

Délégation de compétence de la Région en matière d'attribution de subventions

Lire les commentaires de :

Michaël Karpenschif

Abandon illégal de compétence et octroi de subventions publiques

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 18LY00103 – Région Auvergne Rhône-Alpes – 25 février 2020 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Aides au cinéma, Compétence des collectivités territoriales, Attribution de subvention, Aides publiques et économie, Intervention économique, Recours pour excès de pouvoir, Décisions attributives de subventions

Rubriques

Aides publiques et économie, Institutions et collectivités publiques

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ La société Rhône-Alpes cinéma est une société de coproduction 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. 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 développement de leur diffusion régionale, le développement de la filière de l'image sur le territoire et l'aménagement culturel du territoire.

² Par la délibération contestée, le conseil régional a décidé d'attribuer une subvention d'un montant annuel de trois millions d'euros au centre européen cinématographique Rhône-Alpes sous la forme d'une convention quinquennale. Cette subvention doit être investie en totalité dans la production de films et constitue à ce titre une aide à la production cinématographique.

³ La question est de savoir si, en laissant 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, la région n'a pas incompétemment délégué sa compétence en matière d'attribution de subventions [1]. 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.

⁴ La cour juge que 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 long-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.

⁵ *09-05, Aides au cinéma.*

⁶ *135-04-02-03-01, Collectivités territoriales, Compétences transférées, Intervention économique, Aides directes et indirectes, Subvention, Recours pour excès de pouvoir contre les décisions attributives de subventions, Interdiction pour une collectivité locale de renoncer à l'exercice de sa compétence.*

NOTES

[1] cf. [CE 14 avril 1995, n° 103930](#) s'agissant de subventions à des établissements privés [Retour au texte](#)

Note universitaire

Abandon illégal de compétence et octroi de subventions publiques

Michaël Karpenschif

Professeur de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3 (EDIEC) , Avocat associé - Fiducial Legal By Lamy (FLBL)

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6590](https://doi.org/10.35562/alyoda.6590)

¹ Par cet arrêt, la Cour administrative d'appel de Lyon ne tire pas uniquement toutes les conséquences contentieuses de l'avis du Conseil d'État rendu le 29 mai 2019 (*SAS Royal Cinéma, n° 428040, au Lebon*) dans une affaire portant également sur la contestation d'une convention attributive d'une subvention à un opérateur économique, elle tranche, hypothèse beaucoup plus rare, le transfert (pour ne pas dire l'abandon) illégal, par une collectivité locale, de sa compétence à allouer des subventions publiques.

² Sur le premier point, et au rebours d'une jurisprudence constante, le Conseil d'État a en effet logiquement estimé dans son avis du 29 mai 2019 précité que le droit de bénéficier d'une aide ne résulte pas de la convention attributive (qui ne fait que formaliser les conditions de son versement et d'en fixer les modalités), mais de la décision unilatérale de la verser. Ce faisant, la haute assemblée a écarté la possibilité d'introduire un recours *Tarn-et-Garonne* contre ces conventions attributives et réservé aux personnes ayant un intérêt à agir la voie du recours pour excès de pouvoir contre la décision de l'assemblée délibérante autorisant le versement de subventions ou d'aides publiques (la problématique étant la même à l'égard des aides versées aux entreprises sur le fondement des articles L. 1511-1 et s. du CGCT) . Reprenant *in extenso* les considérants n° 3 et 4 de l'avis du Conseil d'État, la CAA de Lyon confirme donc, dans la présente affaire, la possibilité pour les requérants d'introduire un recours pour excès de pouvoir contre la délibération des 11 et 12 décembre 2014 par laquelle l'assemblée plénière du Conseil régional Rhône-Alpes a approuvé le versement d'une subvention pluriannuelle au Centre européen cinématographique Rhône-Alpes, et l'interdiction réciproque d'intenter un recours en contestation de validité contre ladite convention. Le juge de l'excès de pouvoir était ainsi bien compétent pour se prononcer sur la légalité de la décision attributive des subventions contestées et l'autorisation donnée au président de la région de signer la convention qui en fixe les modalités de versement.

