

sommaire

CHRONIQUES

Liberté d'expression des élus locaux : nouvelle condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme. Stéphane MANSON 247

Continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités au temps du Covid-19. Grégory RZEPSKI 253

JURISPRUDENCE

Compétences des collectivités locales

Comment la loi ALUR a-t-elle organisé le transfert de compétence en matière de PLU à une communauté de communes ? 256

■ CE (6/5 CHR) 12 février 2020, *M. et Mme E*, n° 419439

Conclusions Stéphane HOYNCK

Quelle est la portée de l'exception au principe « silence vaut permis tacite » pour les demandes de démolition en site inscrit ? 261

■ CE (6/5 CHR) 12 février 2020, *Ville de Paris c/ Le Toit Parisien*, n° 421949

Conclusions Stéphane HOYNCK

Une région peut-elle légalement confier la répartition des subventions en faveur du cinéma à une société anonyme ? 264

■ CAA Lyon 25 février 2020, *Région Auvergne-Rhône-Alpes*, n° 18LY00103

Conclusions Samuel DELIANCOURT

Une région peut-elle mettre en place dans les lycées un dispositif de contrôle d'accès par reconnaissance faciale et de suivi de trajectoire ? ... 272

■ TA Marseille (9^e ch.) 27 février 2020, *La Quadrature du Net e. a.*, n° 1901249

Conclusions Pierre-Yves GONNEAU

Observations Alexis FITZJEAN Ó COBHTHAIGH

Police administrative

Le maire est-il en situation de compétence liée pour prendre les mesures prévues par l'article D. 161-11 du code rural ? 283

■ CE (8/3 CHR) 24 février 2020, *SCIF Les Fourneaux et M. Guyot*, n° 421086

Conclusions Karin CIAVALDINI

Domaines public et privé des collectivités locales

Y-a-t-il nécessairement transfert au concessionnaire chargé de la gestion d'un service public de la compétence pour autoriser l'occupation du domaine public ? 288

■ CE (8/3 CHR) 24 février 2020, *Département des Hauts-de-Seine c/ Société Colt Technology Services*, n° 427280 288

Conclusions Karin CIAVALDINI

Services publics locaux

Les SDIS peuvent-ils demander une participation financière pour leurs interventions à la demande du Centre 15 ? 293

■ CE (1/4 CHR) 18 mars 2020, *SDIS 06*, n° 425990

Conclusions Vincent VILLETTE

Fonction publique territoriale

Quelles règles faut-il respecter lorsque les faits qui justifient un refus de titularisation d'un fonctionnaire stagiaire sont également susceptibles de justifier une sanction disciplinaire ? 298

■ CE (3/8 CHR) 24 février 2020, *Commune de Marmande*, n° 421291

Conclusions Marie-Gabrielle MERLOZ

Finances publiques locales

Quels sont les moyens de preuve dont dispose une collectivité territoriale pour établir qu'elle a respecté une obligation d'affectation d'une recette ? 303

■ CE (6/5 CHR) 11 mars 2020, *Commune d'Arpajon*, n° 421445

Conclusions Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE

Selon quelles règles les agences de l'eau peuvent-elles déterminer le cadre des concours financiers qu'elles apportent aux collectivités territoriales ? 308

■ CE (6/5 CHR) 11 mars 2020, *Syndicat des industries et entreprises françaises de l'assainissement autonome (IFAA)*, n° 426366

Conclusions Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI 313

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI 319

MODÈLE D'ACTE MODÈLE DE CONVENTION DE RUPTURE CONVENTIONNELLE APPLICABLE AUX CONTRACTUELS PRÉVU AUX ARTICLES 9, 10 ET 11 DU DÉCRET N° 2019-1593 DU 31 DÉCEMBRE 2019 RELATIF À LA PROCÉDURE DE RUPTURE CONVENTIONNELLE DANS LA FONCTION PUBLIQUE 325

Document mis à disposition sur la Revue générale du droit https://www.revuegeneraledudroit.eu

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université Paris-Descartes
Avocat au Barreau de Paris

François SÈNERS

Conseiller d'État

Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

Xavier Cabannes

Professeur à l'Université Paris-Descartes

Pierre Collin

Conseiller d'État

Claire Cornet

Administrateur territorial

Sébastien Ferrari

Professeur agrégé des Facultés de droit
à l'Université Grenoble-Alpes

Lionel Fourny

Ancien Directeur général des services du département
de la Moselle – Ancien président de l'Association
des directeurs généraux et directeurs généraux
adjoints des services des départements et régions

Mattias Guyomar

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université Panthéon Assas (Paris II)

Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

Christian Pisani

Notaire

Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse
des dépôts

Rémy Schwartz

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université de Paris I

Christophe Soulard

Conseiller à la Cour de cassation – Professeur associé
à l'Université de Lorraine

Laurent Touvet

Conseiller d'État

Éditorial

Coronavirus (suite)

L'état d'urgence sanitaire entré en vigueur sur l'ensemble du territoire national vient d'être prolongé. La gravité de la menace et de la crise sanitaires a généré l'adoption de nouvelles dispositions législatives et réglementaires afin de garantir la santé publique. Ce dispositif a conduit à la mise en place des mesures de confinement et désormais de déconfinement. En effet ce dernier est intervenu le 11 mai.

La crise du coronavirus a affecté évidemment gravement le fonctionnement des collectivités territoriales et dans l'avenir ce fonctionnement ne sera sans doute plus tout à fait le même. Tous les secteurs de l'activité locale mais aussi le fonctionnement institutionnel des collectivités territoriales sont l'objet de règles adaptant les réunions, les procédures, les délais à ces circonstances exceptionnelles.

Le *BJCL* a déjà présenté la problématique électorale mais il ne faut pas oublier, par exemple, que la désignation des exécutifs locaux dans les communes ayant élu les équipes municipales dès le premier tour n'est pas faite à l'heure où cet éditorial est rédigé.

L'instruction des demandes d'urbanisme, pour prendre un autre exemple, a été différée et les contentieux provisoirement figés.

La continuité financière et budgétaire a dû être assurée par des dispositions spécifiques sur laquelle le *BJCL* fait le point. L'usage des prérogatives des élus locaux a donné lieu à des débats ; par exemple, en matière de pouvoirs de police, les maires ont pris des initiatives (arrêté instituant des couvre-feux, rendant le port obligatoire du masque...) qui ont donné lieu à contentieux, illustrant la difficile articulation entre les responsabilités de l'État et des maires, et l'interprétation tout aussi délicate de la notion de concours de pouvoirs de police. Dans une ordonnance du 17 avril 2020, qui fera l'objet d'un commentaire, le Conseil d'État a précisé que l'usage par le maire de son pouvoir de police générale pour édicter des mesures de lutte contre l'épidémie de Covid-19 est subordonné à la double condition qu'elles soient exigées par des raisons impérieuses propres à la commune et qu'elles ne soient pas susceptibles de compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'État dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale.

