



HAL
open science

Le sens de l'article L. 2251-4 du code général des collectivités territoriales enfin clarifié

Fabien Bottini

► **To cite this version:**

Fabien Bottini. Le sens de l'article L. 2251-4 du code général des collectivités territoriales enfin clarifié. Actualité juridique Droit administratif, 2021, 27, pp.1564. halshs-03297776

HAL Id: halshs-03297776

<https://shs.hal.science/halshs-03297776v1>

Submitted on 29 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE SENS DE L'ARTICLE L2251-4 CGCT ENFIN CLARIFIÉ PAR LE CE QUI CONFIRME L'ATTACHEMENT DU JUGE ADMINISTRATIF A LA PRISE EN COMPTE DES EFFETS CONCRETS DE SES DECISIONS

Par
Fabien BOTTINI
MCF en droit public
Le Havre-Université

Cela fait près de 20 ans que les annotateurs du Code général des collectivités territoriales attendent d'avoir un arrêt à citer en référence sous son article L2251-4 et ils ne peuvent, à cet égard, qu'être reconnaissants à société Le Club d'être à l'origine du litige tranché le 10 mars 2021 par le Conseil d'État sur le fondement de cette disposition¹.

Au départ de cette affaire se trouve la demande de 1,5 million d'euros à la commune de Mont-de-Marsan formulée, sur le fondement dudit article, par Le Club le 9 octobre 2014 pour la création d'un établissement de spectacle cinématographique de huit salles au centre-ville. Le conseil municipal ayant approuvé le versement de cette somme par délibération du 19 décembre 2014, le maire a effectivement signé le document le 6 janvier 2015 comme elle l'y avait par ailleurs autorisé. C'était toutefois oublier qu'une entreprise exploitait déjà un cinéma dans le centre de la commune : la société Royal cinéma qui n'a pas manqué d'agir au contentieux.

Cette dernière a vainement demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler la délibération et la convention avant de voir son recours à nouveau rejeté par la CAA de Bordeaux et de se pourvoir – avec succès cette fois – en cassation devant le Conseil d'État.

A l'appui de sa demande, la société Royal cinéma se prévoyait donc d'une violation de l'article L2251-4 CGCT qui permet précisément aux communes d' « attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État », dès lors que les établissements « quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées ou (...) font l'objet d'un classement art et essai dans des conditions fixées par décret », à charge pour une « convention » de préciser les modalités d'octroi de ces « aides ». Car pour la requérante, ces dispositions impliquent que la subvention ne peut être versée qu'à une salle de cinéma déjà existante, et non à une salle en projet de création.

Le Tribunal ayant rejeté sa demande en appliquant à tort la jurisprudence Département du Tarn-et-Garonne sur les recours des tiers contre les contrats², la CAA avait annulé son jugement mais en interprétant l'article litigieux comme autorisant au contraire

¹ CE 10.3.2021, Sté Royal Cinéma, req. n° 434564.

² CE, Ass., 4 avril 2014, req. n° 358994. Sur ce point, v. les conclusions de M. Laurent Cytermann, Rapporteur public sur cette affaire.

bien le versement de subventions à un établissement ne réalisant pas encore, à la date de la demande, moins de 7500 entrées hebdomadaires sur le territoire communal.

La question au cœur du litige pouvait ainsi se résumer comme suit : l'article L2251-4 CGCT autorise-t-il les communes à subventionner les exploitants dont les salles sont seulement en projet de création sur leur territoire ou bien ne leur permet-il que de venir en aide qu'aux établissements exploitant déjà des salles de cinéma dans leur circonscription ? Dans ce dernier cas, comment obtenir le remboursement de l'aide indument versée sans fragiliser l'équilibre économique d'une entreprise bénéficiaire dont la bonne foi peut être présumée ?

Ce sont à ces questions que répond le Conseil d'État en cassant l'arrêt de la CAA pour erreur de droit, conformément aux conclusions de Laurent Cytermann, le rapporteur public sur cette affaire. Évoquant le litige au fond, le juge administratif suprême précise pour la première fois l'interprétation à retenir de l'article L2251-4 CGCT en validant la lecture qu'en a faite l'entreprise requérante : l'aide économique qu'il prévoit ne peut bénéficier qu'aux entreprises exploitant déjà des salles de cinéma sur le territoire communal. Cette solution de principe n'est toutefois pas le seul intérêt de cette affaire qui illustre également le réalisme dont fait désormais preuve le juge administratif dans son office, en s'intéressant aux effets concrets de ses décisions sur l'activité des opérateurs économiques, de façon à ne pas compromettre leur survie même.

