

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE BORDEAUX

1ère chambre
7 novembre 2019

N° 18BX01684

Inédit au recueil Lebon

Mme HARDY, président

Mme Nathalie GAY-SABOURDY, rapporteur

Mme CABANNE, rapporteur public

CABINET CAROLINE JAUFFRET, avocat

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 25 avril, 25 mai, 14 août, 26 décembre 2018 et 4 juin 2019, la société à responsabilité limitée (SARL) American Cosmograph, l'association Cinéma ABC, l'association Cinéma Studio 7, l'association des cinémas Art et Essai de Nouvelle Aquitaine et Occitanie/Pyrénées Méditerranée, l'association Ramonville Ciné et l'association Maison des jeunes et de la culture de Castanet Tolosan, représentées par Me C..., demandent à la cour :

1°) d'annuler la décision de la Commission nationale d'aménagement cinématographique du 16 février 2018 autorisant la société Toulouse TMA Place Centrale à créer un établissement de spectacles cinématographiques, à l enseigne UGC Ciné Cité, regroupant 7 salles et 1 383 places, situé ZAC Toulouse Montaudran Aérospace, chemin de Carrosse à Toulouse ;

2°) de mettre à la charge de la société Toulouse TMA Place Centrale la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'autorisation contestée a été délivrée à l'issue d'une procédure irrégulière en ce qu'il ne ressort pas de la décision que la Commission nationale d'aménagement cinématographique aurait été composée régulièrement conformément aux dispositions de l'article L. 212-6-6 du code du cinéma et de l'image animée, ni que l'ensemble des pièces visées à l'article R. 212-7-26 du même code aurait été adressé aux membres de la commission nationale ;
- l'avis pour le compte du ministre de la culture a été émis par Mme F... en qualité de directrice du cabinet entre le 12 février 2018 et la réunion de la Commission nationale d'aménagement cinématographique du 16 février 2018, alors qu'elle n'a reçu délégation de signature que par arrêté du 5 février 2018 publié le 17 février 2018 au journal officiel ; par suite, l'avis a été émis par une personne incompétente ;
- la décision méconnaît les articles L. 212-6 et L. 212-9 du code du cinéma et de l'image animée ;

En ce qui concerne l'effet négatif du projet sur la diversité cinématographique, le projet ne propose pas un accroissement de la diversité cinématographique et renforcera la concentration sur certains titres porteurs, ce qui mettra en difficulté les petites salles ; le projet s'ajoutera aux multiplexes existants sur la zone d'influence cinématographique qui représentent 85% des entrées et séances sur la zone ; 27 salles supplémentaires en sus du projet vont voir le jour dans la zone ou à proximité et ce sans aucun recul alors qu'un observatoire a été créé ;

l'agglomération toulousaine bénéficie d'un équipement cinématographique conforme à la moyenne des unités urbaines comparables avec un taux d'entrée par habitants supérieur aux autres agglomérations ; il n'accroît pas la diversité de l'offre cinématographique et lui porte même préjudice en limitant l'accès des petites salles aux films Art et Essai les plus porteurs nécessaires à leur équilibre financier alors même qu'il y a une sous exposition de l'offre Art et Essai ; il a été conçu dans le cadre d'une sous-estimation de son impact alors qu'il y a une baisse de fréquentation cinématographique généralisée ;

En ce qui concerne l'effet du projet sur l'aménagement culturel du territoire, sur la protection de l'environnement et sur la qualité de l'urbanisme, en premier lieu, le pétitionnaire souligne un déséquilibre des équipements cinématographiques entre l'ouest et l'est de l'agglomération toulousaine et entre le centre de Toulouse et sa périphérie ; toutefois, s'il y a plus de multiplexes à l'ouest de l'agglomération toulousaine qu'à l'est, cela est dû au travail considérable réalisé par les petites salles mono écrans qui se trouvent à l'est de Toulouse ; or, les difficultés d'accès de ces petites salles aux copies pourraient s'accroître du fait de l'arrivée du projet ; en outre, le pétitionnaire base son argumentaire sur une disparité entre la ville centre et la périphérie alors que son projet se situe justement à l'extrême limite est de la ville de Toulouse, pratiquement en périphérie ; en deuxième lieu, le trafic routier aux alentours du site du projet est déjà saturé et des remontées de file se formeront ; le projet générera un trafic non négligeable et l'arrivée sur le secteur de la ZAC de nouvelles populations résidentes et d'emplois entraîne de fait des augmentations et des modifications de trafic sur le réseau existant et sur le nouveau réseau, alors que le trafic est déjà saturé ; en outre, le projet ne présente aucun apport quant à la protection de l'environnement et son architecture est dépourvue d'ambition.

