

**N° 434564**

**Société Le Royal Cinéma et M. R...**

**3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 12 février 2021**

**Décision du 10 mars 2021**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Laurent Cytermann, Rapporteur public**

Les collectivités territoriales peuvent-elles subventionner la création de nouvelles salles de cinéma ? C'est à cette question que la présente affaire vous permettra de répondre.

Le litige met aux prises trois acteurs : la SAS Royal Cinéma, dirigée par M. R..., exploitant un cinéma de six salles dans le centre-ville de Mont-de-Marsan, qui était jusqu'à une date récente le seul cinéma de centre-ville de la préfecture des Landes ; la SARL Le Club, exploitante d'un multiplexe à Dax, qui dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine de « l'ilot République » a obtenu l'autorisation de créer à Mont-de-Marsan un nouveau multiplexe<sup>1</sup> ; la commune, qui par une délibération de son conseil municipal du 19 décembre 2014 a accordé une subvention de 1,5 millions d'euros sur trois ans à la SARL Le Club, donnant lieu à une convention signée par le maire le 6 janvier 2015.

La SAS Royal Cinéma a saisi le tribunal administratif de Pau d'une demande d'annulation de la délibération et de la convention, rejetée par un jugement du 29 décembre 2015. Statuant sur une demande d'avis de la cour administrative d'appel de Bordeaux, vous avez jugé que toute décision attribuant une subvention revêt le caractère d'un acte unilatéral, même lorsqu'elle prend la forme d'une convention, et qu'elle peut être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir (CE, Avis, 29 mai 2019, *Société Royal Cinéma et M. R...*, n° 428040, Rec.). Par un arrêt du 12 juillet 2019, la cour a annulé le jugement de première instance qui avait fait application à tort de la jurisprudence *Département du Tarn-et-Garonne* sur les recours des tiers contre les contrats (CE, Ass., 4 avril 2014, n° 358994, Rec.) et, statuant par la voie de l'évocation, a rejeté sur le fond la demande d'annulation. La société Royal Cinéma et M. R... se pourvoient en cassation contre cet arrêt. Notons que la SARL Le Club avait également bénéficié d'une subvention de 600 000 euros du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), annulée en première instance, mais ce volet n'est plus en litige. Le pourvoi a

---

<sup>1</sup> La décision d'autorisation de la Commission nationale d'aménagement commercial statuant en matière cinématographique est devenue définitive à la suite du rejet par le Conseil d'Etat du recours de la société Royal Cinéma (CE, 15 octobre 2014, *Société Royal Cinéma*, n° 363457, Tab.).

été communiqué pour observations aux ministres de la culture et des collectivités territoriales, qui n'ont pas produit.

Les dispositions dont l'interprétation fait débat sont celles de l'article L. 2251-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Elles prévoient que « *la commune peut attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique* ». Ces subventions « *ne peuvent être attribuées qu'aux établissements qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées ou qui font l'objet d'un classement art et essai* ». Ces dispositions sont issues de la loi dite Sueur du 13 juillet 1992<sup>2</sup> et leur pendant figure aux articles L. 3232-4 du CGCT pour les départements et L. 4211-1-6° pour les régions. Quel que soit la collectivité territoriale attributrice, la subvention est plafonnée à 30 % du chiffre d'affaires de l'établissement ou 30 % du coût du projet si celui-ci porte exclusivement sur des travaux (article R. 1511-43).

1. Vous regarderez le pourvoi comme dirigé uniquement contre les articles 2 et 3 de l'arrêt, l'article 1<sup>er</sup> annulant le jugement de première instance n'étant pas contesté. Nous en venons directement à son troisième moyen, tiré de l'erreur de droit commise par la cour en considérant que le conseil municipal pouvait légalement accorder des subventions en faveur de la création de nouvelles salles de cinéma. La cour a considéré que l'article L. 2251-4, s'il excluait l'attribution d'une subvention à une nouvelle entreprise de spectacle cinématographique, pouvait néanmoins bénéficier à la création de nouvelles salles, dès lors qu'elles réalisent moins de 7 500 entrées par semaine ou sont classées « art et essai ». La SARL Le Club exploitant déjà un cinéma à Dax, son projet de création de salles à Mont-de-Marsan aurait donc été éligible à la subvention. Les requérants soutiennent que la loi n'autorise les communes qu'à subventionner des salles existantes.

