

# Légalité du remboursement d'avances en droits à recettes sur l'exploitation de films

**Lire les conclusions de :**

**Cathy Schmerber**

Conclusions du rapporteur public

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 08LY01180 – 21 décembre 2010 – C [↗](#)

## INDEX

---

### Mots-clés

Droits à recettes sur l'exploitation des films, Cinéma

### Rubriques

Institutions et collectivités publiques, Aides publiques et économie

## Résumé Conclusions du rapporteur public

## Résumé

<sup>1</sup> Les avances versées par une région à une société commerciale de production cinématographique et non remboursées peuvent être transformées en droits à recettes sur l'exploitation des films. Au titre du soutien à la production cinématographique, qui relève de la compétence des régions, la Région Rhône-Alpes a pris une participation dans le capital de la SA « Rhône-Alpes cinéma ». La région avait ensuite conclu avec la société une convention quinquennale en 1991, reconduite en 1996 puis 2001, prévoyant un soutien financier de la région sous forme d'avances, la société s'engageant notamment en contrepartie à produire ou coproduire des films ou programmes audiovisuels tournés de manière significative en Rhône-Alpes. La convention prévoyait en outre que, passé le délai de cinq ans, les avances consenties et non remboursées par la société devaient être transformées en droits à recettes sur l'exploitation des films coproduits avec l'aide de la région.

<sup>2</sup> Au 31 décembre 2005, le montant cumulé des avances restant à rembourser s'élevait à plus de 27 millions d'euros. Par une délibération des 15 et 16 décembre 2005, le conseil régional de Rhône-Alpes décidait de transformer les avances nettes consenties entre 1991 et 2005 en droits à recettes à hauteur de 23 800 000 euros. L'appelant soutenait qu'eu égard aux faibles perspectives de recettes, cette transformation constituait une aide nouvelle illégale. La convention prévoyait que le remboursement des avances consenties par la région devait être exclusivement opéré sur les recettes nettes provenant des films coproduits avec l'aide de la région. En décidant de transformer les avances nettes consenties entre 1991 et 2005 à la société en droits à recettes à hauteur d'un montant de 23 800 000 euros, le solde restant au compte courant que la région a dans cette société, le conseil régional n'a donc pas institué un système différent de celui défini par les conventions, et ce malgré les faibles perspectives de recettes. La fixation du montant des avances inscrites au compte d'associé qui ferait l'objet d'un remboursement sur les recettes d'exploitation des films coproduits, la région n'a donc pas accordé une nouvelle aide à la production cinématographique. La transformation contestée n'était donc pas une aide illégale.

# Conclusions du rapporteur public

**Cathy Schmerber**

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.5834](https://doi.org/10.35562/alyoda.5834)

<sup>1</sup> C'est dans ce contexte que, par une délibération des 15 et 16 décembre 2005 de son assemblée plénière, le conseil régional a décidé de transformer les avances nettes consenties entre 1991 et 2005 à la société Rhône-Alpes Cinéma en droits à recettes sur l'exploitation des films coproduits par cette société à hauteur d'un montant de 23 800 000 euros, le solde restant au compte courant que la région a dans cette société, d'autoriser le président de la région à négocier le rachat d'une partie des actions de cette société, dans la limite de 33 % du capital de ladite société, d'adopter une nouvelle convention quinquennale et de donner délégation à la commission permanente pour l'adoption éventuelle d'avenants à cette convention. Par une autre délibération, le 20 juillet 2006, la commission permanente du conseil régional a décidé le rachat à M. P., président de Rhône-Alpes Cinéma, de 594 actions de cette société pour un montant de 15 141, 06 euros.

<sup>2</sup> M. T. conseiller régional, relève appel du jugement en date du 20 mars 2008, par lequel le Tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande d'annulation de ces deux délibérations.

<sup>3</sup> Il vous rappelle que le soutien à la production cinématographique française relève de la compétence des régions, mais s'interroger sur la pertinence du choix de la région Rhône-Alpes d'exercer cette compétence par l'intermédiaire d'une société commerciale privée.

<sup>4</sup> M. T. apporte à cette interrogation, vous l'aurez compris, une réponse négative, ce qui l'amène à contester la délibération des 15 et 16 décembre 2005, qui pérennise ce système et ce montage juridique, uniques en France.

<sup>5</sup> Comme en première instance, le Centre européen cinématographique Rhône Alpes intervient au soutien des conclusions de la région Rhône Alpes : la société ayant intérêt au maintien des délibérations en litige, cette intervention est recevable.