L'arrêt commenté s'efforce ainsi de concilier deux impératifs contradictoires : il cherche à soutenir l'équilibre économique des établissements exploitant des salles de cinéma déjà présentes sur le territoire communal, en leur réservant le droit de bénéficier de l'aide prévue à l'article L2251-4 CGCT (I), tout en s'efforçant de ne pas fragiliser celui de l'établissement concurrent qui s'est, en l'espèce, illégalement vu octroyer une telle subvention, faute de salles déjà implantées dans la circonscription. De ce point de vue, l'arrêt peut également être perçu comme une illustration des techniques mobilisées par le juge pour préserver l'équilibre financier des opérateurs économiques indument bénéficiaires d'une aide publique, surtout lorsqu'ils sont de bonne foi (II).

I. Une clarification bienvenue : l'article L2251-4 ne peut servir qu'à assurer l'équilibre financier des exploitants de salles déjà présentes sur le territoire communal

De ce que les travaux parlementaires à l'origine de la création de l'article litigieux ont clairement établi que l'aide prévue devait permettre aux communes de subventionner le cinéma français, pour mieux promouvoir l'identité et la diversité culturelles françaises (A), le Conseil d'État déduit qu'elle ne saurait être utilisée pour donner un avantage au démarrage d'une entreprise concurrente n'exploitant pas de salles dans la circonscription à la date de la demande (B).

A. Subventionner le cinéma français, pour mieux promouvoir l'identité et la diversité culturelles françaises...

La règle aujourd'hui énoncée par l'article L2251-4 CGCT à l'origine de l'affaire est en réalité une règle ancienne, déjà affirmée par l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Dès cette époque, le législateur permet aux communes d'aider une entreprise de cinéma existante. Ce n'est par la suite qu'avec la loi n° 96-142 du 24 février 1996 créant le

CGCT que la règle a été codifiée dans le code. La finalité de la mesure est toutefois depuis l'origine la même : « permettre aux collectivités territoriales qui le souhaitent de soutenir le cinéma français, pour mieux promouvoir l'identité et la diversité culturelles françaises »³. Grâce à ce dispositif, « le réseau de salles français se caractérise (...) par la diversité de son implantation et la richesse de sa programmation, y compris dans les plus petites agglomérations et les zones rurales »⁴. De sorte que les interprétations comme les évolutions rédactionnelles dont la disposition a fait l'objet pouvaient effectivement aller dans le sens d'une utilisation large du pouvoir de subvention communale.

Du côté des interprétations, une réponse ministérielle avait affirmé que les aides pouvaient servir à financer les dépenses « de fonctionnement comme d'équipement »⁵ des salles de cinéma concernées par le dispositif.

Côté évolutions rédactionnelles, l'article 110 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité avait admis que les subventions puissent être versées aux salles faisant l'objet d'un classement art et essai. Il avait de même rehaussé le seuil des entrées hebdomadaires en deçà duquel celles qui n'ont pas ce label peuvent malgré tout bénéficier d'un soutien public : fixé à 2 200 depuis 1982, le plafond avait alors été relevé à 7 500 entrées.

C'est l'application en apparence toujours plus large de la disposition qui avait ainsi sans doute encouragé la société Le Club à demander 1,5 millions d'euros d'aide à la commune, la commune à les lui accorder et la CAA à valider l'opération. Une telle compréhension du texte constitue toutefois une erreur de droit selon le Conseil d'État.

Ce qui se comprend dès lors que cette lecture revient en réalité à fragiliser encore davantage le modèle économique des salles déjà implantées en donnant à de nouveaux entrants une aide au démarrage.

B. ... sans donner un avantage économique à l'implantation de salles concurrentes

Figurant dans le Livre II du CGCT relatif aux communes, l'article L2251-4 s'inscrit dans les « interventions en matière économique et sociale » que peuvent mener les communes prévues par le Titre V de de livre. A s'en tenir là, on pourrait en déduire qu'une municipalité peut effectivement s'en servir pour encourager l'implantation de nouvelles salles de cinéma sur son territoire, de façon à diversifier l'offre culturelle offerte à ses habitants.