3

C'est le second point qui doit, assurément, retenir l'attention. En effet, si les jurisprudences sur l'utilisation d'associations transparentes (pour l'arrêt de principe, v. C.E., 21 mars 2007, Cne de Boulogne-Billancourt, n° 281796, Lebon p. 130), c'est-à-dire l'hypothèse où les collectivités utilisent, selon la belle expression du Professeur de Laubadère, un « faux nez » pour mener des actions publiques tout en échappant illégalement aux règles qui s'imposent aux collectivités (« Les associations et la vie administrative. Introduction », *AJDA* 1980, p. 115), foisonnent, les exemples inverses, parfois qualifiés « d'associations dissidentes », c'est-à-dire les cas où les collectivités publiques abandonnent à des structures l'exercice de compétences qui leur appartiennent, sont beaucoup plus rares. C'est d'ailleurs un jugement de TA qui y fait référence (*T.A. Amiens, 1er décembre 1987, B. et V., AJDA 1988, p. 394, note J.-C. Nemery*) . Sans que l'on soit ici en présence d'une association dissidente, l'illégalité censurée n'en reste pas moins de même nature. On sait en effet que si les collectivités territoriales peuvent, dans le champ de leurs compétences (*V. contra : C.A.A. Bordeaux, 28 avril 2008, Cté d'agglomération Bayonne, Anglet-Biarritz, n° 08BX00062, inédit*) et sous réserve d'un intérêt public local, attribuer souverainement des subventions, il s'agit d'une compétence propre qu'elles ne peuvent déléguer à un tiers, sauf l'hypothèse où l'entité dispensatrice a été légalement habilitée à le faire et à condition qu'elle respecte pleinement la législation qui s'applique à la collectivité (*T.A. Lyon, 21 avril 1983, Préfet du Rhône c./ Ville de Lyon, au Lebon*) . À défaut, les collectivités pourraient aisément, par ces intermédiaires, verser des subventions ou des aides au mépris de la législation en vigueur (v. en ce sens, *T.A. de Montpellier, 15 nov. 2005, JL Sylvestre et Assoc les amis de Bamba, n°s 0055928, 0300789 et 0301809, JCP-A 20 mars 2006, n° 12, note n° 01072*) . C'est précisément ce que censure ici, après le Tribunal, la Cour. En effet, les sommes versées par la région, pour la période 2015-2019, à la SA Centre européen cinématographique Rhône-Alpes (société à laquelle participe pourtant la région) ne font pas de cette société le « bénéficiaire effectif » (pour reprendre la terminologie européenne) ou « final » des subventions en cause, ces sommes étant mobilisées par cette société pour « soutenir la production d'œuvres cinématographiques par des aides à l'écriture, à la production, à la promotion des films, à leur diffusion régionale, au développement de la filière de l'image et à l'aménagement culturel du territoire ». En d'autres termes, c'est le Centre européen cinématographique Rhône-Alpes qui avait la charge de soutenir ces actions par le versement de subventions publiques aux acteurs concernés. Or, et comme le relève justement la Cour, si une telle mission entre bien dans le champ de compétence de la Région (art. L. 4221-1 du CGCT alors en vigueur), il n'en va pas de même de cette société, sauf à ce qu'elle dispose d'une délégation pour le faire. Malheureusement, tel n'est pas le cas. En effet relève la

Cour, la société n'est pas titulaire d'une convention de délégation de service public. Elle n'est pas davantage attributaire d'un marché (de services) par lequel elle serait chargée de mettre en place, par l'allocation de subventions, cette politique culturelle pour le compte de la Région. Partant conclut la Cour : « [...] 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 long-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* ».