

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

N° 17PA22808

SOCIETE CINESOGAR

Mme Pellissier
Présidente

M. Platillero
Rapporteur

Mme Guilloteau
Rapporteur public

Audience du 3 octobre 2019
Lecture du 24 octobre 2019

09-05-02

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Paris

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance du 1^{er} mars 2019, prise sur le fondement de l'article R. 351-8 du code de justice administrative, le président de la section du contentieux du Conseil d'État a attribué à la Cour administrative d'appel de Paris le jugement du présent dossier enregistré à la Cour administrative d'appel de Bordeaux.

Par une requête, enregistrée le 16 août 2017, et des mémoires enregistrés le 6 septembre 2018 et le 21 novembre 2018, la société Cinésogar, représentée par Me Z..., demande à la Cour :

1°) d'annuler la décision du 9 juin 2017 par laquelle la Commission nationale d'aménagement cinématographique lui a refusé l'autorisation préalable requise pour la création d'un établissement de spectacles cinématographiques de 10 salles et 2 322 places à l'enseigne « Cinévallée » à Baie-Mahault dans le département de la Guadeloupe ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société Cinésogar soutient que :

- il n'est pas établi que les dispositions de l'article R. 212-7-26 du code du cinéma et de l'image animée ont été respectées ;
- la commission a procédé à un contrôle économique prohibé par les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 14 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, sous couvert de procéder à une analyse au regard des critères énoncés à l'article L. 212-9 du code du cinéma et de l'image animée ;
- la Commission nationale d'aménagement cinématographique a commis une erreur d'appréciation en ce qui concerne l'effet du projet sur la diversité cinématographique, dès lors qu'il contribue à augmenter l'offre cinématographique en termes de sièges, d'œuvres diffusées et d'accès du public, compte tenu par ailleurs des engagements de programmation ;
- la Commission nationale d'aménagement cinématographique a commis une erreur d'appréciation en ce qui concerne l'effet du projet sur l'aménagement culturel du territoire, la protection de l'environnement et la qualité de l'urbanisme, compte tenu de sa localisation et des engagements pris.

Par des mémoires en défense enregistrés le 30 janvier 2018 et le 19 octobre 2018, la Commission nationale d'aménagement cinématographique, représentée par Me M..., conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la société Cinésogar sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention enregistré le 5 avril 2018, la société Cinéstar, représentée par Me B..., s'associe aux conclusions de la Commission nationale d'aménagement cinématographique et conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du cinéma et de l'image animée ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Platillero ;
- les conclusions de Mme Guilloteau, rapporteur public ;
- et les observations de Me X..., avocate de la société Cinésogar, et de Me A..., pour la société Cinéstar.

Considérant ce qui suit :

1. La société Cinésogar a présenté une demande afin d'être autorisée à créer un établissement de spectacles cinématographiques de 10 salles et 2 322 places à l'enseigne « Cinévallée » dans la commune de Baie-Mahault dans le département de la Guadeloupe. Par une décision du 30 novembre 2016, la commission départementale d'aménagement cinématographique de la Guadeloupe a accordé cette autorisation. La Commission nationale d'aménagement cinématographique a été saisie d'un recours par la société Cinéstar, bénéficiaire d'une autorisation d'exploiter un établissement cinématographique situé dans la zone d'influence cinématographique du projet. Par une décision du 9 juin 2017, la Commission nationale d'aménagement cinématographique a admis le recours de la société Cinéstar et refusé à la société Cinésogar l'autorisation demandée. La société Cinésogar demande à la Cour d'annuler cette décision.

Sur l'intervention de la société Cinéstar :

2. La société Cinéstar, auteur du recours préalable obligatoire et exploitant un établissement dans la zone d'influence cinématographique, a intérêt au maintien de la décision attaquée. Son intervention doit ainsi être admise.