Le *BJCL* tente de présenter les décisions de jurisprudence les plus intéressantes dans ses brèves plus particulièrement les ordonnances rendues par les juges des référés.

Le *BJCL* publie bien évidemment aussi des arrêts en formation collégiale rendus avant le confinement et une chronique importante sur le droit d'expression des élus. ■

Bernard POUJADE

Une région peut-elle légalement confier la répartition des subventions en faveur du cinéma à une société anonyme ?

RÉSUMÉ Une région, en confiant à une société, par l'octroi d'une subvention globale et forfaitaire, la gestion effective de l'attribution de fonds régionaux destinés à promouvoir le développement culturel régional par le cofinancement de films longs-métrages, a renoncé à exercer sa compétence, et ce alors même que certains critères d'éligibilité, détaillés dans une convention doivent être respectés pour chaque projet, et que des contrôles de la région sur l'utilisation de ces fonds ont été institués.

ABSTRACTS Développement culturel ■ Production cinématographique ■ Subvention d'une région à une société anonyme ■ Cofinancement de films pour le compte de la région ■ Légalité ■ Absence.

CAA Lyon 25 février 2020, *Région Auvergne-Rhône-Alpes*, n° 18LY00103 – Mme Paix, président – Mme Chevalier-Aubert, Rapp. – M. Deliancourt, Rapp. public – Delsol & Avocats, Av.

Conclusions

Samuel DELIANCOURT, rapporteur public

Le cinéma est un secteur concurrentiel et il en va ainsi de la production des films à l'exploitation des salles de cinéma¹. Le Centre national du cinéma et de l'image animée peut attribuer des aides financières², à l'instar de certaines personnes publiques sous réserve du respect du principe de compétence et/ou de spécialité. C'est à ce titre que la région Auvergne-Rhône-Alpes (AURA) accorde des aides financières pour la production cinématographique³ dans le cadre de sa compétence en matière de promotion du développement culturel⁴. Les régions qui interviennent opèrent grâce à des fonds d'aide ou de soutien à diverses productions (images, courts-métrages, longs-métrages, documentaires, industries diverses, thématiques ciblées, créateurs régionaux, etc.) ou accorde des aides directes à l'écriture, à la création ou à la production. La particularité de la région AURA est qu'elle confie la répartition des subventions à une société anonyme (SA), le Centre Européen Cinématographique (CEC) Rhône-Alpes (CECRA).

M. Tête en sa qualité de conseiller régional sollicite depuis des années l'annulation des délibérations à l'origine permettant ce montage financier⁵. Il a obtenu par deux fois satisfaction et c'est un troisième épisode qui se joue aujourd'hui devant vous : il sollicite l'annulation de la délibération n° 14.11.643 des 11 et 12 décembre 2014 par laquelle l'assemblée plénière du conseil régional Rhône-Alpes a approuvé la convention cadre pluriannuelle avec le CECRA pour la période 2015-2019, ensemble l'acte du président de la région Rhône-Alpes de signer cette convention. Par le jugement contesté lu le 7 novembre 2017, le tribunal administratif de Lyon a fait droit à sa demande. La région AURA relève régulièrement appel de ce jugement d'annulation. Vous pourrez sans difficulté admettre l'intervention du CEC Rhône-Alpes qui intérêt à l'annulation de ce jugement d'annulation contesté.

¹ Voir par exemple l'avis 08-A-13 du 10 juillet 2008 du Conseil de la concurrence relatif à une saisine du syndicat professionnel UniCiné portant sur l'intervention des collectivités locales dans le domaine des salles de cinéma. Voir A. Pelissier, « Les conventions d'aide aux exploitants de cinéma », *CP-ACCP*, n° 80, septembre 2008, p. 65.

² Voir article 111-2 et 112-1 du code du cinéma et de l'image animée.

³ Sur les aides accordées en matière culturelle de nature à fausser la concurrence, voir Cass. com. 4 avril 1978, *Commune de Saint-Maur*, n° 76-14350 : *Bull.*, n° 113, p. 95.

⁴ Art. L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Voir CAA Lyon 21 décembre 2010, n° 08LY01180 (à propos de la délibération autorisant le président de la région à signer le 8 février 1991 une convention quinquennale prévoyant notamment l'apport par la région d'une avance annuelle maximum de 20 000 000 francs (3 048 980,34 €) ; TA Lyon, 3 avril 2014, n° 1103969, *Revue Lamy Droit de l'immatériel*, n° 106, 1^{er} juillet 2014, note M. Le Roy (s'agissant de la délibération n° 11.11.212 en date des 7 et 8 avril 2011 par laquelle l'assemblée plénière du conseil régional de Rhône-Alpes a renouvelé la convention avec Rhône-Alpes Cinéma pour la période 2011-2015 et annulé pour méconnaissance de l'article 108 § 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les dispositions de l'article L. 1511-1-1 du code général des collectivités territoriales en raison de l'absence de notification de cette aide).

I. La contestation de la recevabilité de la demande de première instance

Se pose à titre liminaire une question de recevabilité portant sur la demande d'annulation présentée en première instance par M. Tête. La région AURA ainsi que la société CECRA lui ont opposé la fin de non-recevoir tirée de ce que M. Tête aurait dû introduire un recours de plein contentieux dans la lignée de la jurisprudence *Tarn-et-Garonne*⁶. Le tribunal l'a écartée en première instance au motif que : « Les membres de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour contester, devant le juge de l'excès de pouvoir, la délibération attribuant une subvention sous la forme d'une convention quinquennale et l'acte de la signer, convention qui, contrairement à ce que font valoir en défense la région Auvergne Rhône-Alpes et le centre européen cinématographique Rhône-Alpes, ne revêt pas le caractère d'un contrat administratif au sens de la jurisprudence du Conseil d'État du 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne, n° 358994. »

Quelle est la nature du litige au regard de la jurisprudence *Tarn-et-Garonne* ? Selon celle-ci, qui met fin à la théorie de l'acte détachable du contrat, les tiers ainsi que les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale, à l'instar de M. Tête, peuvent contester la délibération autorisant l'exécutif à signer une convention⁷ et remettre en cause la légalité de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer à l'occasion d'un recours de pleine juridiction en contestation de validité du contrat.

