

N° 375632

Centre national du cinéma
et de l'image animée

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies

Séance du 17 février 2016

Lecture du 7 mars 2016

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

La probabilité était élevée pour que vous croisiez un jour les intérêts de M. G... C... dans votre prétoire : producteur et exploitant de salles pour des films dont certains tombaient sous le coup de la police des œuvres pornographiques¹, spécialiste d'une certaine optimisation fiscale qui a quelque peu compliqué sa succession, il intéressait à ce titre deux des spécialités thématiques de votre 10^{ème} sous-section. Ce n'est pourtant qu'à titre posthume, et dans le cadre d'un litige purement indemnitare, que vous aurez pour la première fois à connaître de ses activités.

L'intéressé a, surtout à partir des années 1970, développé un important réseau de salles de cinéma indépendant dans le Nord et le Sud de la France. Ces salles étaient exploitées par le groupe Combret, composé de deux holdings : la société d'expansion du spectacle et la société Euro-vidéo international, dont la direction général était confiée, à compter de 1987, au bras droit de M. C..., le dénommé F... O....

Le 19 octobre 1994, les deux comparses concluent deux pactes de cession d'actions portant sur une partie des sociétés exploitantes de salles du groupe Combret, au profit de M. O... : l'un relatif aux sociétés dites de Nord, prévoyant la cession des actions au 1^{er} janvier 1995 ; l'autre concernant les sociétés dites du Sud, avec promesse irrévocable de vente et d'achat des complexes cinématographiques d'Alès et de Salon-de-Provence. Mais l'option de vente prévue par la promesse n'a en réalité jamais été exercée dans le délai conventionnellement imparti pour ce faire, de sorte que M. O... n'est jamais devenu propriétaire des salles dites du Sud. C'est en tous cas ce qu'a jugé la cour d'appel de Versailles le 3 février 2011, dont l'arrêt est devenu définitif par l'effet du rejet du pourvoi par la Cour de cassation le 4 décembre 2012.

Dans l'intervalle, M. O... a tâché de tirer profit des salles du Sud qu'il n'avait pourtant pas légalement acquises. Il a notamment sollicité du Centre national de la cinématographie (CNC) le regroupement des comptes de soutien financier des salles du Sud sur une salle dite pilote, « Le Palace 1 » à Arras, qui lui appartenait. Le 11 août 1995, le CNC a autorisé le regroupement et y a procédé le 16 octobre 1995.

¹ Même s'il a également, surtout en qualité de réalisateur, contribué à des œuvres de facture plus classique.

Après le décès de M. C..., les héritiers du groupe se sont avisés des agissements illégaux de son comparse. Le 28 octobre 2003, par l'intermédiaire des sociétés d'expansion du spectacle (SES), Euro vidéo international (EVI) et compagnie méditerranéenne cinématographique (COMECI), ils ont adressé au CNC une réclamation tendant à la réparation du préjudice qu'ils estimaient avoir subi du fait du regroupement des comptes de soutien, ayant eu pour effet le détournement au profit de la société de M. O... d'aides publiques destinées aux salles du Sud appartenant légalement au groupe Combret. Le CNC a rejeté leur demande, chiffrée à 5 094 630,75 euros, le 28 janvier 2004.

Le tribunal administratif de Paris, saisi de ce litige, a annulé la décision de rejet du 28 janvier 2004, au motif que la décision de regroupement était effectivement illégale, mais a rejeté la demande indemnitaire au motif que les sociétés n'établissaient pas qu'elles auraient eu droit aux aides indûment versées à M. O.... Les sociétés et le CNC, par la voie de l'appel incident, ont saisi la cour administrative d'appel de Paris, dans l'espoir pour les premières d'obtenir une indemnité, pour le second de voir le principe de sa responsabilité infirmé. Et c'est après avoir sursis à statuer dans l'attente de l'intervention des jugements judiciaires dont nous vous avons parlé que la CAA a finalement confirmé la responsabilité du CNC du fait de la décision de regroupement illégale, alloué à la société d'expansion du spectacle une somme de 359 017,43 euros portant intérêts au taux légal à compter de la réception de la demande du 28 octobre 2003, capitalisés à compter du 30 mars 2009 et à chaque échéance annuelle, assortie de l'obligation de rétablir dans ses comptes de soutien un montant de droits acquis de 317 636,67 euros, et débouté les autres sociétés de leurs prétentions.