Par des mémoires enregistrés les 2 août, 9 novembre 2018 et 11 juin 2019, la société en nom collectif (SNC) Toulouse TMA Place Centrale, représentée par Me B..., conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge des requérantes d'une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 9 avril 2019, la Commission nationale d'aménagement cinématographique, représentée par Me E..., conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge des requérantes d'une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens développés par les requérantes ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du cinéma et de l'image animée ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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 du 10 octobre 2019 :

- le rapport de Mme G...,
- les conclusions de Mme Cécile Cabanne, rapporteur public,

- et les observations de Me C... représentant la société American Cosmograph, l'association Cinéma ABC, l'association Cinéma Studio 7, l'association des cinémas Art et Essai de Nouvelle Aquitaine et Occitanie/Pyrénées Méditerranée, l'association Ramonville Ciné et l'association Maison des jeunes et de la culture de Castanet Tolosan et les observations de Me A... représentant la SNC Toulouse TMA Place Centrale.

Considérant ce qui suit :

1. Le 18 septembre 2017, la commission départementale d'aménagement cinématographique de la Haute-Garonne a refusé d'autoriser la société en nom collectif (SNC) Toulouse TMA Place Centrale à créer un établissement de spectacles cinématographiques à l'enseigne UGC Ciné Cité de 7 salles et de 1 383 places, sur un terrain situé ZAC Toulouse Montaudran Aérospatiale, chemin de Carrosse à Toulouse. A la suite d'un recours exercé par la société SNC Toulouse TMA Place Centrale, la Commission nationale d'aménagement cinématographique lui a accordé, par décision du 16 février 2018, l'autorisation préalable requise. La société American Cosmograph, l'association Cinéma ABC, l'association Cinéma Studio 7, l'association des cinémas Art et Essai de Nouvelle Aquitaine et Occitanie/Pyrénées Méditerranée, l'association Ramonville Ciné et l'association Maison des jeunes et de la culture de Castanet Tolosan demandent à la cour d'annuler cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article R. 212-7-26 du code du cinéma et de l'image animée : " La Commission nationale d'aménagement cinématographique se réunit sur convocation de son président. / Les membres de la commission reçoivent l'ordre du jour, accompagné des procès-verbaux des réunions des commissions départementales d'aménagement cinématographique, des décisions de ces commissions, des recours et des rapports des services instructeurs. / La commission ne peut valablement délibérer qu'en présence de cinq membres au moins. ".

3. Il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire, notamment pas de l'article R. 212-7-26 du code du cinéma et de l'image animée, ni d'aucun principe que les décisions de la Commission nationale d'aménagement cinématographique doivent comporter des mentions attestant de la régularité de sa composition ou de ce que la convocation de ses membres a été accompagnée de l'envoi de l'ordre du jour et des documents nécessaires aux délibérations. Par suite, le moyen tiré de ce que les mentions figurant dans la décision en litige ne permettent pas de s'assurer de la régularité de la composition de la commission, ni de la communication des documents préalablement à la réunion doit être écarté.

4. L'avis du ministre de la culture a été signé par Mme D... F..., ayant reçu délégation par un arrêté du 21 juin 2017 publié au Journal officiel du 27 juin 2017, à l'effet de signer tous actes, arrêtés et décisions, à l'exclusion des décrets, en ce qui concerne les affaires pour lesquelles délégation n'a pas été donnée aux personnes mentionnées aux 1° et 2° de l'article 1er du décret du 27 juillet 2005. Cette délégation n'est ni générale ni imprécise. Ainsi, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'avis de la ministre de la culture et de la communication doit être écarté.

5. Aux termes de l'article L. 212-6 du code du cinéma et de l'image animée dans sa rédaction applicable : " 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 oeuvres 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 que la qualité des services offerts ". L'article L. 212-9 du même code dans sa rédaction applicable prévoit que, dans le cadre de ces principes, " (...) les commissions d'aménagement commercial statuant en matière cinématographique se prononcent 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 oeuvres cinématographiques aux salles et des salles aux oeuvres 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. ". Il résulte de ces dispositions que l'autorisation d'aménagement commercial 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 commercial statuant en matière 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'équipement en salles de spectacles cinématographiques dans la zone d'attraction du projet.