La délibération en litige a trait à la contestation d'un contrat portant sur l'attribution d'une subvention. La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations comporte un chapitre III concernant les « Dispositions relatives à la transparence financière ». L'article 10 précise que : « L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. » Les subventions d'un montant supérieur à 23 000 € ne peuvent être attribuées que par voie conventionnelle en vertu du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques. Ce texte ne définissait jusqu'alors pas la notion subvention. C'est chose faite depuis l'entrée en vigueur de l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, selon lequel : « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion

d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. / Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. » Cette définition est issue de l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire⁸. Selon l'exposé des motifs : « La loi "DCRA" ne définit cependant pas la notion de subvention, et cette absence de définition est source de difficultés pour les acteurs. [...] L'ensemble des acteurs, associations ou collectivités locales, ont formulé le souhait d'une clarification du régime juridique des subventions, en vue d'en développer l'usage en alternative à la commande publique, et d'une inscription au niveau législatif afin qu'il puisse produire ses effets tant à l'égard des autorités de l'État qu'à l'égard des collectivités locales. »

Une question de recevabilité porte sur la question de savoir si M. Tête pouvait solliciter par la voie du recours pour excès de pouvoir l'annulation de la délibération autorisant la signature d'un contrat allouant une subvention. Si celle-ci n'était pas nouvelle⁹, elle n'en était pas moins non clairement et uniformément résolue. Aussi les parties débattent-elles très longuement, à hauteur de presque la moitié dans leurs écritures, sur ce point. Cette interrogation a cependant perdu tout son intérêt juridique depuis l'avis rendu le 29 mai 2019 par le Conseil d'État, Société Royal Cinéma, faisant suite à la demande de la Cour de Bordeaux¹⁰, dans lequel la Haute juridiction administrative a estimé que « les recours relatifs à une subvention, qu'ils aient en particulier pour objet la décision même de l'octroyer, quelle qu'en soit la forme, les conditions mises à son octroi par cette décision ou par la convention conclue en application des dispositions précitées de la loi du 12 avril 2000, [...] ne peuvent être portés que devant le juge de l'excès de pouvoir, par le bénéficiaire de la subvention ou par des tiers qui disposent d'un intérêt leur donnant qualité à agir »¹¹. Dans ce cas particulier dans lequel la volonté unilatérale de l'administration¹² se traduit, ainsi que l'exige le législateur, par un contrat, lequel n'est que l'*instrumentum*, le recours prend la forme d'un recours pour excès de pouvoir. Il existe ainsi et encore des cas où le contrat ne peut être contesté que par la voie du recours pour excès de pouvoir, à l'instar de ceux portant de recrutement des

⁸ S. Dubiton, « Le subventionnement des associations après la loi Économie sociale et solidaire », *AJDA* 2014, p. 2528.

⁹ Voir, par exemple, J.-P. Markus, « La relation juridique d'aide à aidé : acte unilatéral ou contrat ? », *CP-ACCP*, n° 80, septembre 2008.

¹⁰ CAA Bordeaux 8 février 2019, n° 16BX00581 : *Contrats-Marchés publics* 2019, comm. n° 137, obs. E. Muller.

¹¹ N° 428040 : Rec., p. 172 ; *BJCP* 2019, n° 126, p. 350, concl. E. Cortot-Boucher.

¹² En effet, une décision qui a pour objet l'attribution d'une subvention constitue un acte unilatéral qui crée des droits au profit de son bénéficiaire (CE 5 juillet 2010, *Chambre du commerce et de l'industrie de l'Indre*, n° 308615 : Rec., p. 238).

⁶ N° 358994 : Rec., p. 70 ; *JCP A* 2014, 2152, comm. J.-F. Sestier ; *JCP A* 2014, 2329, chron. O. Le Bot ; *DA* 2014, comm. 36, note F. Brenet ; *RFDA* 2014, p. 425, concl. B. Dacosta ; *RFDA* 2014, p. 438, note P. Delvolvé ; *RDJ* 2014, p. 1175, n° 5, note L. Janicot et J.-F. Lafaix ; *AJDA* 2014, p. 1035, note A. Bretonneau et J. Lessi.

⁷ CE 4 août 1905, *Martin*, n° 14220 : Rec., p. 749, concl. Romieu ; *D.* 1907, J., p. 49, concl. Romieu, S. 1906, 3, p. 49, note M. Hauriou.

agents publics¹³. Le recours en annulation de M. Tête, introduit dans le délai de recours contentieux, était dès lors recevable. Vous pourrez confirmer dans la lignée de l'avis précité du 29 mai 2019 la recevabilité de la demande de première instance.

II. Quelle est la nature du flux financier accordé par la région au CECRA ?

Il n'est pas toujours aisé ni facile de distinguer et de qualifier la nature des flux financiers émanant d'une collectivité publique. Un risque de requalification existe¹⁴ dès lors que subventions, marchés publics et délégations de service public sont autant de catégories juridiques en miroir¹⁵. En l'espèce, quelle est la nature du contrat conclu ?

Serait-ce, tout d'abord, un marché public ? Vous le savez, un marché est défini par le code des marchés public¹⁶ comme celui de la commande publique¹⁷ comme un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent. Le critère est le paiement d'une prestation. C'est pourquoi selon l'article 9-1 de la loi DCRA : « Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. » Tel n'est pas le cas en l'espèce dès lors que la somme versée à la SA CECRA ne rétribue nullement cette dernière pour la réalisation d'une prestation déterminée ou identifiée. Ce serait par exemple le cas si la CECRA devait assurer la promotion de l'image de la région, mais ce n'est nullement l'objet de la convention litigieuse¹⁸. Si on peut considérer qu'elle lui confie la gestion de cette allocation, elle ne la rémunère pas d'une quelconque manière. Il n'y a pas de prix. Aussi la qualification de marché public ne peut-elle aboutir. Par voie de conséquence, le moyen au fond tiré de la violation du code des marchés publics pourra être écarté comme inopérant, c'est-à-dire sans influence possible sur la solution du présent litige¹⁹.

Serait-ce, en deuxième lieu, une délégation de service public ? La réponse est également négative dès lors que la région AURA ne confie nullement l'exécution d'une mission de service public à la société CECRA. Ce pourrait être en revanche le cas, là encore, si la société devait également assurer la promotion de l'image de la région²⁰.

En troisième lieu, et par élimination, il s'agit donc d'une aide financière répondant aux éléments constitutifs d'une subvention. Cette dernière notion n'était pas définie par les textes mais la jurisprudence, en particulier fiscale, laquelle permettait d'en déterminer les éléments de définition. Pour être ainsi qualifiées, les sommes versées ne devaient pas être regardées comme rémunérant des prestations de services effectuées à titre onéreux par son contribuable²¹. La distinction entre prestation de service relevant du code de la commande publique et subvention tient à ce que la première concerne une prestation individualisée ou individualisable. C'est le critère de la contrepartie directe²². Si la contribution financière versée a pour objet de confier l'exécution d'une prestation définie ou identifiable, il s'agit d'un prix et donc d'un marché public²³. Les critères de la subvention sont désormais codifiés à l'article 9-1 précité de la loi DCRA, lequel les définit comme des « – contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives [...], justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire ». Il s'agit ainsi d'une subvention, c'est-à-dire un concours de nature financière de la part de la région AURA au soutien de la production cinématographique. Et, contrairement à ce que soutient M. Tête, le bénéficiaire final n'est nullement la société. Celle-ci pourrait être considérée et regardée comme bénéficiaire si sur le montant alloué, une part était dédiée à ses charges et autres frais de fonctionnement, mais rien ne permet d'établir et de justifier que ce serait le cas.

