L'affaire *Rhône-Alpes Cinéma* remet en cause les aides régionales

MOTS-CLÉS : cinéma, aides d'État, aides régionales, notification

Tribunal administratif de Lyon
(3e ch.)
3 avril 2014
M. Tête **317-01**

L'article L. 511-1-1 du Code général des collectivités territoriales, pris en application de l'article 108 § 3 du Traité UE, dispose : « *L'État notifie à la Commission européenne les projets d'aides ou de régime d'aides que les collectivités territoriales ou leur gouvernement souhaitent mettre en œuvre* ».
En l'espèce, la région Rhône-Alpes ne démontre pas que la subvention spécifique qu'elle attribue à Rhône-Alpes Cinéma, sa structure de coproduction, serait au nombre des aides qui ont été notifiées par le gouvernement français à la Commission européenne et validées par cette dernière. Le requérant est donc bien fondé à demander l'annulation de la délibération du conseil régional ayant renouvelé pour 2011-2015 la subvention de la région à sa structure de coproduction.

COMMENTAIRE

Charles-Edouard Renault
Avocat au Barreau de Paris
Associé & Arbitre IFTA/OMPI
De Gaulle Fleurance

Le 3 avril dernier, à quelques jours près, il aurait pu être question d'un des derniers films coproduits par Rhône-Alpes Cinéma : *Tristesse Club*[1] ou comment faire le deuil d'un acteur important de la production et du financement du cinéma français. Dans un jugement concis, et à la demande du conseiller général Étienne Tête, le tribunal administratif de Lyon venait de considérer que la contribution versée par la Région Rhône-Alpes à Rhône-Alpes Cinéma n'avait pas fait l'objet d'une notification en bonne et due forme à la Commission européenne dans le cadre de l'examen des subventions susceptibles de constituer une aide d'État au sens des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (le Traité TFUE)[2]. Il avait donc annulé la délibération par laquelle le conseil régional renouvelait sa convention portant accord de développement cinématographique et audiovisuel avec Rhône-Alpes Cinéma (l'« Accord cinéma »), en lui versant une dotation annuelle de deux millions d'euros.

1. *Tristesse Club* de Vincent Mariette (2014) http://rhone-alpes-cinema.fr/fr/film-tristesse-club.html.
2. Anciennement, article 87 et 88 du Traité instituant la Communauté européenne.

Pour certains, et dans un temps où d'aucuns s'inquiètent sur les visées du ministère des Finances sur les moyens du Centre national de la cinématographie (CNC), cette décision constitue un coup d'arrêt aux activités de cette structure à part dans le monde du financement régional du cinéma et de l'audiovisuel et, de façon plus large, met en péril les autres fonds régionaux français dont la plupart ont signé depuis 2005 des conventions de développement avec l'État et avec le CNC. Le Centre européen cinématographique Rhône-Alpes, plus connu sous le nom « Rhône-Alpes Cinéma », est une société commerciale créée à l'initiative de Roger Planchon, ancien directeur du Théâtre national populaire (TNP) de Villeurbanne et réalisateur de *Louis, enfant Roi* (1993), afin de contribuer à la production et à la réalisation de films dans la région Rhône-Alpes. Cela a permis à des cinéastes aussi divers que Lucas Belvaux, Claude Miller ou Philippe Lioret de mener à bien d'importants projets.

« L'annulation de la délibération constitue un précédent inquiétant pour les collectivités territoriales qui ont décidé d'investir dans un secteur où chaque guichet de financement tient une place importante. »

Une première affaire avait été engagée par le conseiller Tête. Elle avait donné lieu à un jugement du tribunal administratif de Lyon du 20 mars 2008, confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 21 décembre 2010. Le conseiller régional écologiste souhaitait que deux délibérations du conseil régional de Rhône-Alpes soient annulées : la première, confirmant que les avances consenties par la Région à Rhône-Alpes Cinéma devaient être considérées comme des droits à recettes sur les films effectivement coproduits ; la seconde, confirmant le rachat des actions détenues dans Rhône-Alpes Cinéma par Roger Planchon. Monsieur Tête soutenait plusieurs griefs devant le juge administratif. Il indiquait notamment que le droit à l'information des élus avait été méconnu et que les délibérations du conseil régional portant sur la validation de l'Accord cinéma avaient été adoptées en violation flagrante des dispositions du Traité instituant la Communauté européenne (le « Traité CE »), et plus particulièrement de ses articles 88 et 87 en matière d'aide d'État qui seraient d'application directe au cas d'espèce.