En ce qui concerne l'impact du projet sur la diversité cinématographique offerte aux spectateurs dans la zone d'influence cinématographique :

6. Il ressort des pièces du dossier que la croissance de la population des communes de la zone d'influence cinématographique, dont le périmètre n'est pas contesté, représente 6,27 % entre 2006 et 2013 alors que le taux de l'évolution de la population nationale sur la même période n'était que de 3,74 %. En outre, avec 6,72 entrées par habitant en 2016, la zone du projet bénéficie d'un niveau de fréquentation cinématographique supérieur à la fois à la moyenne des unités urbaines comprenant plus de 200 000 habitants, qui est de 4,65, et à la moyenne nationale de 3,34. Si l'agglomération toulousaine bénéficie d'un équipement cinématographique conforme à la moyenne des unités urbaines comparables, avec 24 établissements et 99 écrans, il ressort des pièces du dossier que la ville de Toulouse dispose de 6 établissements cinématographiques, dont 2 multiplexes, représentant 32 écrans et environ 6 400 places tandis que le reste de l'agglomération toulousaine rassemble, à travers 18 établissements, dont 4 multiplexes, 67 écrans et 12 300 fauteuils environ. Par suite, la ville de Toulouse, qui, avec environ 460 000 habitants, concentre la moitié des habitants de l'agglomération, ne représente que le tiers des écrans et des fauteuils disponibles sur

l'ensemble de l'agglomération. Elle représente 37 % de la fréquentation cinématographique réalisée par les établissements de l'agglomération toulousaine en 2016 et perd, depuis 2010, des entrées de façon importante, environ 25 %, alors que, sur la même période, les entrées de l'agglomération hors-commune de Toulouse progressent de 12%.

7. Le projet présenté par la société Toulouse TMA Place Centrale consiste en la création d'un établissement de 7 salles comprenant 1 383 places. La programmation de cet établissement sera généraliste, du film de large audience au film d'auteur, et comprendra non seulement les films recommandés " art et essai " sollicités par un large public mais aussi ceux intéressant un public plus restreint. Il proposera entre 170 à 200 nouveaux films par an, avec une programmation de 30 à 35 % d'art et essai, notamment pour jeune public et films du patrimoine. En outre, 40 à 45 % de la programmation sera dédié aux films en version originale. Il réalisera 40 séances quotidiennes et 80 séances par film. La société pétitionnaire s'engage également à offrir des alternatives dites " hors film ", sous forme de retransmission de spectacles d'opéras et de ballets, ainsi qu'une activité événementielle à destination des entreprises ou du grand public. Il n'est pas contesté que cette programmation est adaptée à l'environnement prévu du complexe cinématographique, qui est à destination culturelle et qui accueillera une population d'étudiants et de chercheurs, et est adaptée à la présence toute proche du complexe généraliste et familial Gaumont de Labège. Compte tenu de l'augmentation de la population et de la programmation envisagée, le projet contribuera à améliorer l'exposition de l'offre cinématographique sur la zone. Si les requérantes font valoir que le projet porte préjudice à la diversité cinématographique en ce qu'il limite l'accès des petites salles aux films Art et Essai les plus porteurs nécessaires à leur équilibre financier, il ressort des pièces du dossier que la société Toulouse TMA Place Centrale, en complément de ses engagements déjà souscrits devant la commission départementale, a souscrit l'engagement vis-à-vis des salles indépendantes concurrentes d'accepter des égalités pour des films porteurs au bénéfice des salles indépendantes lorsque ces films correspondent au type de programmation habituelle de ces salles. Ces engagements de programmation spécifiques au projet, sous la surveillance du Centre national du cinéma et du médiateur du cinéma, sont suffisamment fermes pour que la commission ait pu en tenir compte. Dans ces conditions, malgré le risque de concentration sur certains titres porteurs, le projet ne peut être regardé comme compromettant la réalisation de l'objectif de diversité cinématographique offerte aux spectateurs dans cette zone.

En ce qui concerne l'impact du projet sur l'aménagement culturel du territoire, la protection de l'environnement et la qualité de l'urbanisme :

8. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que le projet s'implante au sein d'une zone d'aménagement concerté portée par Toulouse Métropole, créée sur une friche industrielle afin de valoriser le quartier des pionniers de l'Aéropostale. Dans ce nouveau quartier, incluant la création de logements, de bureaux et d'activités économiques et de recherches scientifiques en lien avec le pôle scientifique de Rangueil, le cinéma, aux côtés d'un musée de l'Aéropostale, d'une grande halle abritant des machines géantes de spectacles de rue, du Jardin de la Ligne, d'un parc sportif et d'un espace de loisirs, permettra de créer une dynamique culturelle et participera à l'attractivité de ce nouveau quartier. En outre, le projet permettra de rééquilibrer l'offre au sein de la ville de Toulouse et à l'est de la zone d'influence cinématographique. En deuxième lieu, s'il ressort des pièces du dossier que la desserte routière du projet, assurée par plusieurs axes structurants, notamment les autoroutes A61 et A 62, les routes départementales RD 2 et RD 916 et la route nationale N 113, est caractérisée par un trafic intense, il ne ressort pas des pièces du dossier que les aménagements prévus lors de la création de la zone