¹³ CE S. 30 octobre 1998, *Ville de Lisieux*, n° 149662 : Rec., p. 375, concl. J.-H. Stahl ; CE 31 décembre 2008, *Cavallo*, n° 283256 : Rec., p. 481 ; DA 2009, comm. n° 41, note F. Melleray ; RFDA 2009, p. 89, concl. E. Glaser ; AJDA 2009, p. 142, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; JCP A 2009, n° 2062, note D. Jean-Pierre ; CE 2 février 2015, *Commune d'Aix-en-Provence et Joissains*, n° 373520 : Rec., p. 14 ; AJDA 2015, p. 990, note F. Melleray ; BJCL 2015, p. 318, concl. V. Dumas ; *Contrats-Marchés publ.* 2015, comm. n° 102, note J.-P. Pietri.

¹⁴ Voir par exemple, CE 26 mars 2008, *Région de la Réunion*, n° 284412 : Rec., p. 114 ; AJDA 2008, p. 1152, note J.-D. Dreyfus ; CAA Bordeaux 21 juin 2011, *Région Limousin*, n° 10BX01717 ; CAA Nancy 21 juin 2016, *Commune de Reims et Société Amaury Sport Organisation*, n° 15NC02284 et 15NC02359.

¹⁵ Voir J.-M. Pontier, « Catégories en miroir : subventions, délégations de service public, marchés publics », *Mélanges Richer*, p. 264

¹⁶ Article 1^{er} du code des marchés publics.

¹⁷ Article L. 1111-1 du code de la commande publique.

¹⁸ CE 26 juin 1996, *Département de l'Yonne*, n° 161283 : Rec., T., p. 743-759-769, jugeant que « le fait que, postérieurement à la délibération contestée, l'association « Club Sport Aventure » ait conclu une convention avec le département prévoyant l'apposition du « logo » de ce dernier sur divers supports de communication, ne permet pas, en tout état de cause, de regarder la subvention accordée comme ayant pour contrepartie une prestation de « promotion » » (sur le jugement contesté, voir TA Lyon 30 mars 1989, *Revue juridique de l'économie du sport* 1989-4, n° 11, p. 49).

¹⁹ CE 9 juin 2010, *Iche*, n° 320027.

²⁰ Voir TC 5 juillet 1999, *Société International Management Group c/ Département de l'Ain*, n° 03133 : Rec., p. 463, jugeant que : « Le contrat litigieux confiait à la Société International Management tant la conception des opérations de communication et de publicité envisagées pour promouvoir l'image du département à l'occasion du Masters de Paris, que leur exécution ; qu'ainsi cette société participait à l'exécution même d'un service public administratif ; que, par suite, le litige relatif à ce contrat relève de la juridiction administrative. »

²¹ CE 2 juin 1992, *Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie c/ Association des amis du festival de Rodez et du Parvis*, n° 191937 : Dr. fisc. 2000, n° 3, comm. n° 22, concl. J. Arrighi de Casanova ; RJF 7/1999, n° 851.

²² CE S. 6 juillet 1990, *Comité pour le développement industriel et agricole du choletais*, n° 88224 : Rec., p. 210 ; RJF 8-9/1990, concl. Racine, jugeant que « le comité pour le développement industriel et agricole du choletais a passé avec la ville de Cholet une convention particulière qui lui confiait la réalisation pour le compte de cette dernière d'une étude précisément déterminée et qui prévoyait qu'une rémunération spécifique de 510 000 F lui serait versée ; que cette activité constitue une prestation de services effectuée à titre onéreux » ; CE 10 juillet 1991, *Chambre de commerce et d'industrie de Perpignan et des Pyrénées-Orientales*, n° 61575 : Rec., p. 279 ; CE 8 juillet 1992, *SA Midem Organisation*, n° 80731 : Rec., T., p. 939 ; CE 29 octobre 2003, *Communauté urbaine de Lyon*, n° 241524 : Rec., T., p. 767.

²³ CE 26 mars 2008, *Région de la Réunion*, préc.

III. Une société peut-elle être légalement chargée de la répartition d'une subvention publique ?

Il est soutenu que la délibération contestée serait entachée d'une incompétence négative au motif que la région AURA se serait illégalement départie de l'exercice de sa compétence. La région AURA pouvait-elle, comme elle l'a fait, passer par une société pour que cette dernière répartisse la subvention globale allouée ? Ce moyen pourra être écarté ainsi que nous allons le voir dès lors qu'elle exerce réellement sa compétence, mais sous une modalité différente, via une société dans laquelle elle est présente et intervient.

A. Une subvention annuelle versée à une société

La question serait sans doute envisagée différemment si l'intermédiaire avait été un établissement public ou une association²⁴, et non pas une société anonyme comme en l'espèce. La nature de l'établissement gestionnaire nous apparaît cependant sans incidence dès lors qu'il ne perçoit pas tout ou partie de la subvention versée, ni n'est rétribué financièrement pour son action. En effet, les établissements publics tout comme les sociétés sont dans une logique de rentabilité, de même d'ailleurs que les associations, l'absence de but lucratif de ces dernières n'excluant pas nullement l'exercice d'une activité commerciale, et donc la recherche de gains, mais seulement la redistribution d'éventuels bénéfices à ses membres (fondateurs, dirigeants et membres actifs)²⁵. La seule différence est que seules les sociétés peuvent, selon leur forme sociale, redistribuer les excédents, ce qui est ici sans incidence puisque, répétons-le, elle n'est ni financée ni rémunérée par la subvention régionale.

B. La possibilité de confier la répartition d'une subvention globale à un tiers ?

Est-il possible de confier à un tiers la répartition d'une subvention ou est-ce faire preuve d'incompétence négative ? Le tribunal administratif de Lyon a répondu par la négative et jugé que : « *La région Rhône-Alpes a laissé au centre européen cinématographique Rhône-Alpes le soin de répartir entre les différents producteurs de films la subvention dont elle a arrêté le montant global, alors que ni les modifications limitées introduites dans la convention pluriannuelle par rapport à une précédente convention d'attribution de subvention approuvée en décembre 2005, ni la simple participation de la région Rhône-Alpes au capital du centre européen cinématographique Rhône-Alpes dont font notamment état les parties ne permettent de regarder*

le conseil régional comme exerçant en l'espèce sa propre compétence en matière d'attribution de subvention. »