Sur le bien-fondé de la décision attaquée :

3. Aux termes de l'article L.212-6 du code du cinéma et de l'image animée : *« Les créations, extensions et réouvertures au public d'établissements de spectacles cinématographiques doivent répondre aux exigences de diversité de l'offre cinématographique, d'aménagement culturel du territoire, de protection de l'environnement et de qualité de l'urbanisme, en tenant compte de la nature spécifique des œuvres cinématographiques. Elles doivent contribuer à la modernisation des établissements de spectacles cinématographiques et à la satisfaction des intérêts du spectateur tant en ce qui concerne la programmation d'une offre diversifiée, le maintien et la protection du pluralisme dans le secteur de l'exploitation cinématographique que la qualité des services offerts »*. Aux termes de l'article L. 212-9 du même code : *« Dans le cadre des principes définis à l'article L. 212-6, la commission départementale d'aménagement cinématographique se prononce sur les deux critères suivants : 1° L'effet potentiel sur la diversité cinématographique offerte aux spectateurs dans la zone d'influence cinématographique concernée, évalué au moyen des indicateurs suivants : a) Le projet de programmation envisagé pour l'établissement de spectacles cinématographiques objet de la demande d'autorisation et, le cas échéant, le respect des engagements de programmation éventuellement souscrits en application des articles L. 212-19 et L. 212-20 ; b) La nature et la diversité culturelle de l'offre cinématographique proposée dans la zone concernée, compte tenu de la fréquentation cinématographique ; c) La situation de l'accès des œuvres cinématographiques aux salles et des salles aux œuvres cinématographiques pour les établissements de spectacles cinématographiques existants ; 2° L'effet du projet sur l'aménagement culturel du territoire, la protection de l'environnement et la qualité de l'urbanisme, évalué au moyen des indicateurs suivants : a) L'implantation géographique des établissements de spectacles cinématographiques dans la zone d'influence cinématographique et la qualité de leurs équipements ; b) La préservation d'une animation culturelle et le respect de l'équilibre des agglomérations ; c) La qualité environnementale appréciée en tenant compte des différents modes de transports publics, de la qualité de la desserte routière, des parcs de stationnement ; d) L'insertion du projet dans son*

environnement ; e) La localisation du projet, notamment au regard des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme (...) ».

4. Il résulte de ces dispositions que l'autorisation d'aménagement cinématographique ne peut être refusée que si, eu égard à ses effets, le projet d'équipement cinématographique contesté compromet la réalisation des objectifs et principes énoncés par la loi. Il appartient aux commissions d'aménagement cinématographique, lorsqu'elles se prononcent sur les dossiers de demande d'autorisation, d'apprécier la conformité du projet à ces objectifs et principes, au vu des critères d'évaluation et indicateurs mentionnés à l'article L. 212-9 du code du cinéma et de l'image animée, parmi lesquels ne figure plus la densité d'équipements en salles de spectacles cinématographiques dans la zone d'attraction du projet.

5. Pour refuser le projet de la société Cinésogar, en ce qui concerne l'effet du projet sur la diversité cinématographique, la Commission nationale d'aménagement cinématographique a estimé, après avoir analysé la nature de l'offre dans la zone d'influence cinématographique, que la diversité cinématographique ne sera pas renforcée par le projet en dépit de l'augmentation du nombre d'écrans dans la zone, dès lors qu'un autre établissement, le multiplexe de dix écrans « Cinéstar » situé à proximité, prévoit, outre la diffusion de films classés Art et Essai, une programmation similaire à celle du projet, la programmation généraliste envisagée dans les conditions particulières de distribution des œuvres dans les Antilles ne contribuant ainsi pas à l'augmentation de la diversité de l'offre. En ce qui concerne l'effet du projet sur l'aménagement culturel du territoire, la protection de l'environnement et la qualité de l'urbanisme, la commission a estimé que le projet, ayant vocation à rayonner sur l'agglomération de Pointe-à-Pitre et au nord-ouest et sud-ouest sur l'île de Basse-Terre, comporte, eu égard à son importance et à la programmation envisagée, des risques sur la pérennité de l'activité du cinéma « Le Rex », dont l'existence est nécessaire à l'animation culturelle du centre-ville de la commune de Pointe-à-Pitre, et du cinéma du Lamentin situé dans la zone d'influence cinématographique, en dépit des engagements de programmation souscrits en cours d'instruction. Ainsi, le projet, s'ajoutant au multiplexe « Cinéstar » déjà autorisé, serait susceptible de porter atteinte à l'animation culturelle de la commune de Pointe-à-Pitre, centre du pôle urbain. En outre, la commission a estimé que l'implantation du projet, qui n'est pas desservi de façon satisfaisante par les lignes de bus existantes, repose de façon excessive sur l'usage de la voiture.