C'est cette fois le CNC qui s'est pourvu le premier devant vous, les trois sociétés ayant formé un pourvoi incident, deux d'entre elles parce qu'elles n'ont rien obtenu (EVI et COMECI), la troisième (SES) parce qu'elle n'a pas été indemnisée du préjudice résultant à ses yeux de l'impossibilité de financer des investissements nécessaires à la rénovation de salles.

Et votre 10^{ème} sous-section a choisi de provoquer un nouveau coup de théâtre dans cette affaire déjà passablement mouvementée en communiquant aux parties un moyen d'ordre public, tiré de ce que, faisant ce que nous vous avons dit, la cour aurait condamné une personne publique à payer une somme qu'elle ne devait pas. Elle s'est en effet avisée qu'à la date de la décision de regroupement litigieuse, les décisions relatives au soutien financier à la production cinématographique relevaient non pas du CNC, mais de l'Etat.

S'agissant du caractère d'ordre public du moyen, vous n'ignorez pas votre jurisprudence *M...* (CE, Section, 19 mars 1971, *Sieur M...*, n° 79962, p. 235) qui confère cette qualité au moyen tiré de ce qu'une personne publique a été condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas, pour peu du moins que cela ressorte des pièces du dossier soumises au juge du fond (CE, Section, 26 juin 1992, *Commune de Béthoncourt c/ Consorts B...*, n° 114728, p. 268). Vous avez certes jugé depuis, par une décision CE, 30 mars 2009, *Commune de Lamalou les Bains*, n° 293498, T. p. 921, que ne pouvait être soulevé d'office en cassation le moyen tiré de ce qu'une commune ne peut pas être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas en réparant un préjudice couvrant une période de temps pendant laquelle sa responsabilité n'était pas engagée. On ne peut qu'être frappé par la proximité entre cette affaire et la nôtre, car c'est bien une question de période qui, en l'espèce, dédouanerait le CNC. Il semble toutefois que la solution *Lamalou les Bains* ait été dictée par deux circonstances qu'on ne retrouve pas en l'espèce : d'une part, le moyen ne portait pas tant sur le principe que sur l'étendue de la responsabilité de la commune ; d'autre part et de ce même

fait, le soulever d'office en cassation supposait une appréciation des faits. Dans notre cas, la question est bien de principe et ne suppose qu'un raisonnement en droit, puisqu'il s'agit de déterminer, comme nous allons le voir, au nom de qui le directeur général du CNC se prononçait lorsqu'il octroyait des aides avant 1996.

Aujourd'hui, l'attribution des soutiens financiers est décidée par le CNC, dans le cadre d'une délibération de son conseil d'administration n° 2014/CA/11 du 27 novembre 2014 relative au règlement général des aides financières du Centre national du cinéma et de l'image animée comme le prévoit l'article D. 311-1 du code du cinéma et de l'image animée. Mais cette compétence exclusive ne remonte qu'à l'article 57 de la loi de finances pour 1996 (n° 95-1346 du 30 décembre 1995) et à son décret n° 96-23 du 15 mars 1996 d'application. L'article 2 de ce dernier a, en particulier, réécrit l'article 2 du décret n° 59-1512 du 30 décembre 1959 pour prévoir que : « Les décisions relatives aux différentes formes de soutien financier (...) sont prises par le directeur général du Centre national de la cinématographie ». Les soutiens financiers sont, depuis, prélevés directement sur le budget du CNC, lui-même abondé par l'Etat via un compte d'affectation spéciale qui retrace en recettes les taxes destinées à financer le secteur et en dépenses les subventions allouées au CNC.

Auparavant, le compte d'affectation spéciale intitulé « soutien financier de l'industrie cinématographique » était géré par les ministres chargé du cinéma et des finances (art. 76 de la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959 de finances pour 1960) et comprenait en recettes les différentes taxes destinées au financement du secteur et en dépenses les prêts et subventions versées à titre de soutien aux exploitants de salle (sans transit, donc, par le budget du CNC). Le décret du 30 décembre 1959 prévoyait plus précisément que « Les décisions relatives aux différentes formes de soutien financier de l'industrie cinématographique autres que les prêts visés à l'article précédent sont prises par le ministre chargé du cinéma » et que « leur exécution incombe au directeur général du centre national de la cinématographie. » Les prêts mentionnés à l'article 3 étaient décidés par le ministre des finances. Le contrôle de l'administration du régime de soutien financier était, pour sa part, « exercé par le contrôleur d'Etat auprès du centre national de la cinématographie. »

En l'espèce, la décision litigieuse de regroupement des comptes de soutien financier a été prise, le 11 août 1995, par le directeur de l'exploitation et de la diffusion culturelle du CNC. Bien que celui n'ait, de l'aveu même du CNC devant le TA, pas bénéficié pour ce faire d'une délégation de signature en bonne et due forme, il entendait signer au nom du directeur général du CNC. Celui-ci bénéficiait pour le coup d'une délégation de signature générale du ministre sur le fondement du décret n° 68-282 du 27 mars 1968.