Mais, d'une part, les travaux préparatoires à l'origine du texte en révèlent autrement comme l'a relevé le rapporteur public sur cette affaire : non seulement le sénateur Carat prévenait en 2002 dans son rapport qu'« il ne sera pas possible au conseil municipal de soutenir un projet de création d'une entreprise privée d'exploitation cinématographique », mais Jean-Pierre Sueur, alors secrétaire d'État aux collectivités locales, avait lui-même indiqué que : « l'objet du projet de loi est d'aider les cinémas à subsister et de leur permettre de se développer dans un certain nombre de situations »⁶.

Cette analyse est, d'autre part, confortée par la structure du CGCT : car ledit Titre V distingue en réalité nettement dans deux chapitres différents l'aspect social (chapitre 2) et

³ « Réponse du Ministère de la culture et de la communication à la question écrite n° 72922 de Madame Marisol Touraine », *JO AN*, 6.5.2002, p. 2356.

⁴ « Réponse du Ministère de la culture à la question écrite n° 20572 de M. Jean-Pierre Sueur, *JO Sénat*, 15.4.2021, p. 2514.

⁵ « Réponse à la question écrite n° 72922 », *préc.*

⁶ Concl. de M. Laurent Cytermann, Rapporteur public *préc.*

l'aspect économique (chapitre 1) des interventions communales. Or, l'article L2251-4 figure au nombre des actions possibles au seul titre des interventions économiques. Sa raison d'être est ainsi bien de permettre à une municipalité d'aider les salles de cinémas réalisant moins de 7 500 entrées à se maintenir sur son territoire en contribuant à leur équilibre économique, de façon notamment à conserver les emplois, directs (ouvreuses, projectionnistes...) et indirects (cafés, restaurants se situant à proximité du cinéma entre autres...) induits par l'activité.

A la lumière de cet objectif, l'interprétation de la société Le Club cautionnée par la CAA et la pratique de certaines collectivités apparaît ainsi des plus paradoxales : puisqu'elle revenait à autoriser la commune à aider le concurrent d'un cinéma déjà non rentable à s'installer dans le même périmètre, grâce à de l'argent public, de façon à ce que les deux entreprises entrent en concurrence, au risque de les fragiliser toutes les deux et de compromettre leur viabilité respective. Si certaines dispositions permettent aux communes d'intervenir sur le marché pour réinjecter de la concurrence là où un phénomène de concentration empêche la régulation des prix par le libre jeu de l'offre et de la demande⁷, ce n'est pas l'objet de l'article L2251-4.

Il est parfaitement logique dès lors que le Conseil d'État condamne cette interprétation et juge au contraire qu'« une telle subvention ne peut (...) être attribuée pour permettre la création, par une entreprise existante ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique, d'un nouvel établissement de spectacle cinématographique ».

Restait pour lui à mesurer les conséquences de l'annulation du contrat et de la délibération en découlant sur l'entreprise bénéficiaire dont le propre modèle économique pouvait être ébranlé par cette interprétation contraire à ses attentes.

II. Une préoccupation désormais classique : la préservation par le juge administratif de l'équilibre financier des entreprises indument bénéficiaires d'une aide publique

Conscient que l'obligation faite à la société Le Club de rembourser les 1,5 millions d'euros constitue pour elle une dépense imprévue susceptible de fragiliser son équilibre économique – pour ne pas dire sa survie même –, le Conseil d'État prend deux mesures complémentaires qui témoignent de son soin à préserver l'équilibre financier des entreprises indument bénéficiaires d'une aide publique : sans suivre exactement les conclusions de son rapporteur public, il diffère implicitement dans le temps la date de remboursement des sommes illégalement perçues (A) et refuse de prononcer l'astreinte qui lui était demandée à l'appui de l'injonction faite à la commune de recouvrer la somme (B).

A. Différer le remboursement des sommes perçues dans le temps...

Le conseil d'Etat ne prononce pas le mot, mais les conséquences de l'annulation de la délibération et de la convention posent un problème de confiance légitime à la société Le Club.