La cour administrative d'appel de Lyon avait donné raison au requérant en confirmant, dans son arrêt, l'annulation de l'Accord cinéma au motif qu'en laissant Rhône-Alpes Cinéma, structure commerciale, décider de la répartition des fonds alloués, le conseil régional avait commis une erreur de droit[3].

La Région Rhône-Alpes, tenant compte de la position du juge administratif, a donc renégocié les termes de l'Accord cinéma, tout en considérant que le mécanisme même d'attribution de moyens financiers à Rhône-Alpes Cinéma relevait d'une part de la décision du 22 mars 2006 de la Communication européenne concernant l'aide d'État NN 84/2004 et N95/2004 et relative aux régimes d'aides au cinéma et à l'audiovisuel (la « décision Régimes d'aides au cinéma ») et d'autre part, plus largement, des communications cinéma successives.

Elle était sur ce point très claire puisqu'elle prenait le soin de rappeler dans le texte même de l'Accord cinéma que celui-ci s'inscrivait non seulement dans le cadre de la Convention de développement cinématographique et audiovisuel signé en 2007 entre l'État et la Région Rhône-Alpes, mais également dans celui défini par la Commission européenne[4].

C'est la délibération n° 11.11.212 des 7 et 8 avril 2011, visant au renouvellement de cet Accord cinéma mis à jour pour une durée de quatre ans, que le conseiller Tête a de nouveau attaqué, mettant en cause une fois encore la légalité des subventions prévues par ladite convention entre la Région et Rhône-Alpes Cinéma.

Et c'est cette délibération qui a été annulée, remettant en cause *de facto* la capacité d'intervention de Rhône-Alpes Cinéma sur de prochains films, son financement étant considéré comme une aide d'État qui aurait dû être au nombre des aides notifiées à la Commission européenne et validées par celle-ci. Cela constitue un précédent inquiétant pour les collectivités territoriales qui ont décidé d'investir dans un secteur où chaque guichet de financement tient une place importante et dont les retombées économiques locales ne sont pas à négliger.

Si l'on ne peut pas ici contester la nature même de l'investissement consacré par la Région Rhône-Alpes au cinéma (**I**), il faut tout de même regretter l'interprétation restrictive par le juge administratif de sa validation au titre des aides d'État, alors que le système français d'aides au cinéma a été pourtant longuement débattu puis reconnu par la Commission européenne (**II**).

I. LA CONTRIBUTION DE LA RÉGION RHÔNE-ALPES CONSTITUE UNE AIDE D'ÉTAT

L'article 107, paragraphe 1, du TFUE interdit les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence et les échanges entre les États membres[5].

Toutefois, la Commission peut accorder une exemption pour certaines aides d'État. L'une de ces exemptions est l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE qui concerne les aides destinées à promouvoir la culture, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Appliqué au cinéma, ce principe avait été précisé par la Commission dès sa décision du 24 juin 1998 sur le soutien à la production cinématographique française, à la suite d'une plainte déposée concernant les effets d'exclusion prétendument créés par le régime français d'aide publique[6].

3. Cour administrative de Lyon, 3e chambre *Étienne Tête / Conseil régional de Rhône-Alpes*, n° 0_LY01180 du 21 décembre 2010 / www.LamyLine.fr.

4. Et notamment dans la décision du 22 mars 2006 de la Communication européenne concernant l'aide d'État NN 84/2004 et N95/2004 et relative aux régimes d'aides au cinéma et à l'audiovisuel.

5. « Numérique hertzien terrestre de France Télévision : son financement public à l'épreuve des règles européennes sur les aides d'État » par Cécile Cohen et Pascal Wilhem, *Légipresse* n° 177 décembre 2000 p. 129.

