par la voie de l'appel incident, la société Coface-Services demande à la Cour d'annuler ce même jugement en tant qu'il a rejeté sa demande indemnitaire dirigée contre la SA EDD, chiffrée en appel à 121 959,21 euros, au titre du préjudice subi du fait de la résiliation unilatérale du contrat que la SA EDD avait conclu avec elle ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

Considérant, en premier lieu, que le service de diffusion, par la voie de licences consenties aux usagers, des informations techniques, commerciales et financières contenues dans les instruments centralisés de publicité légale détenus par l'INPI en vertu du 2° de l'article L. 411-1 du code de la propriété intellectuelle, est exercé sur le marché concurrentiel de l'information ; que le financement de ce service repose exclusivement sur les redevances versées par les usagers ; qu'enfin, la gestion technique, commerciale et financière et l'exécution de ce service sont confiées à un concessionnaire privé à ses risques et périls ; que, dans ces conditions, ce service doit être regardé comme un service public industriel et commercial ;

Considérant que les litiges opposant un service public industriel et commercial à ses usagers relèvent de la compétence du juge judiciaire ; qu'il en va notamment ainsi des litiges tendant à la réparation des préjudices nés de contrats conclus avec les usagers de ce service ou de fautes commises par la personne publique dans l'organisation de ce service ;

Considérant, dès lors, que litige, décrit plus haut, opposant la SA EDD, usager de ce service public industriel et commercial, avec l'INPI et la société Coface-Services, qui tend à la réparation des préjudices que la SA EDD soutient avoir subis en raison des fautes commises par ceux-ci dans l'exécution du contrat signé le 13 septembre 2002 et dans l'organisation de ce service, relève de la compétence du juge judiciaire ; qu'il en va de même pour le litige indemnitaire, soulevé à titre reconventionnel par la société Coface-Services, par lequel celle-ci demande la réparation des préjudices qu'elle aurait subis en raison des fautes commises par la SA EDD dans l'exécution du contrat signé le 13 septembre 2002 ;

Considérant, en second lieu, qu'à supposer que la SA EDD ait également entendu rechercher la responsabilité de la société Coface-services au titre des préjudices qu'elle estime avoir subis en raison du contrat conclu avec la société Cegedim, qui porterait, selon elle, sur la fourniture de données, sensiblement identiques à celle qu'elle obtenait en vertu de sa convention de licence 1, à des conditions financières nettement plus avantageuses, un tel litige, relatif aux préjudices nés de la conclusion et de l'exécution d'un contrat de droit privé, ne relève pas davantage de la compétence du juge administratif ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le litige opposant la SA EDD à l'INPI et à la société Coface-services ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative ; que, dès lors, en s'estimant compétent pour en connaître, le Tribunal administratif de Paris a entaché le jugement attaqué d'irrégularité ; que ce jugement doit par suite être annulé ;

Considérant qu'ainsi qu'il vient d'être dit, la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître des demandes indemnitaires respectivement exposées par la SA EDD et la société Coface-services ; que ces demandes ne peuvent dès lors qu'être rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompetent pour en connaître ;

D E C I D E :  
Article 1er : Le jugement du 18 février 2009 du Tribunal administratif de Paris est annulé.  
Article 2 : Les demandes indemnitaires présentées par la SA EDD et la société Coface-Services sont rejetées.