<sup>6</sup> Dans ces derniers écrits, M. T. critique, sous forme d'« avertissement », la circonstance que l'avocat de la région Rhône Alpes est, notamment dans une autre affaire largement médiatisée, l'avocat de la partie adverse de cette collectivité : en l'espèce, écarter les écrits présentés par la région Rhône-Alpes vous conduira seulement, le cas échéant, à ne pas lui accorder de frais irrépétibles. Venons-en à l'examen du fond :

7

Au titre de la légalité externe, M. T. invoque un unique moyen, et seulement à l'appui de ses conclusions dirigées contre la délibération des 15 et 16 décembre 2005, tiré de l'insuffisance de l'information apportée aux conseillers régionaux, sur le fondement des articles L4132-17 et L4132-18 du code général des collectivités territoriales. Comme le fait valoir le requérant, les premiers juges se sont contentés de la simple affirmation selon laquelle « le rapport adressé aux conseillers régionaux les informait suffisamment sur l'affaire faisant l'objet de la délibération », faisant ainsi part du résultat de leur appréciation. Nous essayerons d'être un peu plus explicite sur l'analyse du moyen, dans la limite de l'argumentation du requérant. D'une manière générale, le rapport 05.11.923 comporte des éléments détaillés et précis sur le contexte du dossier et sur l'évolution des relations entre la collectivité et la société Rhône alpes Cinéma, dont il est indiqué qu'un récent rapport de la chambre régionale des comptes et le départ annoncé de M. P., actionnaire majoritaire décédé depuis, posent ou révèlent des problèmes auxquels il convient de répondre par la mise en place d'un nouveau dispositif. Le rapport explique les motifs justifiant le choix d'une transformation des avances cumulées en compte courant en droits et recettes, l'objet de la nouvelle convention envisagée et l'augmentation de la participation de la région Rhône Alpes au capital de la société. De nombreux chiffres et exemples sont fournis à l'appui de cet exposé, mais la critique de M. T. porte sur plusieurs points particuliers, pour lesquels l'information serait insuffisante :

8

- Premier point : l'acquisition par la région de parts de M. P. ne portant que sur une partie de ces parts, le rapport donne des informations sur le sort du solde des parts du président de Rhône alpes Cinéma, soit 66, 85 %. Il est fait état de plusieurs investisseurs institutionnels régionaux et/ou nationaux, ainsi que de la sollicitation d'organismes bancaires. L'Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles (IFCIC) est donné en exemple : M. T. fait valoir que cet institut ne sera finalement pas actionnaire de la société, mais cette circonstance ne nous paraît pas de nature à avoir vicié l'information apportée aux conseillers régionaux dès lors qu'il est seulement indiqué que l'IFCIC « a marqué son intérêt pour entrer au capital », ce qui n'est pas démenti. Le rapport ne pouvait être plus explicite sur les futurs actionnaires, non encore désignés à la date du passage en assemblée plénière du conseil régional, ni sur le prix de la transaction.

9

- Deuxième point : le rapport mentionne le nombre de films coproduits par la région et le titre des films les plus importants. Si M. T. conteste l'absence de mention de la liste exhaustive des films, cette information ne nous paraît pas nécessaire pour statuer compte tenu de l'objet de la délibération. Si un conseiller régional pouvait très

bien demander à connaître cette liste de films, il n'est pas établi ni même allégué que M. T. ou un autre élu aurait effectué cette démarche et se serait vu opposer un refus de communication.

10 - Troisième et dernier point : contrairement à ce qui est soutenu, il n'est pas indiqué dans le rapport que la valeur comptable des films figurant à l'actif de la société correspondrait à la valeur de marché du catalogue. La transformation des avances résulte des conventions quinquennales successives et non de la valeur de ce catalogue. Enfin, le montant des recettes générées par les productions de la société, soit 7 678 000 euros est indiqué, ce qui permettait aux conseillers régionaux de rapprocher ce chiffre de celui de 23, 8 millions d'euros.

11 Dans ces conditions, le moyen tiré de l'insuffisance de l'information apportée aux conseillers régionaux sera écarté.

12 S'agissant de la légalité interne, plusieurs questions vous sont posées par ce dossier.

13 S'agissant, en premier lieu, de la transformation des avances nettes consenties au titre des conventions quinquennales de 1991 à 2005 et non remboursées, en droits à recettes sur l'exploitation des films coproduits avec l'aide de la région pour un montant de 23 800 000 € :

14 M. T. soutient que cette opération correspond à un abandon de créance ou à l'octroi d'une subvention, dès lors que selon lui la valeur comptable des films a été surestimée. L'aide accordé correspondrait alors au montant de la créance, soit 23, 8 millions d'euros, diminué de la valeur réelle du catalogue de films, soit moins de 5 millions d'euros. Indépendamment de cette question de valeur du catalogue de films, il s'agit de déterminer si la transformation des avances non remboursées doit être regardée comme une aide nouvelle. Cette question appelle selon nous une réponse négative : l'article 11 de la convention quinquennale conclue en 1991 et reconduite par deux fois, prévoyait que les avances consenties par la région Rhône Alpes seraient exclusivement remboursées par les droits d'exploitation, avec un plafonnement pendant 5 ans, et transformées en droits d'exploitation passé ce délai. Dans ces conditions, en vertu de ces stipulations, la région ne pouvait obtenir le remboursement des avances consenties autrement que par l'attribution de droits d'exploitation, même si les perspectives de recettes sont faibles. La délibération des 15 et 16 décembre 2005 n'apporte pas une aide nouvelle à Rhône Alpes Cinéma, mais se borne à acter et à mettre en œuvre la transformation des avances déjà prévue dans les conventions quinquennales.