6. Décision de la Commission européenne du 24 juin 1998 relative à l'aide d'État n° N3/98 sur le soutien à la production cinématographique (France), SG (98) / 5087.

Elle avait retenu quatre critères généraux permettant de faire bénéficier de l'exemption ce qui était considéré comme une aide d'État : (a) l'aide doit concerner les productions et non les structures de production ; (b) l'intensité de l'aide allouée doit être limitée à 50 % du budget de production afin de stimuler les incitations commerciales et d'éviter toute surenchère entre États membres (les films « *difficiles* » et « *à petit budget* » étant exemptés de cette limite) ; (c) le producteur doit avoir la liberté de dépenser au moins 20 % du budget du film dans d'autres États membres sans perte du bénéfice de l'aide obtenue ; (d) les aides complémentaires destinées à certaines prestations spécifiques ne sont pas autorisées, comme la postproduction.

La décision de la Commission de 1998 sur le soutien à la production cinématographique française a été véritablement le point de départ de sa réflexion sur les autres systèmes d'aides nationaux (et régionaux) à l'audiovisuel et au cinéma[7]. Elle a permis de systématiser les critères de compatibilité des régimes d'aides examinés avec les règles du Traité. C'est dans ce contexte que se sont inscrits progressivement tous les régimes d'aides disponibles au sein de l'Union européenne[8].

Les communications cinéma de 2001, de 2004, de 2009 puis enfin de novembre 2013[9] ont consacré un certain degré de territorialisation des dépenses de production, ce qui a conduit les entités régionales existantes – propres au découpage territorial de chaque État membre – à valider leur propre système d'aides sur un principe admettant que soit fixée une condition de territorialisation en termes de dépenses, jusqu'à 80 % du budget de production d'une œuvre cinématographique.

Dès 1990, la Région Rhône-Alpes s'était vue autorisée par décret à prendre une participation dans le Centre européen cinématographique Rhône-Alpes qui se constituait, les conditions de sa sortie devant être confirmées dans le cadre d'une convention[10]. Le 8 février 1991, les parties signaient une convention quinquennale prévoyant d'une part les investissements annuels de la Région et d'autre part l'obligation de coproduction d'au moins trois longs-métrages de cinéma ou trois œuvres audiovisuelles par Rhône-Alpes Cinéma.

L'Accord cinéma a été reconduit depuis lors, les parties s'attachant, au fil du temps, à respecter les quatre critères énoncés par la Commission européenne au titre du principe de validation des aides d'État destinées au cinéma, et notamment celui selon lequel l'aide doit être limitée à 50 % du budget de production. De fait, Rhône-Alpes Cinéma s'assurait « *du respect de la réglementation européenne en vigueur* » sur ce point précis. Devenue un acteur incontournable du financement des films dans l'Hexagone, elle s'est efforcée de suivre les évolutions communautaires en la matière et de les inscrire dans les Accords cinéma successifs négociés avec la Région.

> *« Devenue un acteur incontournable du financement des films dans l'Hexagone, la structure s'est efforcée de suivre les évolutions communautaires en la matière et de les inscrire dans les Accords cinéma successifs négociés avec la Région. »*

La cour administrative d'appel de Lyon, visant explicitement les articles 87 et 88 du Traité CE, l'a confirmé, soulignant d'ailleurs que « *la subvention régionale attribuée à la société Rhône-Alpes Cinéma (…) constitue non une subvention à la société Rhône-Alpes Cinéma mais à la production cinématographique* », puisqu'elle est investie en totalité dans la production de films.

Le mécanisme d'investissement mis en place vingt ans plus tôt était donc validé en décembre 2010, sa reconnaissance en tant qu'aide d'État étant implicitement reconnue par Bruxelles.

II. L'APPROBATION DES SYSTÈMES D'AIDES FRANÇAIS AURAIT DÛ EMPORTER L'AGRÉMENT DE RHÔNE-ALPES CINÉMA

Il est important de rappeler que la Commission exerce un contrôle permanent des régimes d'aides existants et n'hésite pas à solliciter les États membres à présenter leurs observations, afin de valider la compatibilité de l'aide accordée avec les règles du marché commun, secteur par secteur. Le risque encouru par un État membre récalcitrant est de voir la Commission saisir directement la Cour de justice.

