

N° 353427
N° 353428

Société Ecran Sud et autre

4^{ème} sous-section jugeant seule

Séance du 21 février 2013

Lecture du 25 mars 2013

CONCLUSIONS

Mme Gaëlle DUMORTIER, rapporteur public

1- Depuis 2007, deux projets sont en concurrence pour la création à Saint-Pierre de la Réunion d'établissements cinématographiques multiplexes de taille comparable quoique ayant fluctué (aujourd'hui dix salles pour 1 600 à 1 800 fauteuils). Le projet « Ciné Palmes » est porté par la requérante, à savoir la société Ecran Sud, filiale de la société Investissement et commerce cinéma. Le projet « Ciné Grand Sud » est quant à lui porté par les sociétés Foncière de la Plaine et Mascareignes Kino.

Au début leur sort a convergé : les deux projets ont obtenu de la commission départementale d'équipement commercial de la Réunion une autorisation, sur laquelle est revenue la Commission nationale d'équipement commercial qui l'a refusée aux deux en 2008, notamment parce que la coexistence des deux projets conduisait à un gaspillage des équipements justifiant un refus sous l'empire de la législation d'alors. Puis le vent a tourné et le projet de Mascareignes Kino s'est vu délivrer des autorisations quand le projet d'Ecran Sud n'obtenait plus que des refus. Dans le dernier état des rebondissements, la Commission nationale d'aménagement commercial a, par deux décisions du même jour, refusé le projet d'Ecran Sud et autorisé celui de Mascareignes Kino. La société Ecran Sud vous demande régulièrement l'annulation de ces deux décisions.

2- Nous commencerons par examiner le refus du projet Ciné Palmes, contesté sous le n° 353427.

Vous pourrez admettre l'intervention en défense des sociétés Foncières de la Plaine et Mascareigne Kino, qui ont intérêt au rejet de la requête (voyez 9 février 2011 *société Nissarenas* n° 331635 inédite au recueil ; 28 décembre 2012 *société SDA* et autre n° 353346 inédite au recueil).

2.1- Inspirée par votre jurisprudence *Bricoman* n° 327993 du 15 décembre 2010 p. 499 selon laquelle la validité de l'avis d'un ministre est subordonnée à la signature par une personne habilitée à engager ce ministre, la requérante soutient « *que le ministre de la culture n'a en réalité émis aucun avis puisqu'il s'est borné à suivre la proposition du commissaire du Gouvernement* », à savoir la directrice générale du Centre national de la cinématographie. Il ressort des pièces du dossier que le moyen manque en fait, le ministre ayant simplement indiqué qu'il partageait l'avis de la directrice générale.

Rien ne permet d'affirmer que le ministre se soit cru lié par l'avis de la directrice générale du Centre national de la cinématographie et rien ne lui imposait de le motiver davantage.

Enfin vous n'aurez pas à déterminer si le directeur de cabinet du ministre était habilité à signer cet avis. En effet, comme le font observer les défenseurs, une telle irrégularité, ne pourrait en vertu de votre décision d'assemblée *Danthony* n° 335033 du 23 décembre 2011 p. 649 conduire à l'annulation de la décision prise dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que la qualité du signataire de l'avis n'a pas eu d'influence sur le sens de la décision prise ni privé quiconque d'une garantie.

Quant au moyen tiré de ce que l'avis du ministre de l'écologie n'aurait pas été recueilli il manque en tout état de cause en fait et il ressort des pièces du dossier que les avis tant du ministre de la culture que de celui de l'écologie ont été présentés à la commission nationale par le Commissaire du Gouvernement.

2.2- La motivation du refus fait suffisamment apparaître les effets du projet au vu des critères d'évaluation et indicateurs mentionnés à l'article 30-3 du code de l'industrie cinématographique, désormais codifié à l'article L. 212-9 du code du cinéma et de l'image animée, tels qu'ils doivent être appréciés en matière cinématographique depuis la loi du 4 août 2008 (9 février 2011 *société NCO II* n° 330727 à mentionner aux Tables).

2.3- S'agissant de la légalité interne, la société Ecran Sud conteste l'appréciation portée par la Commission sur les deux critères énoncés à l'article L. 212-9 : diversité de l'offre cinématographique d'une part, aménagement culturel du territoire, protection de l'environnement et qualité de l'urbanisme d'autre part.

Sur le premier critère, celui de la diversité de l'offre cinématographique, il est difficile de partager l'appréciation négative de la commission nationale qui relève elle-même que l'agglomération de Saint-Pierre ne dispose pas de cinémas modernes susceptibles de répondre à la satisfaction des intérêts du spectateur. La circonstance qu'elle ait autorisé le même jour l'autre projet pouvait certes être prise en compte mais ne suffisait pas à faire craindre une atteinte à la diversité de l'offre. La concurrence entre les deux établissements pouvait au contraire contribuer à une telle diversité, sans remettre en cause la pérennité des petits établissements existants qui sont, soit des salles municipales peu dépendantes de la concurrence, soit détenues par le pétitionnaire qui avait indiqué lui-même envisager des programmations complémentaires.