Pour soutenir que la décision du CNC était prise en son nom propre et non en celui du ministre, les sociétés requérantes développent trois lignes de défense.

Elles soutiennent en premier lieu que la décision fautive ne serait précisément qu'un acte d'exécution d'une décision de principe prise par l'Etat. Elle soutiennent que c'est au stade de cette exécution, qui selon les termes du texte applicable, « incomb[ait] au directeur général du CNC », que la faute a été commise.

Nous ne sommes pas certaine qu'en apportant cette précision, le décret du 30 décembre 1959 ait entendu poser le principe d'une responsabilité du CNC distincte de celle de l'Etat au nom duquel il agit pour les actes de pure exécution. Il nous semble plutôt

poser la règle selon laquelle le CNC, bien qu'établissement public, est chargé en qualité de service de l'Etat de la mise en œuvre des décisions relatives au soutien financier.

En tout état de cause, il nous semble difficile d'admettre que la décision litigieuse, consistant à regrouper l'ensemble des soutiens financiers accordé aux salles du groupe Combret sur une salle pilote, serait un pur acte d'exécution. A l'époque où cette décision a été prise, aucun texte ne permettait ce qui était alors convenu d'appeler la « mise en circuit » des aides allouées aux salles. C'est un décret n° 98-750 du 24 août 1998 relatif au soutien financier à l'exploitation cinématographique qui a officialisé cette pratique apparemment déjà fréquemment utilisée. Son article 12 prévoit ainsi que : « Les comptes ouverts au titre de plusieurs établissements de spectacles cinématographiques au nom d'un même titulaire peuvent, à la demande de celui-ci, être regroupés en circuit. / Les sommes inscrites sur les comptes regroupés en circuit peuvent être investies pour financer : / - la modernisation d'un établissement de spectacles cinématographiques à condition que celui-ci soit intégré à ce circuit ; / - la création d'un nouvel établissement de spectacles cinématographiques destiné à être intégré dans ce circuit. »

Pour bien le comprendre, il faut savoir que les aides en cause sont destinées à financer la modernisation des établissements de spectacles cinématographiques. Elles sont, aux termes des textes réglementaires applicables à notre espèce, dues aux propriétaires des salles qui ne semblent, dans l'esprit du pouvoir réglementaire, se confondre nécessairement avec l'exploitant (v. les conclusions du président Genevois que CE, 4 février 1981, *Société "Compagnie cinématographique cannoise"*, n° 19870, p.). Leur fonctionnement est le suivant : chaque salle se voit ouvrir un compte sur lequel sont inscrits ses droits, calculés selon un pourcentage du montant de la taxe spéciale additionnelle au prix des places perçues à leurs guichets. Elles peuvent ensuite, en cas de travaux de modernisation ou de création de salles, se voir allouer une somme dans la limite de ces droits pour financer, selon les types de salle, jusqu'à 70% ou 90% des travaux. Ces sommes sont versées en remboursement des travaux ou sous forme d'avance.

Dans ce système, la possibilité de « mettre en circuit » les comptes permet, lorsque l'exploitant possède plusieurs salles, d'assurer une fongibilité des droits entre salles, ce qui permet de faire financer pour l'une d'entre elles des travaux plus conséquents. On le voit, les conséquences d'une mise en circuit sont telles que la décision de l'accorder qu'il est en tout état de cause difficile de pouvoir la se réduire à une pure mesure d'exécution d'une décision relative au soutien financier qui, elle seule, serait prise au nom de l'Etat.

Les requérantes soutiennent en deuxième lieu que faute d'avoir agi dans le cadre d'une délégation régulière de signature, le signataire de la décision s'est arrogé une compétence qu'il n'avait pas et l'a fait en qualité d'agent du CNC, si bien que c'est la responsabilité du CNC qui est engagée. Mais comme nous l'avons dit, la décision a été signée au nom du directeur général du CNC qui bénéficiait d'une délégation de signature du ministre.

Les requérantes soutiennent en troisième lieu qu'en tout état de cause, le CNC a continué, après l'intervention du décret du 15 mars 1996, à faire preuve d'une inertie coupable dans leur dossier, constitutives de fautes engageant sa propre responsabilité. Mais le litige s'est tout entier construit sur l'illégalité de la décision du 11 août 1995 accordant le regroupement des soutiens financiers.