Dans le domaine audiovisuel, la France a de ce fait souvent été placée sous le regard attentif – certains diraient "inquisiteur" – de la Direction générale de la concurrence de la Commission[11]. À cet égard, dans les premiers temps de l'examen des régimes d'aides au cinéma et à l'audiovisuel de la France, la Commission avait d'abord considéré qu'il s'agissait là de régimes d'aides illégaux puisque mis en application sans notification préalable. De la même façon, il a fallu de nombreux échanges entre certains pays membres (la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne notamment) pour inciter la Commission à largement amender sa Communication sur le cinéma de 2013, dont la mise en œuvre de la version initiale aurait probablement eu d'importantes conséquences sur le financement et la circulation des œuvres audiovisuelles et cinématographiques en Europe[12].

Par courrier en date du 24 mai 2004, les autorités françaises ont notifié à la Commission européenne « *l'ensemble des régimes*

7. « Financement et distribution des œuvres cinématographiques : quel avenir pour les aides publiques au niveau européen ? » Charles-Edouard Renault, *Gazette du Palais* / Droit du Cinéma n° 5 du 13/15 mai 2007 p. 22.

8. On peut notamment citer ici le régime d'aides fiscales et de *Tax relief* britannique, validé le 22 novembre 2006 et le DFFF allemand validé le 20 décembre 2006.

9. Communication de la Commission sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) - http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/specific_rules.html (2013/C 332/01).

10. Décret du 12 octobre 1990 autorisant la Région Rhône-Alpes à participer au capital de la société anonyme dénommée Centre européen cinématographique Rhône-Alpes *JORF* n° 239 du 14 octobre 1990 page 12473.

11. « Numérique hertzien terrestre de France Télévision : son financement public à l'épreuve des règles européennes sur les aides d'État » par Cécile Cohen et Pascal Wilhem, *Légipresse* n° 177 décembre 2000 p. 129.

12. Contribution au second appel à consultation de la DG Concurrence sur les futures règles applicables au soutien au secteur cinématographique et audiovisuel, 14 juin 2012, De Gaulle Fleurance & Associés http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_state_aid_films/degaulle_fleurance_fr.pdf

d'aides au cinéma et à l'audiovisuel ». Dans la décision Régimes d'aides au cinéma du 22 mars 2006, rappelant cette notification globale en préambule, la Commission a autorisé les régimes d'aides français au cinéma et à l'audiovisuel en précisant qu'ils étaient gérés par le CNC et que « *le financement des mesures examinées* (était) *décrit dans la présente section, sauf les cas où les mesures sont financées par d'autres sources que le CNC* ».[13]

« Le jugement souhaitait pouvoir constater une notification en bonne et due forme, conforme aux dispositions du Code général des collectivités territoriales. »

Au titre de ces financements, il faut rappeler que le Rapport Leclerc sur les aides publiques au cinéma en France avait souligné dès 2002 qu'il convenait, afin de créer « *les conditions d'un engagement accru des régions et clair sur le plan juridique et institutionnel* », de multiplier des conventions d'investissement et de coopération entre le CNC et les régions[14].

Dès 2004, au moment de l'examen par la Commission des régimes d'aides au cinéma et à l'audiovisuel, vingt-quatre régions sur vingt-six s'étaient engagées dans une procédure de coopération avec l'État et le CNC, plusieurs conventions triennales de développement cinématographique et audiovisuel entre l'État, le CNC et les régions étant signées. Il aurait sans doute été utile de rappeler au juge administratif de Lyon que ce mécanisme permettant au CNC d'investir dans les régions 1 € pour 2 € dépensés est aujourd'hui mis en œuvre depuis près de dix ans, sans que la Commission européenne ait trouvé à y redire ou qu'elle ait souhaité mettre en demeure l'État français de s'en expliquer au-delà de ce qui avait été autorisé en mars 2006. À cet égard, les conventions signées avec les différentes collectivités territoriales depuis 2013 constituent la quatrième génération du genre, pour un apport financier de 112,8 millions d'euros au 31 décembre 2012. Elle rassemble les vingt-six régions, douze départements, la communauté urbaine de Strasbourg et la Ville de Paris.