Reste le second critère, qui met en cause l'implantation du cinéma au sein d'une zone d'aménagement concerté à la périphérie de Saint-Pierre, dont la Commission nationale souligne qu'il suffisait à devoir refuser l'autorisation. Ce critère prête davantage à hésitation.

La circonstance que la zone d'implantation ne comporte que des équipements commerciaux et non culturels n'est pas déterminante. Rien n'interdit de prélever sur les flux de consommateurs déjà existants et de développer cette zone avec un équipement culturel diversifiant son attractivité. La contribution du projet à l'accroissement de la circulation automobile s'en trouve d'ailleurs relativisée.

Il est vrai en revanche que le développement de la zone pourrait porter atteinte à l'équilibre de l'agglomération et à la protection de l'environnement, indicateurs prévus par l'article L. 212-9, dans la mesure où le projet étendrait la zone d'aménagement, excentrée en entrée de

ville, de surcroît au détriment de terres agricoles. Cela suffit-il à justifier le refus ? Les avis négatifs des services instructeurs puis des ministres chargés de la culture et de l'écologie en convainquent et soulignent en outre la faible qualité architecturale du projet qui ressort des pièces du dossier et qui, contrairement à ce que soutient la requérante, peut être prise en compte au titre de l'insertion du projet dans son environnement.

3- Examinons à présent l'autorisation accordée au projet Ciné Grand Sud, contestée sous le n° 353428, sans revenir sur les moyens identiques.

3.1- La requérante soutient que l'autorisation aurait été obtenue frauduleusement par la pétitionnaire, qui n'aurait pas réalisé le nombre de places de stationnement annoncé dans le dossier de sa demande. Or l'article L. 212-9 range les parcs de stationnements au nombre des éléments d'appréciation des commissions d'aménagement commercial statuant en matière cinématographique.

Il est vrai que le permis de construire n'a été accordé qu'au bénéfice d'une taxe de participation à la réalisation d'aires de stationnement en raison d'un déficit de 78 places de stationnement. Mais cette circonstance postérieure à l'autorisation, pour regrettable qu'elle soit, ne suffit pas à caractériser une fraude. Et en tant qu'elle serait relative au respect de prescriptions d'urbanisme échappant à la compétence de la Commission nationale elle serait inopérante (voyez 10 juin 1983, n° 13315 p. 237 ; 28 juin 1996 *association des commerçants et artisans de Frontignan* n° 160667 aux Tables p. 767).

3.2- Il ressort par ailleurs des pièces du dossier que le dossier de la demande était complet et justifiait de la maîtrise du foncier par les pétitionnaires, la circonstance que des recours à l'encontre du compromis de vente aient été engagés devant le juge judiciaire postérieurement à la date de la décision attaquée étant sans incidence sur la légalité de la décision prise.

3.3- Sur le fond, la diversité de l'offre cinématographique n'est pas davantage compromise par ce projet, même autorisé seul, que par le projet Ciné Palmes. La pétitionnaire est exploitante de l'un des petits équipements existants et envisage elle aussi d'adapter sa programmation.

Le risque invoqué de placer la pétitionnaire en situation d'abuser d'une position dominante ne ressort pas des pièces du dossier, la direction générale de la concurrence indiquant qu'il n'a pu être mis en évidence. Et il n'est pas fait état du risque auquel on pourrait songer d'un duopole, motif pour lequel vous aviez déjà eu l'occasion de censurer une autorisation sous l'empire de la législation précédente (9 juillet 2007 *société Hippocampe et société Bricomuret* n° 290418 aux Tables p. 719).

S'agissant de l'effet du projet sur l'aménagement culturel du territoire, la protection de l'environnement et la qualité de l'urbanisme, la commission nationale a pu légalement prendre en compte l'inscription du projet dans le plan de circulation adopté par la commune en 2010 et qui n'était pas hypothétique lors même qu'il ne serait destiné qu'à une mise en place progressive. La localisation du projet en centre-ville est moins favorable qu'à la périphérie quant à la desserte routière et au stationnement mais permet en contrepartie au projet de bénéficier d'accès par les transports en commun et circulations douces et a surtout l'avantage de préserver l'animation culturelle du centre-ville et de rétablir l'équilibre de l'agglomération en ce sens.

Enfin, la circonstance que la direction régionale des affaires culturelles ait indiqué dans son avis qu'un arbre signalé au plan local d'urbanisme, non mentionné au dossier de la demande, devait être préservé relève davantage de l'étape du permis de construire que de celle de l'autorisation d'urbanisme commercial et ne suffit en tout état de cause pas à affirmer, ni que le dossier de demande aurait été « mensonger » ni que le projet s'insérerait mal dans son environnement.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des deux requêtes, y compris des conclusions à fin d'injonction et au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, à ce que, sous le n° 353427, soit admise l'intervention des sociétés Mascareigne Kino et Foncière de la Plaine, et à ce que, sous le n° 353428, soit mise à la charge de chacune des sociétés requérantes la somme de 1 500 euros à verser à chacune des sociétés Foncière de la Plaine et Mascareigne Kino.