A-t-elle à subir les conséquences financières d'une mauvaise application de la loi alors que son interprétation erronée de l'article L2251-4 CGCT a été facilitée par le manque de clarté et d'intelligibilité d'un texte – dont la portée n'avait jusqu'alors jamais été précisée

⁷ CE Ass. 31.5.2006, Ordre des avocats au barreau de Paris, *AJDA* 2006. 1592, chron. Landais et Lenica.

par la jurisprudence – autant que par l’attitude « d’autres collectivités que la commune de Mont-de-Marsan » s’étant « crues autorisées à subventionner la création de nouvelles salles »⁸ sur ce fondement ? Certes, la question ne se posera plus pour les subventions versées après le prononcé de l’arrêt, puisque la règle aura été clarifiée. Mais elle se pose pour celles qui ont été octroyées antérieurement, comme dans cette affaire.

Or, en droit de l’UE, l’obligation faite aux États membres de récupérer les aides d’État illégalement versées⁹ ne vaut que dans le respect de ce principe qui interdit aux autorités de porter atteinte aux droits acquis des opérateurs économiques¹⁰. Le droit européen il est vrai ne s’applique pas en l’espèce, dès lors que les activités dont il s’agit sont de trop faible ampleur pour affecter le commerce entre États membres. Mais le principe de confiance légitime a été transposé dans l’ordre interne en dehors des cas d’application des traités par le juge administratif suprême, pour éviter une « application » par trop « brutale » d’une règle nouvelle à une situation acquise antérieurement à son entrée en vigueur¹¹. Comme le résume Michel Fromont, le principe s’entend en effet de « la confiance que les destinataires de règles ou de décisions de l’État sont normalement en droit d’avoir dans la stabilité, du moins pour un certain temps, des situations établies sur la base de ces règles ou de ces décisions »¹². Les « attentes légitimes »¹³ des bénéficiaires d’une décision de l’administration font ainsi désormais partie des considérations d’intérêt général que le juge administratif suprême prend en considération, y compris dans d’appréciation des effets concrets de ses propres décisions sur la partie perdante au procès.

C’est probablement ce qui a conduit le rapporteur public à s’écarter des conclusions de la société Royal cinéma sur ce point. Alors qu’elle demandait que les sommes soient remboursées dans les 2 mois, il préconisait de moduler dans le temps les effets de l’annulation contentieuse¹⁴. Il convenait selon lui « d’émettre à son encontre un titre exécutoire » « dans un délai de six mois à compter de la notification de » la décision si « Le Club ne restitue pas spontanément les sommes versées »¹⁵. A la lettre, le Conseil d’Etat ne suit pas, il est vrai, cet aspect de ses conclusions. Mais il n’est enjoint à la commune de Mont-de-Marsan d’émettre un titre exécutoire à l’encontre de Le Club qu’« en l’absence de reversement par la société (...) du montant (...) qui lui a été accordé() ». Le recouvrement interviendra inévitablement, dès lors que le non-respect de cette injonction par l’autorité exécutive locale serait susceptible d’engager sa responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière sur le fondement de l’article L313-7 du Code des juridictions financières. Mais la formulation de l’arrêt n’en revient pas moins à accorder de fait un délai à la société pour s’organiser qu’elle pourrait par hypothèse mettre à profit pour contracter un prêt en cas de besoin voire... obtenir un échéancier de l’administration.

Le même souci de ne pas fragiliser l’équilibre financier de l’opérateur économique qui s’est, de bonne foi, indument vue accorder une aide publique – en l’occurrence l’exploitant de salles illégalement bénéficiaire de la subvention – explique que l’injonction ne soit pas assortie d’une astreinte.

⁸ Concl. de M. Laurent Cytermann, Rapporteur public *préc.*

⁹ CJCE 12.7.1973, Comm. c/ Allemagne, aff. 70-72, R. 813, pt 13.

¹⁰ CJCE 16.5.1979, Ditta Angelo Tomadini Snc c/ Amministrazione delle finanze dello Stato, R. 1801.

¹¹ Heers M., « La sécurité juridique en droit administratif français : vers une consécration du principe de confiance légitime ? », *RFDA* 1995. 9673.

¹² Fromont M., « Le principe de sécurité juridique », *AJDA* 1996, n° spécial, p. 178.

¹³ CE 19.11.2008, Sté Getecom, req. n° 292948.

¹⁴ Comme le permet CE Ass. 11.5.2004, Assoc. AC !, *GAJA* n° 103.