Une telle motivation n'est pas sans évidemment rappeler la position adoptée par le Conseil d'État dans l'arrêt *Diard et David*²⁶, jugeant en matière de subventions de fonctionnement et d'équipement à des établissements techniques et secondaires privés versées par un département à la direction diocésaine de l'enseignement catholique le soin de répartir entre les établissements les subventions dont il a arrêté le montant global, que « si le conseil général à la faculté d'accorder, dans les conditions prévues par la loi certaines subventions à des établissements d'enseignement privés, il lui appartient de désigner lui-même les établissements bénéficiaires et de fixer le montant de chaque subvention en fonction tant des règles fixées par les dispositions applicables aux différentes catégories d'établissement que de l'intérêt que chaque opération pour laquelle une subvention est accordée présente pour le département ; qu'en s'en remettant à une personne privée du soin d'exercer cette compétence et, alors même que la délibération prévoit que des justificatifs des subventions accordées à chaque établissement devront être fournis au conseil général à la fin de l'exercice, le conseil général a entaché sa délibération d'illégalité ». Des aides ne peuvent être allouées que si elles sont possibles²⁷ et on retrouve ici toute la jurisprudence relative à la légalité des subventions accordées à des personnes privées²⁸ comme publiques²⁹ qui ne relèveraient pas de la compétence de la collectivité³⁰, au regard de l'intérêt public local³¹, les collectivités ne pouvant pas intervenir en matière politique³² ou encore s'immiscer dans des conflits collectifs de travail³³. La lecture des conclusions de M. Savoie sur l'affaire *Diard* précitée montre cependant que ce cas était finalement véritablement particulier dès lors que ce mécanisme ne permettait pas de déterminer les sommes finalement allouées et donc leur contrôle et, par là même, le respect des textes de lois. Nous le citons : « la subvention globale attribuée à la direction diocésaine ne présente un intérêt local que dans la mesure où elle sera ensuite affectée à des établissements d'enseigne-

²⁶ CE 28 avril 1995, n° 103930 : Rec., p. 182 ; *RFDA* 1996, p. 79, concl. H. Savoie.

²⁷ Voir, par exemple, CE 19 mars 1986, *Département de Loire-Atlantique*, n° 60483 : Rec., p. 61.

²⁸ Voir, par exemple, D. Cimper, « Les aides des collectivités locales aux associations sportives », *LPA* 23 juin 1995 ; L. Clément-Wilz, « Les subventions municipales, quels intérêts ? », *DA* 2014, étude 10 ; S. Dubiton, « Le subventionnement des associations après la loi Économie sociale et solidaire », *AJDA* 2014, p. 2528 ; S. Pugeault, « Le risque de requalification des conventions entre associations et collectivités territoriales », *CP-ACCP* juillet-août 2007, p. 50 ; O. Rousset, « Les communes et la liberté de subventionner les personnes privées », *LPA* 5 avril 1996, p. 10.

²⁹ O. Guillaumont, « Les subventions entre collectivités territoriales », *AJDA* 2009, p. 1804.

³⁰ Voir, par exemple, CE 16 juin 1997, *Grissolange*, n° 107784.

³¹ Par exemple, pour un prêt, CE 31 mai 2000, *Ville de Dunkerque*, n° 170563 : Rec., p. 218, *AJDA* 2000, p. 939, note F. Chouvel.

³² Par exemple, CE 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine, Commune de Saint-Ouen et Commune de Romainville*, n° 93331 : Rec., p. 209 ; *DA* 1989, comm. 622 ; *AJDA* 1990, p. 119 ; *JCP G* 1989, IV, 416.

³³ Par exemple, CE 20 novembre 1985, *Commune d'Aigues-Mortes* : Rec., p. 330 ; CE 11 octobre 1989, *Commune de Gardanne et autres*, n° 89325 : Rec., p. 188 ; CE 12 octobre 1990, *Commune de Champigny-sur-Marne*, n° 91325 : Rec., T., p. 607 ; CE 23 juin 2004, *Commune de Dunkerque et Communauté urbaine de Dunkerque*, n° 250294 : Rec., T., p. 600-605 ; *BJCL* 2004, p. 541, concl. E. Glaser ; *JCP A* 2004, n° 1531, note E. Glaser et F. Sèners ; *Dr. Adm.* 2004, comm. n° 137, note E. Glaser ; *Collectivités territoriales – Intercommunalités* 2004, comm. n° 165, note P. Bentolila.

²⁴ Sur la procédure de demande de subvention, voir l'art. 10 de la loi DCRA et le décret n° 2016-1971 du 28 décembre 2016 précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations.

²⁵ Voir J. Chevallier, « L'association entre public et privé », *RDJ* 1981, p. 888, où sont utilisés les termes de « passerelle entre public et privé ».

ment. Mais alors, il ne nous paraît pas neutre, au regard de cet intérêt, que tel établissement reçoive une aide plutôt que tel autre. Or, l'appréciation de l'intérêt attaché à la promotion d'opérations organisées par les établissements privés relève de la seule compétence du conseil général. Ce conseil ne peut certainement pas déléguer cette compétence à une tierce personne. En l'espèce, la délibération attaquée est illégale faute donc d'avoir précisé les sommes qui devaient revenir aux établissements visés./ Notons, en outre, que le système adopté à l'espèce ne permettait pas *a priori* de déterminer si le seuil fixé par la loi de 1850 était ou non respecté ». La question ne se pose pas cependant en ces termes dans la présente espèce, qui est tout aussi particulière que le cadre juridique ayant donné lieu à la décision précitée. Ce qui est en litige concerne les modalités de répartition et donc d'attribution de cette subvention annuelle de 3 millions d'euros par la SA CECRA. La région AURA peut légalement subventionner les œuvres audiovisuelles. Elle peut le faire directement. Mais elle a choisi de le faire indirectement au moyen d'un intermédiaire, la SA CECRA, chargée de « répartir » la subvention globale allouée par la région. Est-ce légal ? La réponse peut à notre sens être positive dès lors que la collectivité est présente à tous les stades de la procédure et intervient au sein de cette structure et n'a ainsi pas entendu se départir de l'exercice de sa compétence, ce qui est le cas : l'attribution de subventions est fondée sur des critères qui ont été préalablement fixés et dont le montant est déterminé pour des actions fixées relevant de la compétence de la collectivité territoriale au travers d'une société dans laquelle la région est largement présente et représentée.

Reprenons ces éléments démontrant que la région exerce sa compétence. La société Rhône-Alpes cinéma est une société est une société anonyme (SA), créée le 19 novembre 1990, et dans laquelle la région AURA a été autorisée par décret en Conseil d'État du 12 octobre 1990 à détenir 15 % du capital (participation de 7 546,23 €)³⁴. Par une délibération du 20 juillet 2006, la commission permanente du conseil régional a racheté à M. Roger Planchon, président de Rhône-Alpes Cinéma, membre fondateur détenant 84,85 % des parts (2 800 actions de 100 FF sur les 3 300), 594 actions pour un montant de 15 141,06 €. La collectivité régionale est actionnaire désormais à hauteur de 33 % de cette société qui porte le financement confié.

La SA CECRA développe trois activités distinctes, la première, regroupée sous la dénomination Rhône-Alpes Cinéma concerne l'accompagnement artistique, le soutien à la production, et la diffusion des films de long-métrage. Elle a pour objet le soutien à la création et à la production d'œuvres cinématographiques par des aides à l'écriture, au développement et à la production, la promotion des films et développement de leur diffusion régionale, le développement de la filière de l'image sur le territoire et l'aménagement culturel du territoire. À ce titre, la région AURA lui confie une enveloppe annuelle de 3 millions d'euros sur une période de 5 années que la SA CECRA doit répartir au titre du soutien à la coproduction de projets cinématogra-

phiques de long-métrage, dont 100 000 € maximum pour le développement.