Dans ces conditions et même s'il y a là quelque chose d'artificiel dans la mesure où c'est bien le CNC qui agit, même si c'est en qualité de bras séculier de l'Etat, nous croyons que l'orthodoxie est bien dans le sens d'une annulation des articles attaqués de l'arrêt de la cour, au motif qu'ils condamnent le CNC, et non l'Etat responsable des décisions prises en son nom (v., sur la responsabilité de l'Etat et non de l'établissement public en cas de fautes commises par un organisme d'intervention agricole dans l'instruction d'une demande d'exonération de montants compensatoires monétaires, CE, 25 février 1987, Rec. p. 71² ; sur la responsabilité de l'Etat, et non du port autonome, en cas de décision du président de établissement public prise au nom de l'Etat, CE, Section, 28 juillet 1995, *Port autonome du Havre*, n° 126260-145986, p. ; sur la responsabilité d'une section de commune, et non de la commune, pour des décisions prises en son nom par le maire ou des organes de la commune, CE, 30 mai 2012, *B...*, n° 340513, p.). La jurisprudence relative aux universités citée par le requérant n'est pas topique, car dans ces cas il y avait imbrication des actes de l'université et de l'Etat, et non agissement de la première au nom du premier (CE, 27 mai 1987, *L...*, n° 59158, p. ; CE, 24 janvier 1996, *L...*, n° 103987, p.). Nous ne pensons pas non plus pouvoir transposer votre jurisprudence relative à la responsabilité indemnitaire de l'Ofpra, car elle repose précisément sur l'idée que, bien que placé auprès du ministre, cet établissement public agit, lorsqu'il refuse l'asile, en son nom propre (CE, avis, 12 novembre 2012, *Ofpra c/ I...*, n° 355134, p.). Nous n'ignorons pas que vous avez jugé, dans un cas de transfert de compétence entre Etat et départements, que celui-ci emportait transfert des droits et obligations, y compris des condamnations pécuniaires (CE, 23 octobre 2013, *Département du Var*, n° 351610, T. p.). Mais cette solution très particulière est fondée sur les dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 qui prévoyaient un tel transfert et faute de dispositions analogues concernant le CNC, nous ne croyons pas pouvoir la transposer.

Par ailleurs, il ne vous appartient pas de reformuler vous-mêmes, surtout en cassation, des conclusions indemnitaires mal dirigées (CE, 25 février 1987, *Société Louis Dreyfus*, précitée) ni de mettre en cause une personne autre que celle à l'encontre de laquelle le requérant a présenté des conclusions, sauf si la loi le prévoit (CE, Section, 27 janvier 1967, *Mlle Z...*, n° 58336, p. 48). La seule dérogation se trouve là encore dans votre décision *Département du Var* où vous avez admis que le premier juge mette d'office en cause le département pour la part de l'indemnisation lui incombant du fait du transfert, mais nous ne croyons pas que ce précédent puisse fonctionner à rebours ; en outre, la responsabilité était alors bien celle de l'Etat contre lequel l'action était dirigée, seule le paiement incombant au département ultérieurement mis en cause en raison du transfert, ce qui n'est pas notre hypothèse.

Nous vous proposons donc d'annuler les articles 1^{er} à 4 de l'arrêt puis, après cassation, de rejeter les conclusions des sociétés comme irrecevables car mal dirigées. Ce sort réservé au pourvoi principal entraîne le rejet, par voie de conséquence, du pourvoi incident, qui nous semble du reste recevable dans son ensemble, même en tant qu'il porte sur un chef de préjudice distinct de celui visé par le pourvoi principal (v. sur ce point litige (CE, 4 avril 1997, *Société d'ingénierie immobilière Sud*, n° 127884, T. p. 1038). Il appartiendra alors aux sociétés d'engager une nouvelle action indemnitaire sur de bonnes bases, ce qui ne sera pas d'ailleurs sans poser une question délicate de prescription. Certes, vous jugez qu'interrompt valablement la prescription une action portée devant une juridiction indépendante pour en connaître (CE, 12 avril 1967, *Consorts T...*, n° 66535, T. p.), mais la logique n'est pas

² Sur ces problématiques de faute commise dans le cadre d'un processus d'instruction externalisée, v. aussi CE, 21 mai 2008, *B...*, n° 284866, T. p.)

transposable à une action dirigée contre la mauvaise personne responsable. En l'espèce, la CAA avait jugé que la prescription n'était pas acquise car les sociétés n'avaient eu connaissance de leur créance qu'en 2001. Les actes interruptifs ensuite étaient des réclamations adressées au CNC. A cette époque, celui-ci agissait en son nom. Il est donc difficile d'estimer que ces actes interrompaient la prescription au détriment de l'Etat, même si nous ne serions pas choquée par un effort de ce point de vue, faute de quoi les transferts de compétence ne portant pas transfert d'obligation refermeraient de véritables pièges sur les administrés.