15 Vous écarterez le moyen tiré de l'octroi illégal d'une nouvelle subvention ou de l'existence d'un abandon de créance illégal et examinerez le surplus de l'argumentation de M. T. au titre de la



décision contestée, en deuxième lieu, de conclure une nouvelle convention quinquennale :

<sup>16</sup> M. T. invoque, d'une part, la méconnaissance des règles communautaires et vous pourrez rappeler, comme les premiers juges, que l'article 87 et les stipulations précitées de l'article 88 du traité instituant la Communauté européenne ne s'imposent, hormis les dispositions du 3ème alinéa de l'article 88, qu'aux Etats signataires et ne sauraient être utilement invoqués devant le juge national. Par rapport à son argumentation de première instance, le requérant précise son moyen pour invoquer expressément la méconnaissance des dispositions de cet alinéa 3 de l'article 88, le moyen étant opérant dans cette seule mesure.

<sup>17</sup> Il fait valoir que l'aide économique en litige est « hors des critères des aides autorisées par la communauté européenne », pour reprendre ses termes, puis mentionne une violation des règles européennes sur la nature du bénéficiaire et sur l'intensité de l'aide : nous ne voyons toujours pas dans ses développements, denses mais théoriques, une démonstration de la méconnaissance de l'alinéa 3 de l'article 88, le requérant ne soutenant même pas expressément que les subventions litigieuses n'ont pas été notifiées. Vous écarterez à nouveau ce moyen comme manquant des précisions suffisantes.

<sup>18</sup> D'autre part, les circulaires invoquées, en particulier celle du 3 mai 2002, sur laquelle le requérant revient dans ses derniers écrits, sont dépourvues de caractère réglementaire.

<sup>19</sup> M. T. invoque ensuite la méconnaissance des procédures applicables aux marchés publics, en particulier l'obligation de procéder à une mise en concurrence préalable, en faisant valoir que la convention conclue entre la région Rhône Alpes et la société Rhône Alpes Cinéma constituerait une convention de mandat ou un marché de service. Toutefois, alors qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du code des marchés publics « Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux », la convention dont vous êtes saisie ne prévoit aucune rémunération de la société : il n'y a donc pas lieu de procéder à une requalification de cette convention qui ne relève pas, quel que soit son intitulé, du code

<sup>20</sup> M. T. reprend enfin son moyen de première instance intitulé « gestion de fait », en soutenant que la société Rhône Alpes Cinéma se comporte comme une structure transparente qui reçoit la mission de distribuer des aides à des structures commerciales, ce qui correspond à la pratique prohibée des « subventions en cascade ».

<sup>21</sup> Contrairement à ce que soutient le requérant, le moyen tiré de la gestion de fait est inopérant devant le juge administratif, en vertu de l'article 60-XI de la loi de finances n° 063-156 du 23 février 1963. Toutefois, derrière cette présentation inappropriée vous êtes saisis du

moyen tiré de ce que la région Rhône Alpes se dessaisit de sa compétence, en procédant à l'attribution d'une subvention globale. Le rapport de la chambre régionale des comptes souligne le rôle prépondérant du comité d'investissement dans le choix des films à coproduire. Surtout, ni la délibération en litige, ni la convention elle-même ne définissent de critères suffisamment précis pour l'attribution des aides. Ainsi, vous devrez faire droit à ce seul moyen en considérant que le conseil régional a abandonné sa compétence au profit de la société Rhône Alpes Cinéma, ce qui vous conduira à annuler partiellement la délibération litigieuse des 15 et 16 décembre 2005.

<sup>22</sup> S'agissant, en troisième lieu, du rachat des actions de M. P., M. T. invoque un seul moyen tiré de ce que le prix de rachat serait constitutif d'une libéralité. La situation de la société Rhône Alpes Cinéma est, nous l'avons vu, tout à fait particulière eu égard à ses relations avec la région, son seul créancier. Comme l'ont relevé les premiers juges, il ne ressort pas des pièces du dossier que le prix fixé pour le rachat des parts soit supérieur au prix du marché, ni qu'il soit excessif alors que les parts rachetés par d'autres investisseurs, dont la caisse des dépôts et consignations et la caisse d'épargne, l'ont été au même prix. Vous écarterez donc ce moyen et rejetterez les conclusions dirigées contre la délibération du 20 juillet 2006.

<sup>23</sup> Même si certains passages des mémoires de M. T. peuvent donner lieu à interprétation, notamment en ce que ses conclusions viseraient « d'autres décisions », nous ne voyons pas dans ses écrits, d'autres moyens, ni conclusions, de sorte que nous en resterons là de l'examen de sa requête.

<sup>24</sup> Par ces motifs, Nous concluons :

<sup>25</sup> - à l'admission de l'intervention volontaire du centre européen cinématographique Rhône Alpes ;

<sup>26</sup> - à l'annulation de la délibération du conseil régional Rhône Alpes des 15 et 16 décembre 2005 en tant qu'elle porte sur la signature d'une nouvelle convention avec cette société ;

<sup>27</sup> - au rejet du surplus des conclusions.