Cette société n'est nullement « transparente »³⁵ et la région AURA est largement présente : elle est actionnaire, elle définit les critères d'éligibilité, elle participe à l'attribution des subventions puis assure tant le suivi que le contrôle. Elle est présente, intervient à tous les stades de la procédure et peut s'opposer à l'octroi d'une subvention comme faire droit à une demande en ce sens. En effet, la région participe au capital, ainsi qu'il a été dit, et est représentée par le vice-président délégué à la culture au sein du comité qui comporte 7 à 10 experts, ainsi que dans le comité d'investissement et dans le comité de suivi. Le comité d'investissement (art. 5) qui est chargé de l'examen des demandes et de choisir les projets éligibles est composé de 7 à 10 experts et, parmi eux, la région est représentée par le vice-président délégué à la culture, avec un représentant de l'État en qualité d'observateur. Le comité de suivi (art. 13) est composé du bureau de la commission culture, d'un élu de la région par groupe politique et d'un représentant de l'État (Drac Rhône-Alpes ou CNC) et est présidé par le vice-président délégué à la culture de la région. Il se réunit au moins deux fois par an à l'hôtel de Région a pour objet de suivre les engagements en développement et en coproduction de la SA CECRA, ainsi que faire le point sur l'état d'avancement des projets en cours. L'attribution des subventions fait l'objet de différents contrôles auxquels participe la région AURA sur la base des critères d'éligibilité fixés par l'article 4 de la convention. La SA CECRA doit adresser un compte rendu financier annuel ainsi qu'une synthèse des actions conduites (art. 14) et est soumise au contrôle a posteriori de la région en lui donnant accès et en lui laissant la possibilité de contrôler ses documents financiers et comptables (art. 15), ce qui au passage constitue une clause exorbitante du droit commun conférant audit contrat un caractère administratif³⁶. En outre, la SA CECRA n'est nullement rémunérée pour cette action de répartition, même si elle l'est évidemment autrement, en particulier par la visibilité et la stature que son statut d'intermédiaire, d'interlocuteur unique et de dispensateur de deniers publics que sa situation lui confère dans le monde du cinéma. D'ailleurs, selon l'article 8 de la convention, la SA CECRA s'interdit la distribution de bénéfices pendant les 5 années de la convention quinquennale, c'est-à-dire de 2015 à 2019. Le reversement de la subvention est de plus prévu en cas de non-respect de la convention. Il existe donc un contrôle de la part de la région AURA au sein de la SA CECRA à tous les stades de la procédure, de la fixation des critères d'exigibilité au suivi. Aussi la compétence est-elle exercée et non illégalement déléguée à un « tiers ».

M. Tête estime que l'indépendance n'est pas garantie et que les subventions pourraient être attribuées par la société à des amis ou à des connaissances. Ce en quoi elle

³⁴ Voir le rapport et le rapport d'observations définitives du 28 juin 2004 de la Chambre régionale des comptes concernant la gestion du Centre Européen cinématographique (Rhône-Alpes Cinéma) au cours des exercices 1995 et suivants.

³⁵ Sur cette notion ainsi que les critères d'identification, voir CE 20 juillet 1990, *Ville de Melun et Association Melun Culture Loisirs*, n° 69867 : Rec., p. 220 ; *AJDA* 1990, p. 820, concl. M. Pochard ; *JCP G.* 1990, II, n° 21663, note E. Fatôme ; CE 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, n° 281796 : Rec., p. 130 ; *Contrats et Marchés publics* 2007, comm. n° 137, note G. Eckert. Voir l'arrêt à l'origine de ce pourvoi, CAA Paris 20 avril 2005, *Commune de Boulogne-Billancourt* : *AJDA* 2005, p. 1729, concl. P. Trouilly ; *BJDCP* 2005, p. 360, note C. Maugüe ; *Contrats et marchés publics* 2005, comm. n° 211, note G. Eckert ; *JCP A* 2005, n° 1227, note F. Linditch.

³⁶ Voir CE 19 novembre 2010, *ONF c/ Girard-Mille*, n° 331837 : Rec., p. 448.

ne différerait peut-être pas des risques identiques si elle était versée par la région ou par tout autre établissement public. Cet argument est cependant dénué de portée dès lors que les critères sont établis et doivent être en principe être suivis à peine d'irrégularité de la décision d'attribution. Nous vous proposons dans ces conditions d'annuler le motif d'annulation retenu par les premiers juges, à savoir l'incompétence négative de l'assemblée délibérante. Si vous nous suivez, vous devrez examiner les autres moyens soulevés par la voie de l'effet dévolutif de l'appel.

M. Tête soutient tout d'abord, que les informations fournies avant le vote auraient été incomplètes et erronées quant aux informations délivrées sur le budget et au fait que ce mécanisme était en conformité avec la réglementation européenne. Cependant, le montant du budget toute comme la période ont été précisés sans erreur et nous verrons que la réglementation européenne ne condamne pas ce mécanisme et qu'il existe une exemption de notification des aides de ce type dans ce secteur à la Commission européenne en matière de production audiovisuelle.

Il estime également que la délibération serait illégale au motif qu'elle prévoit qu'un membre du comité d'investissement qui serait concerné par un dossier figurant à l'ordre du jour et qui devrait alors se retirer. Cette rédaction semble au contraire garantir l'impartialité dudit comité, à l'instar des procédures applicables à toute autorité administrative³⁷.

M. Tête invoque enfin la méconnaissance du droit de l'Union Européenne et plus particulièrement l'absence de notification de ces aides à la commission européenne. C'est sur le fondement de ce moyen que le tribunal administratif de Lyon avait en 2014 annulé la délibération n° 11.11.212 en date des 7 et 8 avril 2011 portant sur le renouvellement de la convention pour la période 2011-2015, c'est-à-dire la période précédant la convention qui nous concerne. Les juges d'appel avaient estimé que : « *La région Rhône-Alpes ne démontre pas, par la seule référence aux stipulations précitées de la convention triennale, et comme le soutient à juste titre M. Tête, que la subvention spécifique qu'elle attribue à Rhône-Alpes Cinéma serait au nombre des aides qui ont été notifiées à la Commission européenne et validées par cette dernière le 22 mars 2006 ; que, par suite, M. Tête est fondé à soutenir que la délibération attaquée approuvant le renouvellement de la convention entre la région Rhône-Alpes et Rhône-Alpes Cinéma pour la période 2011-2015, méconnaît le paragraphe 3 de l'article 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les dispositions de l'article L. 1511-1-1 du code général des collectivités territoriales* » Il appartient à la Commission européenne d'apprécier la compatibilité des aides publiques avec les règles de l'UE et doit à cet effet être informée via les notifications de la part des États membres qui sont transmises électroniquement par l'application Web State Aid Notification Interactive (SANI)³⁸. Désormais, cependant, l'article 54 du règlement (UE) n° 651/2014 de la commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité prévoit les régimes des aides en faveur des