Si vous trouviez une ruse pour éviter cette solution inopportune, sans doute alors dans la lignée de votre jurisprudence *Département du Var*, et si, par voie de conséquence, ne nous suiviez pas pour retenir le terrain de la jurisprudence *M... n° 79962*, nous pensons qu'il faudrait malgré tout faire droit au pourvoi principal. La cour a en effet estimé qu'il existait pour la société SES un préjudice égal au montant des avances indûment consenties au groupe Odetto et captées par l'intermédiaire de la salle pilote. Mais ainsi que l'explique votre décision CE, 6 novembre 1981, *Société française des industries et commerces de luxe*, n° 20294, T. p., les droits acquis par les salles n'ont vocation à se transformer en aides sonnantes et trébuchantes qu'en cas de réalisation de travaux, et les avances sur taxes à percevoir sont remboursables pour le cas où les travaux de rénovation n'aurait pas été réalisés – la réalisation des travaux étant pour sa part censée permettre un accroissement des entrées taxables. La société d'expansion du spectacle n'ayant elle-même pas réalisé de travaux, on voit mal en quoi elle devrait comme l'affirme être indemnisée à hauteur de ces avances ou des droits acquis au titre de ses salles. Nous décelons dans le raisonnement de la cour une erreur de droit sur ce point.

Nous serions plus hésitante sur le pourvoi incident, non pas en tant qu'il porte sur ce même chef de préjudice bien sûr, la solution d'annulation le rendant sans objet sur ce point, mais en tant qu'il porte sur le préjudice économique et financier résultant de l'impossibilité alléguée de financer des investissements envisagés par les sociétés indûment privées de leurs droits à financement. Les sociétés soutenaient que faute d'avoir connaissance de droits susceptibles de se transformer en aides, elles ont en quelque sorte perdu une chance de bénéficier d'un soutien public et de pouvoir réaliser des travaux. Le tribunal administratif comme la cour ont refusé de faire droit à ces conclusions faute pour les sociétés de produire des demandes de financement qui auraient été refusées par le CNC et d'établir avec un degré de certitude suffisant que l'absence de travaux les aurait privées de la possibilité de réaliser un meilleur chiffre d'affaires. C'est, sur le principe, un peu sévère, compte tenu de la finalité des aides, qui repose précisément sur l'idée que les travaux permettent en principe d'améliorer la fréquentation des salles. Compte tenu du contrôle de qualification que vous opérez sur l'existence d'un lien de causalité direct entre la faute et le préjudice (CE, 26 novembre 1993, *SCI « Les jardins de Bibémus »*, n° 108851, p.), qui est le terrain sur lequel la cour s'est placée, vous pourriez être tentés de censurer une erreur de qualification juridique. Mais il est vrai aussi qu'il est difficile de dire qu'elle a dénaturé les faits en relevant que les sociétés n'établissaient rien faute de preuve de démarches soit d'engagement de travaux, soit auprès du CNC, pour solliciter des financements au titre des droits qu'à l'époque, elles auraient pu penser devoir bénéficier - point, qui est la zone d'ombre du dossier et la principale faiblesse de l'action des sociétés, mais aussi la conséquence de l'opacité dans laquelle elles évoluaient alors quant à leur statut de propriétaire des salles. Or une fois ces faits tenus pour acquis, une erreur de qualification est plus difficile à saisir.

Nous mentionnons enfin une troisième solution qui consisterait, sur le pourvoi principal, à ne casser la cour que pour erreur de droit à avoir condamné le CNC, tout en renvoyant devant elle le soin de requalifier les conclusions initialement présentées comme ayant été en réalité dirigées contre l'Etat, via le CNC saisi uniquement en qualité de service instructeur. Cette solution de cassation préserverait la possibilité de statuer sur le pourvoi incident relatif à l'évaluation des préjudices et de reprendre le litige au fond. Mais il est vrai qu'elle miroite avec l'interdiction qui est normalement faite de requalifier les conclusions mal dirigées.

PCMNC – Annulation des articles 1^{er} à 4, rejet du pourvoi incident et des conclusions d'appel, rejet des conclusions à fin de frais irrépétibles.