d'aménagement concerté ne seraient pas suffisants pour absorber le flux généré par l'exploitation du cinéma, évalué à 60 véhicules en heure de pointe du vendredi soir. En outre, le projet est desservi par 4 lignes de bus et est situé à proximité de la gare SNCF de Montaudran. Il sera également accessible via la future ligne C du métro, un axe de transport en commun en site propre ainsi que des voies piétonnes et des liaisons douces aménagées au sein de la zone d'aménagement concerté. En troisième lieu, si les requérantes font valoir que l'architecture du projet est dépourvue d'ambition, il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'avis favorable de l'architecte des bâtiments de France du 21 août 2017, que le cinéma sera constitué par un bâtiment moderne, d'architecture innovante, qui s'insèrera dans l'environnement de la zone d'aménagement concerté et notamment des autres équipements culturels envisagés. Enfin, l'argument des sociétés requérantes tiré de l'absence d'apport du projet quant à la protection de l'environnement n'est pas assorti de précision suffisante permettant à la cour d'en apprécier le bien-fondé. Dans ces conditions, la Commission nationale d'aménagement cinématographique a pu estimer, sans erreur d'appréciation, que le projet en litige ne compromet pas l'objectif d'aménagement du territoire.

9. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions des requérantes tendant à l'annulation de la décision de la Commission nationale d'aménagement cinématographique du 16 février 2018 autorisant la société Toulouse TMA Place Centrale à créer un établissement de spectacles cinématographiques regroupant 7 salles et 1 383 places à l'enseigne UGC Ciné Cité à Toulouse doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

10. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge solidaire des requérantes les sommes de 1 500 euros au bénéficiaire, d'une part, de la société Toulouse TMA Place Centrale et, d'autre part, de l'Etat (Commission nationale d'aménagement statuant en matière cinématographique) en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font cependant obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de la société Toulouse TMA Place Centrale, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme demandée par les requérantes au titre des frais qu'elles ont exposés.

DECIDE :

Article 1er : La requête de la société à responsabilité limitée (SARL) American Cosmograph, l'association Cinéma ABC, l'association Cinéma Studio 7, l'association des cinémas Art et Essai de Nouvelle Aquitaine et Occitanie/Pyrénées Méditerranée, l'association Ramonville Ciné et l'association Maison des jeunes et de la culture de Castanet Tolosan est rejetée.

Article 2 : La société à responsabilité limitée (SARL) American Cosmograph, l'association Cinéma ABC, l'association Cinéma Studio 7, l'association des cinémas Art et Essai de Nouvelle Aquitaine et Occitanie/Pyrénées Méditerranée, l'association Ramonville Ciné et l'association Maison des jeunes et de la culture de Castanet Tolosan verseront solidairement à la société Toulouse TMA Place Centrale la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La société à responsabilité limitée (SARL) American Cosmograph, l'association Cinéma ABC, l'association Cinéma Studio 7, l'association des cinémas Art et Essai de Nouvelle Aquitaine et Occitanie/Pyrénées Méditerranée, l'association Ramonville Ciné et l'association Maison des jeunes et de la culture de Castanet Tolosan verseront solidairement à

l'Etat (Commission nationale d'aménagement cinématographique) la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la société à responsabilité limitée (SARL) American Cosmograph, à l'association Cinéma ABC, à l'association Cinéma Studio 7, à l'association des cinémas Art et Essai de Nouvelle Aquitaine et Occitanie/Pyrénées Méditerranée, à l'association Ramonville Ciné, à l'association Maison des jeunes et de la culture de Castanet Tolosan, à la société Toulouse TMA Place Centrale et au ministre de la culture (Commission nationale d'aménagement cinématographique).

Délibéré après l'audience du 10 octobre 2019 à laquelle siégeaient :

Mme Marianne Hardy, président,

M. Didier Salvi, président-assesseur,

Mme G..., premier conseiller.

Lu en audience publique, le 7 novembre 2019.

Le rapporteur,

G...Le président,

Marianne Hardy

Le greffier,

Sophie Lecarpentier

La République mande et ordonne au ministre de la culture, et 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 du présent arrêt.