œuvres audiovisuelles, lesquels sont compatibles avec le marché intérieur et sont exemptés de l'obligation de notification. Selon ce texte qui a pour objet de permettre aux gouvernements de l'Union européenne (UE) d'attribuer des financements publics plus importants à un plus large éventail d'entreprises, sans devoir au préalable en demander la permission à la Commission européenne, « *1. Les régimes d'aides à l'écriture de scénarios et au développement, à la production, à la distribution et à la promotion d'œuvres audiovisuelles sont compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, du traité et sont exemptés de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité, pour autant que les conditions prévues par le présent article et au chapitre I soient remplies* ». Ce mouvement d'exemption se fonde sur le caractère particulier des œuvres audiovisuelles, qui « *jouent un rôle important dans la constitution des identités européennes et reflètent les différentes traditions des États membres et des régions de l'Union. Alors que les œuvres cinématographiques produites en dehors de l'Union se livrent une forte concurrence, les œuvres européennes sont peu diffusées en dehors de leur pays d'origine, en raison de la fragmentation du secteur en marchés nationaux, voire régionaux* » (§ 73). Le régime de ces aides est donc exempté de notification et le moyen manque ainsi en droit. En tout état de cause, il manque également en fait car vous disposez de la notification à la Commission européenne, laquelle en a accusé réception le 30 janvier 2015 à 18h34 ainsi que la région en justifie au dossier. Ce moyen pourra dès lors être écarté.

Si vous nous suivez, vous annulerez le jugement d'annulation et rejetterez la demande d'annulation présentée par M. Tête. Vous rejetterez les conclusions présentées par ce dernier au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et pourrez, dans les circonstances de l'espèce, rejeter également les conclusions présentées à ce titre par la région Auvergne-Rhône-Alpes. Par ces motifs, nous concluons à l'annulation du jugement et au rejet de la demande de M. Tête. ■

³⁷ Voir, par exemple, CE 22 février 2008, *Association Air pur*, n° 291372.

³⁸ Voir le règlement (CE) n° 784/2004 de la commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE.

Arrêt

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

M. Tête a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler la délibération n° 14.11.643 des 11 et 12 décembre 2014 par laquelle l'assemblée plénière du conseil régional Rhône-Alpes a renouvelé, pour la période 2015-2019, la convention conclue avec le centre européen cinématographique Rhône-Alpes (Rhône-Alpes cinéma) pour ses activités de développement et de coproduction de films longs-métrages et l'acte du président de la région Rhône-Alpes de signer cette convention.

Par un jugement n° 1501222 du 7 novembre 2017, le tribunal administratif de Lyon a annulé la délibération précitée des 11 et 12 décembre 2014, ainsi que l'acte du président de la région Rhône-Alpes de signer cette convention.

Procédure devant la cour

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 9 janvier et 5 septembre 2018, la région Auvergne-Rhône-Alpes, représentée par M^e J..., demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 7 novembre 2017 du tribunal administratif de Lyon ;

2°) de rejeter la demande de M. C... ;

3°) de mettre à la charge de M. C... une somme de 2 500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

la demande présentée par M. Tête est irrecevable dès lors qu'elle est dirigée contre un acte détachable à un contrat administratif ;

la subvention a été attribuée dans le respect de sa propre compétence en matière d'attribution de subvention.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 27 avril 2018 et le 13 septembre 2019, M. Tête, représenté par M^e E..., conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la région Auvergne-Rhône-Alpes la somme de 1 500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens présentés par la requérante ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 4 mai 2018 et un mémoire enregistré le 3 octobre 2018 non communiqué, le centre européen cinématographique Rhône-Alpes, représenté par M^e L..., conclut à l'annulation du jugement attaqué et au rejet de la demande.

Il fait valoir que la demande dirigée contre une convention qui n'accorde pas une subvention mais définit des « relations de partenariat » entre les deux partenaires est irrecevable. [...]

Considérant ce qui suit :

1. La région Auvergne-Rhône-Alpes relève appel du jugement du tribunal administratif de Lyon du 7 novembre 2017 qui a, à la demande de M. Tête, annulé la délibération n° 14.11.643 des 11 et 12 décembre 2014 par laquelle l'assemblée plénière du conseil régional Rhône-Alpes a approuvé la convention conclue avec le centre européen cinématographique Rhône-Alpes pour la période

2015-2019, ensemble l'acte du président de la région Rhône-Alpes de signer cette convention.

Sur l'intervention du centre européen cinématographique Rhône-Alpes :

2. Le centre européen cinématographique Rhône-Alpes justifie d'un intérêt suffisant à demander l'annulation du jugement attaqué qui a annulé la délibération des 11 et 12 décembre 2014 par laquelle l'assemblée plénière du conseil régional Rhône-Alpes a renouvelé la convention avec Rhône-Alpes cinéma pour la période 2015-2019, et de l'acte du président de la région Rhône-Alpes de signer cette convention. Ainsi, son intervention, à l'appui de la requête présentée par région Auvergne-Rhône-Alpes est recevable.

Sur la recevabilité de la demande de première instance :

3. Aux termes de l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « *Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. / Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent.* »

4. Une décision qui a pour objet l'attribution d'une subvention constitue un acte unilatéral qui crée des droits au profit de son bénéficiaire. De tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention.

5. Indépendamment des actions indemnitaires qui peuvent être engagées contre la personne publique, les recours relatifs à une subvention, qu'ils aient en particulier pour objet la décision même de l'octroyer, quelle qu'en soit la forme, les conditions mises à son octroi par cette décision ou par la convention conclue en application des dispositions précitées de la loi du 12 avril 2000, ou encore les décisions de la personne publique auxquelles elle est susceptible de donner lieu, notamment les décisions par lesquelles la personne publique modifie le montant ou les conditions d'octroi de la subvention, cesse de la verser ou demande le remboursement des sommes déjà versées, ne peuvent être portés que devant le juge de l'excès de pouvoir, par le bénéficiaire de la subvention ou par des tiers qui disposent d'un intérêt leur donnant qualité à agir.

6. M. Tête, conseiller régional à la date d'introduction de sa requête, disposait en sa qualité de membre de l'organe délibérant de la Région ayant adopté une délibération portant sur l'attribution d'une subvention, d'un intérêt lui donnant qualité pour demander au juge de l'excès de pouvoir l'annulation de la délibération des 11 et 12 décembre 2014 précitée et de l'acte du président de la région Rhône-Alpes de signer cette convention. Par suite, sa demande, présentée devant les premiers juges, était recevable.

7. Contrairement à ce que soutient la société anonyme « centre européen cinématographique Rhône-Alpes », la convention en litige ne se borne pas à définir des relations de partenariat, mais décide de l'attribution de la subvention. Dès lors la fin de non-recevoir qu'elle présente doit être écartée.