6. D'une part, il ressort des pièces du dossier que la zone d'influence cinématographique, comptant 242 930 habitants en 2013, comprend quatre établissements cinématographiques, dont trois dans la zone primaire, « Le Rex » à Pointe-à-Pitre, doté de quatre écrans et à la programmation généraliste, exploité par la société Cinésogar, « le Ciné-Théâtre », situé au Lamentin, doté d'un écran et à la programmation généraliste et « Art et Essai », et le multiplexe « Cinéstar », autorisé par la Commission nationale d'aménagement cinématographique le 26 août 2013, situé aux Abymes, doté de dix écrans et à la programmation principalement généraliste. Le quatrième établissement est « Le Majestic » à Capesterre-Belle Eau, situé à 28 kilomètres du projet, doté d'un écran et à la programmation généraliste et « Art et Essai ». Si le projet en litige est un multiplexe à la programmation généraliste, identique à celle du multiplexe « Cinéstar », la société Cinésogar a précisé, en cours d'instruction devant la Commission nationale d'aménagement cinématographique, la programmation envisagée pour le projet « Cinévallée », objet de la demande d'autorisation, ainsi que pour le cinéma « Le Rex », dont elle est également l'exploitante, après ouverture de ce multiplexe. Il est ainsi prévu que la programmation du multiplexe « Cinévallée » sera composée de films généralistes et de films « Art et Essai » à forte audience, la programmation du cinéma « Le Rex » étant réorientée vers la diffusion de films « Art et Essai ». Ce projet de programmation,

commun à l'établissement projeté et au cinéma « Le Rex », s'il ne vaut pas engagement de programmation homologué au sens du code du cinéma et de l'image animée, est toutefois suffisamment ferme et précis pour que la Commission nationale d'aménagement cinématographique en tienne compte. Il en ressort qu'en reportant la plus grande part de la diffusion de films généralistes ou « Art et Essai » porteurs au cinéma « Cinévallée », le projet permettra d'améliorer la diffusion et l'exposition de films « Art et Essai » dans la zone d'influence cinématographique, le cinéma « Le Rex », à l'instar des autres établissements existants tels que le « Cinéstar », proposant actuellement une offre majoritairement généraliste avec seulement quelques séances dédiées à des films « Art et Essai ».

7. En outre, alors qu'il ressort du rapport d'instruction que le projet aura pour effet d'augmenter le nombre d'écrans et de fauteuils disponibles pour aboutir à un indice de fréquentation estimé proche des indices de la plupart des agglomérations de taille comparable, il n'est pas établi, compte tenu du projet de programmation exposé par la société Cinésogar, que la réalisation du projet entraînerait nécessairement la disparition du cinéma « Le Rex » réorienté vers une diffusion de films « Art et Essai » peu porteurs, et porterait ainsi atteinte à la diversité cinématographique. A cet égard, contrairement à ce que soutient la Commission nationale d'aménagement cinématographique, l'avis de la direction régionale des affaires culturelles, favorable au projet, mentionne une forte probabilité de réduction d'activité du complexe « Le Rex », sans aucunement affirmer sa disparition. Par ailleurs, si la société Cinéstar soutient que la zone d'influence cinématographique est trop réduite pour assurer la viabilité économique de deux multiplexes, outre que la densité d'équipements n'est pas un critère, il ne ressort pas des pièces du dossier que la réalisation du projet porterait atteinte à l'existence d'un ou des deux multiplexes, situation susceptible de compromettre l'objectif de diversité cinématographique.