¹⁵ Concl. de M. Laurent Cytermann, Rapporteur public *préc.*

B. ... tout en veillant à ne pas prononcer d'astreinte susceptible de grever les comptes de l'entreprise

C'est sous « astreinte » que la société requérante avait demandé en appel qu'il soit enjoint à la commune d'émettre « à l'encontre de [Le Club], un titre exécutoire aux fins de recouvrement du montant de la subvention » versée. L'intimée avait tenté de faire juger irrecevable cet aspect de ses conclusions, motif pris de ce que la demande avait été présentée pour la première fois en appel. Mais le Conseil d'Etat avait déjà eu l'occasion de juger que des conclusions en ce sens sont recevables même formulée à ce stade de la procédure¹⁶. Ce qui s'explique dans la mesure où elles se bornent à tirer les conséquences de la demande principale, comme l'a relevé le rapporteur public dans ses propres conclusions sur l'arrêt commenté.

Pour autant, Laurent Cytermann avait suggéré au juge du siège de ne pas suivre la société Royal Cinéma ici. « L'astreinte », il faut le rappeler, « est un moyen de contrainte par lequel le juge prononce une condamnation pécuniaire, accessoire et éventuelle, applicable en cas de non-exécution de la chose jugée par la partie perdante, et dont le montant progresse en fonction du retard mis à exécuter la décision juridictionnelle »¹⁷.

Or, le juge est généralement réticent à la prononcer pour des raisons pratiques, liées au fait qu'une telle décision implique de réunir à nouveau la formation de jugement pour prononcer la liquidation de la somme dans le cas où la partie condamnée n'a effectivement pas exécuté ses obligations (art. L911-4 CJA). Il serait pour cette raison tentant de penser que c'est pourquoi le Conseil d'Etat ne l'inflige pas en l'espèce.

Mais sa décision doit être lue à la lumière des conclusions de son rapporteur qui insistent sur « les difficultés que rencontrent actuellement les exploitants de salles de cinéma » pour suggérer de différer de 6 mois la date à laquelle la commune sera tenue de prendre un titre exécutoire pour récupérer les 1,5 millions d'euros versées : car c'est dans ce contexte qu'il estime qu'« il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte » et « dans les circonstances de l'espèce » que le juge refuse effectivement de la prononcer.

Ce point de l'arrêt peut, pour cette raison, également être vu comme une illustration du souci très contemporain du juge administratif ne pas pénaliser trop brutalement les opérateurs économiques perdants au procès, surtout lorsqu'ils sont de bonne foi : de même qu'il veille à ne pas leur imposer, lorsque les circonstances l'exigent, un remboursement trop rapide des sommes induit perçues, de même il veille à ne pas les soumettre à des pénalités de retard qui pourraient grever encore plus leur équilibre financier et compromettre, ce faisant, leur survie même ainsi que les emplois directs et indirects qui dépendent de la continuité de leur activité.

* *
*

En conclusion, l'arrêt commenté fera bien le bonheur des commentateurs du CGCT en leur permettant de combler, plus de 20 ans après, un vide dans les références jurisprudentielles sous l'article L2251-4. C'est son premier intérêt.

¹⁶ CE, 15.3.1999, Mme D..., req. n° 183545.

¹⁷ J.-C. Bonichot, P. Cassia et B. Poujade, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 2020, p. 1451.

Un autre est de confirmer que « juger l'action économique, c'est encore agir sur l'économie », comme l'avait résumé le juge Charles Touboul¹⁸. Car l'arrêt illustre le souci désormais constant du juge administratif de prendre en compte l'impact de ses décisions sur la partie perdante, spécialement lorsqu'il s'agit d'opérateurs économiques qui pourraient voir leur survie – et donc les emplois liés à leur activité – menacée par l'annulation brutale (car rétroactive) d'une aide publique illégale.

Un dernier intérêt de l'arrêt est de poser la question de la responsabilité de l'Etat dans le cas particulier d'une aide indûment versée à un opérateur dont la bonne foi n'est pas en cause, s'agissant d'une demande fondée sur un texte ambigu jusqu'alors jamais interprété par le juge et pouvant se réclamer d'une pratique courante de l'administration dont on découvre tardivement qu'elle est en fait irrégulière. Cette interrogation, elle, n'est pas abordée par les parties et, par suite, tranchée par le juge. Elle est pourtant au cœur de l'affaire.

¹⁸ Touboul C. « Juger l'action économique, c'est encore agir sur l'économie », *RFDA* 2016. 83.