La Région Rhône-Alpes a signé sa convention avec l'État le 8 octobre 2007. Celle-ci traduisait l'engagement fort de l'État et du CNC dans la mise en place d'un soutien financier au fonds régional d'aide à la production de longs-métrages, contribuant ainsi au financement des investissements de Rhône-Alpes Cinéma dans la coproduction des films sélectionnés. C'est dans ces conditions que Rhône-Alpes Cinéma a fait valoir auprès du juge administratif que le financement alloué par la Région se situait « *dans un cadre contractuel reconnaissant l'action de la région en faveur du cinéma* ».

Les systèmes d'aides ayant été validés par la décision Régimes d'aides au cinéma du 22 mars 2006, ce mécanisme de subvention était donc valide, les régions devant être considérées comme des acteurs essentiels et durables du financement du cinéma et de l'audiovisuel. Il s'inscrivait également dans la logique des différentes communications sur le cinéma puisqu'il contribue à la localisation des tournages sur l'ensemble des territoires concernés, qui est un principe de territorialisation des dépenses reconnu par la Commission. À cet égard, on notera que les conventions types proposées aux régions par le CNC mettent en avant et prennent en compte dans leur préambule la Communication cinéma du 26 septembre 2001 de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Conseil économique et social et au Comité des régions concernant certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles ainsi que la décision Régimes d'aides au cinéma du 22 mars 2006[15].

C'est d'ailleurs dans ce contexte que certaines collectivités régionales ne souhaitent plus se limiter à un simple rôle de contributeur mais entendent devenir, comme la Région Rhône-Alpes depuis plusieurs années, un véritable partenaire financier des projets audiovisuels ou cinéma qu'elles contribuent de financer, bénéficiant des recettes générées par l'exploitation des œuvres cinématographiques et audiovisuelles soutenues par la Région comme tout investisseur (investisseur privé, SOFICA ou coproducteur).

Le jugement du tribunal administratif de Lyon a fait fi de tout cela. Il souhaitait en réalité pouvoir constater une notification en bonne et due forme, conforme aux dispositions de l'article L. 1511-1-1 du Code général des collectivités territoriales. D'une part, il n'a pas mesuré que l'État avait engagé un travail de notification globale des systèmes d'aides au cinéma et à l'audiovisuel, *in fine* validé par la Commission et repris par le gouvernement dans ses accords avec les collectivités territoriales. La notification concernait à l'évidence des aides dont la portée est à la fois nationale et régionale, les aides du CNC se répartissant entre chaque type d'investissement. D'autre part, le juge administratif n'a sans doute pas davantage lu les conclusions Commissaire européen Joaquin Almunia, rendant public la Communication cinéma en novembre 2013, qui concluait que dans le cadre de l'initiative de modernisation du contrôle des aides d'État, il était prêt à proposer que « *le prochain règlement général d'exemption permette que soient exemptés de notification préalable à la Commission toute une série de dispositifs d'aides au secteur audiovisuel* »[16].

Aujourd'hui, les mécanismes d'aides régionales sont en péril alors même que Bruxelles est disposée, en matière de création audiovisuelle ou cinéma, à se montrer plus tolérante. **C.-E. R.**

13. Décision du 22.III.2006 C(2006)832 final Objet : Aide d'État NN 84/2004 et N 95/2004 – France Régimes d'aides au cinéma et à l'audiovisuel.

14. Rapport N° 276 du Sénat Session Ordinaire 2002-2003 sur les aides publiques au cinéma en France, Par M. Yann Gaillard, Sénateur – Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 2003.

15. C'est bien entendu le cas de la Convention entre l'État, le CNC, la Région Rhône-Alpes du 8 octobre 2007.

16. Conférence de presse Aides d'État en faveur du cinéma Commission européenne - SPEECH/13/925 14/11/2013 http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-925_fr.html et « Aides d'État au cinéma et à l'audiovisuel : la fin du nervous breakdown » Charles-Edouard Renault *Légipresse* n° 311 décembre 2013 p. 643