8. Enfin, la Commission nationale d'aménagement cinématographique fait valoir que la société Cinésogar appartient à la société Mediagestion et au groupe Elizé, qui détiennent également la société Filmdis, en situation de monopole sur l'activité de sous-distribution en Guadeloupe et que la réalisation du projet permettrait au groupe de détenir la majorité des écrans et des sièges en Guadeloupe et un monopole sur l'activité de distribution, situation de nature à nuire à l'accès des œuvres aux salles et des salles existantes aux œuvres, notamment pour les établissements « Cinéstar » et du Lamentin. Toutefois, elle se borne à des affirmations s'appuyant sur un litige ancien avec le cinéma du Lamentin, alors que la requérante a notamment produit un contrat-cadre de programmation et de location de films entre la société Filmdis et l'exploitant du « Cinéstar » s'engageant sur la disponibilité des films dès leur date de sortie. Il ne ressort ainsi pas des pièces du dossier que la réalisation du projet porterait atteinte à l'accès des œuvres aux salles et des salles aux œuvres pour les établissements existants.

9. Il résulte de ce qui a été dit aux points 6 à 8 que la Commission nationale d'aménagement cinématographique a commis une erreur d'appréciation en estimant que le projet compromettrait l'objectif de diversité de l'offre cinématographique accessible aux spectateurs dans la zone d'influence cinématographique.

10. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que trois établissements existent dans la zone primaire d'influence cinématographique du projet de multiplexe de nouvelle génération porté par la société Cinésogar, le « Ciné-Théâtre » au Lamentin et « Le Rex » à Pointe-à-Pitre étant situés à 7 km et le « Cinéstar », également multiplexe, à 9 km. Toutefois, ainsi qu'il ressort du rapport d'instruction, le projet permettra d'offrir un équipement moderne plus facilement accessible pour la

population de Basse-Terre, qui regroupe 48 % de la population de la zone d'influence cinématographique, les deux multiplexes ayant vocation à rayonner l'un sur l'ouest et l'autre sur l'est de l'agglomération de Pointe-à-Pitre. Ainsi la réalisation du projet n'entraînera pas un déséquilibre de la répartition géographique des établissements, même si trois des quatre établissements existants au sein de la zone d'influence cinématographique, regroupant 90 % des écrans et des sièges, se situent dans la zone primaire à moins de 15 minutes les uns des autres. En outre, si le projet est situé en périphérie de la commune de Baie-Mahault et hors des zones déjà urbanisées de l'agglomération de Pointe-à-Pitre, la société Cinésogar fait valoir que le projet doit s'implanter à proximité d'un centre de congrès dont la construction est également projetée, au sein du pôle d'excellence de Morne Bernard dédié aux technologies innovantes, à l'enseignement et aux loisirs, dans un secteur qui est identifié par le schéma d'aménagement régional de la Guadeloupe comme un espace destiné aux nouvelles activités économiques situé à proximité d'activités tertiaires, commerciales et d'une zone d'habitat individuel, et qui fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation au plan local d'urbanisme de la commune de Baie-Mahault.