8. La société Rhône-Alpes cinéma est une société ayant le statut de société anonyme, créée en 1990 sous le nom de centre européen cinématographique Rhône-Alpes, au capital de laquelle la région Rhône-Alpes a été autorisée à participer par décret en Conseil d'État du 12 octobre 1990. Cette société a pour objet le soutien à la création et à la production d'œuvres cinématographiques par des aides à l'écriture, au développement et à la production, la promotion des films et le développement de leur diffusion régionale, le développement de la filière de l'image sur le territoire et l'aménagement culturel du territoire. Elle développe trois activités distinctes. La première, regroupée sous la dénomination Rhône-Alpes Cinéma concerne l'accompagnement artistique, le soutien à la production et la diffusion des films de long-métrage.

9. Par la délibération en litige, le conseil régional approuve une nouvelle convention cadre pour la période 2015-2019 aux termes de laquelle la région décide d'attribuer une subvention d'un montant annuel de trois millions d'euros en investissement pour le développement et la coproduction de longs-métrages cinéma au centre européen cinématographique Rhône-Alpes, pour sa branche d'activité Rhône-Alpes cinéma, sous la forme d'une convention quinquennale.

10. L'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales dans sa version en vigueur à la date de la délibération en litige dispose : « *Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt régional dont il est saisi. Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.* »

11. Il résulte des termes de la convention en litige que la région Rhône-Alpes accorde une subvention annuelle forfaitaire à la société anonyme « centre européen cinématographique Rhône-Alpes » à charge pour cette dernière de l'utiliser, sous certaines conditions, dans le cadre de son activité commerciale de développement et de coproduction de films longs-métrages. La société

anonyme « centre européen cinématographique Rhône-Alpes » indique, en page 8 de ses écritures, que le contrat conclu avec la région constitue une « modalité d'exécution du service public culturel de la région ». Il est constant cependant que les parties n'ont pas conclu une convention de délégation de service public ni un marché, mais que la Région a accordé une subvention à une société exerçant son activité dans un secteur concurrentiel. Ainsi, la région en confiant à cette société, par l'octroi d'une subvention globale et forfaitaire, la gestion effective de l'attribution de fonds régionaux destinés à promouvoir le développement culturel régional par le cofinancement de films longs-métrages a renoncé à exercer sa compétence, et ce alors même que certains critères d'éligibilité, détaillés à l'article 4 de la convention doivent être respectés pour chaque projet, et que des contrôles de la Région sur l'utilisation de ces

fonds ont été institués. Par suite, la délibération des 11 et 12 décembre 2014 par laquelle l'assemblée plénière du conseil régional Rhône-Alpes a approuvé la convention conclue avec le centre européen cinématographique Rhône-Alpes pour la période 2015-2019, ensemble l'acte du président de la région Rhône-Alpes de signer cette convention sont entachés d'illégalité.

12. Il résulte de tout ce qui précède que la région Auvergne-Rhône-Alpes n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a annulé la délibération n° 14.11.643 des 11 et 12 décembre 2014 et l'acte du président de signer cette convention.

Sur les frais liés au litige :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que

M. Tête, qui n'est pas la partie perdante, verse une somme au titre des frais exposés par la région Auvergne Rhône-Alpes et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de région Auvergne Rhône-Alpes la somme de 1 500 € au titre des frais exposés par M. Tête et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'intervention du centre européen cinématographique Rhône-Alpes est admise.

Article 2 : La requête de la région Auvergne-Rhône-Alpes est rejetée.

Article 3 : La région Auvergne Rhône-Alpes versera la somme de 1 500 € à M. Tête au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. [...] ■

Observations

Ce sujet a fait l'objet d'un ouvrage très intéressant de M. David Chappat intitulé *Collectivités territoriales et cinéma Le droit public local du cinéma* ³⁹.

L'auteur notait que le droit de l'interventionnisme des collectivités territoriales en faveur du cinéma est un aspect majeur du droit public du cinéma. Les acteurs locaux interviennent de plus en plus dans ce secteur car depuis quelques dizaines d'années ils ont progressivement pris en compte l'intérêt que cela représentait pour eux. Pour organiser cette action, une certaine répartition de leurs rôles s'est élaborée : l'échelon régional se voit attribuer une fonction de soutien à la production cinématographique et l'échelon communal se spécialise dans le concours à l'exploitation cinématographique, tandis que le département apporte un appui complémentaire à ces deux entités. Un certain nombre d'objectifs d'intérêts généraux viennent justifier cet élan interventionniste. À l'origine, il s'agissait exclusivement d'une politique culturelle, puis de nouvelles préoccupations se sont imposées : la visée sociale, éducative, promotionnelle et surtout économique. C'est ce dernier élément qui a permis au phénomène de prendre une réelle importance. Les collectivités ont ainsi été capables de s'approprier progressivement une compétence qui ne relevait pas, originellement, de leur ressort. Pour ce faire, elles ont mis en place des dispositifs de soutien qui couvrent l'ensemble du spectre de l'activité cinématographique. Mais la validité de certains d'entre eux a été remise en cause, donnant lieu à de lourds contentieux, de nature diverse notamment au regard du droit communautaire question abordée d'ailleurs par le rapporteur public dont les conclusions n'ont pas été suivies.

M. Chappat notait que deux régions ont recouru à des structures externes pour coproduire des films : les régions Les hauts de France et Auvergne Rhône Alpes. Il a souligné « *la fragilité du système de financement par coproduction des œuvres mise en évidence par l'affaire Rhône Alpes cinéma* » et « *le problème de la délégation du pouvoir de subventionner les films par une collectivité à une société privée* ». Il s'agit donc en l'occurrence du dernier épisode de la saga judiciaire opposant l'avocat et élu écologiste Étienne Tête au conseil régional de l'ancienne région Rhône-Alpes devenue Auvergne Rhône Alpes. La cour administrative d'appel de Lyon, dans un arrêt du 21 décembre 2010, avait déjà jugé que le conseil régional avait méconnu sa propre compétence et entaché sa décision d'une erreur de droit ⁴⁰. D'ailleurs, un autre auteur s'était interrogé en ces termes : « *une collectivité territoriale peut-elle confier à une autre personne morale l'opportunité d'opérer des investissements dans un domaine qui relève de sa compétence ?* » ⁴¹. En dépit des efforts du rapporteur public pour montrer que la société privée n'était pas « transparente » et qu'elle était sous le contrôle de la région, la cour a néanmoins une nouvelle fois considéré que la région, par sa délibération, avait renoncé à l'exercice de sa compétence. ■

Bis repetita... ■

Bernard POUJADE

³⁹ L'Harmattan, Collection Droit des collectivités territoriales 2019, préface d'Olivier Henard.

⁴⁰ Cf. ouvrage précité p. 87-88.

⁴¹ M. Le Roy, « Légalité des aides régionales à la production cinématographique : une nécessaire clarification », *RLDI Droit de l'immatériel*, n° 106 juillet 2014.