La jurisprudence du Conseil d'Etat est vierge sur cette question, de même que celles des juges du fond en dehors de l'arrêt attaqué. Il semble qu'en pratique, d'autres collectivités que la commune de Mont-de-Marsan se soient crues autorisées à subventionner la création de nouvelles salles. Toutefois, vous ne pourrez confirmer cette lecture de la loi.

Certes, la première phrase de l'article L. 2251-4 permet l'attribution de subventions à des « *entreprises existantes* », ce qui pourrait corroborer l'analyse de la cour. Toutefois, la deuxième phrase précise que ces subventions « *ne peuvent être attribuées qu'aux établissements qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées ou qui font l'objet d'un classement art et essai* ». La notion d'un plafond d'entrées hebdomadaires suggère fortement qu'il s'agit d'établissements existants dont la fréquentation peut être constatée ; il est certes envisageable que la fréquentation soit estimée sur la base de la capacité des salles mais ce n'est pas la lecture la plus naturelle. Cette lecture rétrospective est confirmée par le décret d'application, l'article R. 1511-41 disposant que le dossier de demande de subvention comprend « *le compte d'exploitation des deux années précédant la demande* » et surtout « *un relevé d'informations*

---

<sup>2</sup> Loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique.

*fourni par le Centre national de la cinématographie et relatif au nombre d'entrées moyen hebdomadaire réalisé par l'ensemble des salles de l'établissement concerné au cours de l'année précédant la demande de subvention* » ; il n'est nulle part précisé que cette condition ne s'applique pas aux créations de nouveaux établissements, alors qu'une telle information est par construction impossible à fournir les concernant. Le classement art et essai est également établi sur une base rétrospective puisqu'il se fonde sur « *la proportion de séances composées d'œuvres cinématographiques d'art et d'essai par rapport aux séances programmées au cours d'une période de référence définie par décision du président du CNC<sup>3</sup>* » (article D. 212-90 du code du cinéma et de l'image animée).

Les travaux parlementaires montrent que le législateur a bien entendu ouvrir aux collectivités territoriales une faculté d'intervention « défensive », destinée à maintenir le maillage du territoire en salles de cinéma et non à favoriser la création de nouveaux établissements. Le rapporteur au Sénat, M. Carat, indique dans son rapport que le projet de loi est destiné à permettre aux collectivités « *d'apporter un soutien efficace aux entreprises dont l'équilibre financier est compromis par la crise de la fréquentation du cinéma* » et que l'intervention des communes est circonscrite « *au soutien des seules entreprises existantes : il ne sera pas possible au conseil municipal de soutenir un projet de création d'une entreprise privée d'exploitation cinématographique* ». Le rapporteur a réaffirmé cette lecture restrictive en séance publique. Le secrétaire d'Etat aux collectivités locales, M. Jean-Pierre Sueur, y a indiqué que « *l'objet du projet de loi est d'aider les cinémas à subsister et de leur permettre de se développer dans un certain nombre de situations* », ce qui suggère la possibilité d'ouvrir de nouvelles salles au sein d'un établissement existant mais non de créer de nouveaux établissements *ex nihilo*.

Deux éléments ultérieurs peuvent certes venir au secours de la commune et du bénéficiaire de la subvention :

- Dans le cadre des travaux préparatoires à la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui a relevé le plafond de 2 200 à 7 500 entrées hebdomadaires, le rapporteur de la commission des lois au Sénat, M. Daniel Hoeffel, a indiqué que le texte excluait « *les aides à la création d'entreprises d'exploitation mais pas celles à la création de salles ou à l'extension d'exploitations par des exploitants existants* » ;
- Devant la cour, la commune a produit une lettre de M. Sueur au maire de Mont-de-Marsan en date du 4 juin 2019, répondant à une sollicitation de celui-ci et retenant une interprétation de la loi comme permettant de subventionner une entreprise existante créant un nouveau cinéma.