11. Par ailleurs, compte tenu du projet de programmation précité, les risques pour la pérennité du cinéma « Le Rex » de Pointe-à-Pitre et la préservation de l'animation culturelle de la commune ne sont pas suffisamment établis, de même que l'impact sur l'animation culturelle du fait de l'impact du projet sur l'établissement situé au Lamentin, évalué à une diminution de la fréquentation de 10 à 20 %. En effet, si ce projet de programmation, auquel s'ajoute la réalisation du multiplexe « Cinéstar » déjà autorisé, implique que l'offre de films généralistes sera reportée en périphérie de l'agglomération, il permet néanmoins de pérenniser l'existence du cinéma « Le Rex » en préservant l'animation culturelle de la ville centre de l'agglomération, la circonstance que le projet n'est pas situé en centre-ville n'étant pas de nature à porter à elle seule atteinte à l'équilibre de l'agglomération de Pointe-à-Pitre et à l'animation culturelle des centres-villes. En outre, la société Cinésogar fait valoir, sans qu'aucun élément du dossier ne permette de la contredire, que le refus qui lui a été opposé malgré ses engagements portera atteinte à l'animation culturelle de la zone et à l'équilibre de l'agglomération, dès lors que le cinéma « Le Rex » ne pourra être maintenu en activité en conservant sa programmation généraliste actuelle, compte tenu de l'autorisation accordée à la société Cinéstar en 2013 de réaliser un multiplexe à l'Est de l'agglomération et de la baisse de fréquentation qui s'en est suivie.

12. Enfin, la société Cinésogar se prévaut de la desserte du site par six lignes de bus parcourant l'agglomération et s'arrêtant à 100 mètres du site. Si le dossier de demande ne comprend aucune précision sur les horaires des transports en commun, la requérante reconnaissant que les bus ne circulent pas en soirée, et sur la localisation des arrêts, et si le projet, qui n'est pas accessible à pied, repose principalement sur l'usage de véhicules motorisés individuels, la circonstance qu'il n'est pas accessible de manière suffisamment satisfaisante par les modes de transports doux ne saurait, à elle seule, justifier le refus d'accorder l'autorisation sollicitée. A cet égard, la société Cinéstar ne peut utilement soutenir que le projet ne prévoit pas d'aménagement routier pour accueillir les flux de circulation nouveaux qu'il engendrera, dès lors que ce motif n'a pas été retenu par la Commission nationale d'aménagement cinématographique, qui ne s'en prévaut pas plus devant la Cour.

13. Il résulte de ce qui a été dit aux points 10 à 12 que la commission nationale d'aménagement cinématographique a commis une erreur d'appréciation en estimant que le projet

compromettrait l'objectif d'aménagement culturel du territoire, de protection de l'environnement et de qualité de l'urbanisme.

14. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens, que la société Cinésogar est fondée à demander l'annulation de la décision du 9 juin 2017 par laquelle la Commission nationale d'aménagement cinématographique lui a refusé l'autorisation préalable requise pour la création d'un établissement de spectacles cinématographiques de 10 salles et 2 322 places à l'enseigne « Cinévallée » à Baie-Mahault dans le département de la Guadeloupe.

Sur les frais liés au litige :

15. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

16. Les dispositions précitées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société Cinésogar, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la Commission nationale d'aménagement cinématographique demande au titre des frais qu'elle a exposés. Il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat (Commission nationale d'aménagement cinématographique), qui est la partie perdante dans la présente instance, la somme de 1 500 euros au titre des frais que la société Cinésogar a exposés.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la société Cinéstar est admise.

Article 2 : La décision du 9 juin 2017 par laquelle la Commission nationale d'aménagement cinématographique a refusé à la société Cinésogar l'autorisation préalable requise pour la création d'un établissement de spectacles cinématographiques de 10 salles et 2 322 places à l'enseigne « Cinévallée » à Baie-Mahault dans le département de la Guadeloupe est annulée.

Article 3 : L'Etat (Commission nationale d'aménagement cinématographique) versera à la société Cinésogar la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la Commission nationale d'aménagement cinématographique tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la société Cinésogar, à la Commission nationale d'aménagement cinématographique, à la société Cinéstar et au Centre national du cinéma et de l'image animée.

Délibéré après l'audience du 3 octobre 2019, à laquelle siégeaient :

- Mme Pellissier, présidente de chambre,
- M. Diémert, président-assesseur,
- M. Platillero, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 24 octobre 2019.

Le rapporteur,

La présidente,

F. PLATILLERO

S. PELLISSIER

Le greffier,

M. CALMON

La République mande et ordonne au ministre de la culture en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.