Il est intéressant de prendre connaissance du point de vue de l'ancien ministre ayant présenté le projet de loi devant le Parlement, même près de vingt ans après les débats, mais nous ne croyons pas que cela puisse vous déterminer. Les travaux préparatoires sont ceux qui ont précédé l'élaboration de la loi et l'on n'y trouve pas de point d'appui en faveur de cette interprétation. Les dispositions réglementaires, auxquelles la loi avait largement renvoyé le soin de définir ses conditions d'application, exigent à l'appui de la demande de subvention

<sup>3</sup> Par exemple, pour l'année 2019, la période de référence va du 5 juillet 2017 au 26 juin 2018 (CNC, Notice du classement art et essai).

des éléments qui ne peuvent être produits pour de nouveaux établissements. Soulignons que cette interprétation n'exclut pas l'extension d'établissements existants.

Plusieurs arguments exposés en défense ne vous retiendront pas. L'article R. 1511-43 du CGCT renvoie à un décret du 24 août 1998<sup>4</sup>, aujourd'hui abrogé et remplacé par le règlement général des aides financières du CNC, pour définir le plafond des dépenses de travaux subventionnables, et ce décret permet au CNC de soutenir la création de nouvelles salles ; toutefois ceci ne signifie pas que le pouvoir réglementaire aurait ce faisant étendu cette possibilité aux collectivités territoriales. De même, le fait que ce décret permette à l'exploitant de plusieurs établissements de regrouper les différents comptes qui lui sont ouverts auprès du CNC en un « unique circuit », cette faculté est sans incidence sur la question de droit que vous devez trancher. Vous accueillerez donc ce moyen d'erreur de droit.

**3. Vous procéderez au règlement au fond car il découle largement de la cassation.**

3.1. Vous écarterez les fins de non-recevoir opposées par les défendeurs et tirées de ce que la société Royal Cinéma aurait intégralement repris ses écritures de première instance, ce qui est inexact, ainsi que de l'application de la jurisprudence *Département du Tarn-et-Garonne*.

3.2. Vous accueillerez le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2551-4 du CGCT, pour les motifs que nous avons exposés.

3.3. La société Royal Cinéma avait présenté pour la première fois en appel des conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte. Contrairement à ce qui est soutenu, de telles conclusions peuvent être présentées pour la première fois en appel (cf. CE, 15 mars 1999, *Mme D...*, n° 183545, Rec.), ce qui s'explique sans doute par le fait qu'elles se bornent à solliciter l'exécution de ce qui résulte nécessairement de ce qui est demandé au principal. Vous enjoindrez à la commune, si la société Le Club ne restitue pas spontanément les sommes versées dans un délai de six mois à compter de la notification de votre décision, d'émettre à son encontre un titre exécutoire. Ce délai plus long que le délai de deux mois demandé par la société requérante se justifie à nos yeux par les difficultés que rencontrent actuellement les exploitants de salles de cinéma. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

**PCMNC :**

- **à l'annulation des articles 2 et 3 de l'arrêt attaqué ;**
- **à l'annulation de la délibération du conseil municipal de Mont-de-Marsan du 19 décembre 2014 et de la convention du 6 janvier 2015 ;**
- **à ce qu'il soit enjoint à la commune, si la société Le Club ne restitue pas spontanément les sommes versées dans un délai de six mois à compter de la notification de votre décision, d'émettre à son encontre un titre exécutoire ;**
- **à ce qu'il n'y ait pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ;**
- **à ce qu'il soit mis à la charge de la commune le versement à la société Royal Cinéma et M. R... d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA ;**
- **au rejet des conclusions présentées à ce titre par la commune et la société Le Club.**

<sup>4</sup> Décret n° 98-750 du 24 août 1998 relatif au soutien financier à l'exploitation cinématographique.

