

Le Médiateur du cinéma : conciliation et régulation

PAR ROCH-OLIVIER MAISTRE

CONSEILLER MAÎTRE À LA COUR DES COMPTES, MÉDIATEUR DU CINÉMA

L'ESSENTIEL

Autorité administrative indépendante, le Médiateur du cinéma a vu son cadre juridique de référence sensiblement modernisé et complété par l'ordonnance du 5 novembre 2009. Créée par la loi de 1982 sur la communication audiovisuelle, cette institution s'est imposée comme l'un des acteurs discret mais important du paysage cinématographique français. Au carrefour du droit de la concurrence et de l'exception culturelle, elle offre une illustration d'un mode original et efficace de résolution des conflits au sein d'une profession. La double mission de conciliation et de régulation de cette autorité peu connue du grand public s'effectue pour un rapport coût/efficacité avantageux.

Ordonnance n° 2009-1358 du 5 novembre 2009 modifiant le code du cinéma et de l'image animée (JO 6 novembre 2009, p. 19209, texte n° 25).

Institué par la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, le Médiateur du cinéma vient de voir son cadre juridique de référence sensiblement modernisé et complété par l'ordonnance n° 2009-1358 du 5 novembre 2009 modifiant le code du cinéma et de l'image animée.

Alors qu'un débat se fait jour sur l'utilité et le coût pour la collectivité publique des autorités administratives indépendantes, il peut être intéressant de s'arrêter quelques instants sur une institution qui s'est imposée, depuis un peu plus d'un quart de siècle, comme l'un des acteurs, discret mais important, du paysage cinématographique français. Son exemple pourrait mériter de faire école tant il constitue un mode original et efficace de résolution des conflits au sein d'une profession.

► Une autorité administrative indépendante

Aux termes de l'article premier du décret n° 83-86 du 9 février 1983, le Médiateur du cinéma est nommé, «après avis de la Commission de la concurrence, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du cinéma, pour une durée de quatre ans renouvelable. Il est choisi parmi les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes».

Il s'agit d'une autorité administrative indépendante dont les attributions ont été successivement définies et complétées par la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, la loi du 15 mai 2001 modifiant la loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, le code de commerce dans sa rédaction issue de la loi de modernisation de l'économie dite «LME», et désormais, depuis l'ordonnance du 5 novembre 2009, les articles L. 213-1 à L. 213-8 du code de

cinéma et de l'image animée. Ce cadre juridique est précisé par les dispositions du décret n° 83-86 du 9 février 1983.

Le Médiateur du cinéma remplit, sous le contrôle du juge administratif, une large mission de conciliation et de régulation au service des professionnels du cinéma.

► Une mission de conciliation

Des compétences étendues

Conformément aux dispositions du nouvel article L. 213-1 du code du cinéma et de l'image animée, le Médiateur du cinéma est chargé «d'une mission de conciliation préalable pour tout litige relatif :

1°) à l'accès des exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques aux œuvres cinématographiques et à l'accès des œuvres cinématographiques aux salles, ainsi que, plus généralement, aux conditions d'exploitation en salle de ces œuvres, qui a pour origine une situation de monopole de fait, de position dominante ou toute autre situation ayant pour objet ou pouvant avoir pour effet de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence et révélant l'existence d'obstacles à la plus large diffusion des œuvres cinématographiques conforme à l'intérêt général ;

2°) à la fixation d'un délai d'exploitation des œuvres cinématographiques supérieur au délai de quatre mois mentionné à l'article L. 231-1 ou au délai fixé dans les conditions prévues à l'article L. 232-1 ;

3°) à la méconnaissance des engagements contractuels entre un exploitant d'établissement de spectacles cinématographiques et un distributeur lorsqu'ils ont trait aux conditions de l'exploitation en salle d'une œuvre cinématographique».

Alors que le Médiateur avait vocation à connaître, à titre principal, des difficultés que des exploitants pouvaient rencontrer dans l'accès aux copies de films, l'ordonnance du 5 novembre 2009 a élargi de manière significative son domaine de compétence et son champ d'intervention.

Tenant compte des évolutions considérables intervenues ces dernières années dans l'économie du cinéma (développement des multiplexes, cartes illimitées, etc.), des problématiques nouvelles auxquelles est confrontée la profession (mise en œuvre du numérique, etc.), de la pratique et des interventions du Médiateur depuis sa création et des conclusions du récent rapport Perrot-Leclerc, «Cinéma et concurrence» (rapport remis à Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et à Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication, mars 2008, p. 27 et s.), cette ordonnance conduit désormais l'institution à connaître de litiges d'une nature beaucoup plus diversifiée: accès des cinémas aux œuvres; accès des œuvres aux cinémas; conditions d'exploitation des films; non-respect des engagements souscrits entre exploitants et distributeurs. A cet égard, l'ordonnance du 5 novembre a précisé le contenu du contrat de concession des droits de représentation cinématographique en cohérence avec les nouvelles missions du Médiateur. De même, les litiges consécutifs à la mise en œuvre de la nouvelle chronologie des médias (sortie des films en DVD ou accès en vidéo à la demande quatre mois après la sortie en salle) pourront dorénavant être portés devant cette institution.

Juge de paix au service de toute la profession cinématographique, le Médiateur n'a pas pour autant vocation à se substituer aux autorités judiciaires ni à l'Autorité de la concurrence. Le code du cinéma le souligne quand il rappelle que «le Médiateur du cinéma est chargé d'une mission de conciliation préalable». Il s'agit pour lui, par le dialogue et l'échange, d'objectiver les litiges et de leur trouver, avec les parties elles-mêmes et par le rappel des grands principes et du droit, une issue qui permette, autant que possible, d'éviter des contentieux devant les juridictions ordinaires.

Une procédure souple, rapide et légère

Le Médiateur du cinéma peut être saisi par «toute personne physique ou morale concernée, par toute organisation professionnelle ou syndicale intéressée ou par le président du centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)». Il peut également se saisir d'office de toute affaire entrant dans sa compétence.

Simple et rapide, la procédure devant le Médiateur s'articule aisément avec le rythme de la vie cinématographique et les sorties de films hebdomadaires. Dès qu'il est saisi (par courrier, courriel, fax ou *via* son site internet ¹), le Médiateur, après un échange avec les parties, organise, dans les jours qui suivent, une réunion de conciliation. Y participent toutes les personnes invitées par le Médiateur. Bien que le ministère d'avocat ne soit pas requis, les parties peuvent, si elles le souhaitent, être accompagnées de leur conseil.

Au terme de cette réunion, le Médiateur constate l'accord ou le désaccord des parties. En cas d'accord, le procès-verbal qu'il établit devient la loi des parties et met un terme au litige. En cas de désaccord, le Médiateur peut alors prononcer une injonction.

Souplesse, légèreté, discrétion (le Médiateur et ses collaborateurs sont soumis au secret professionnel), pragmatisme, économie et rapidité sont quelques-uns des avantages essentiels de la procédure de médiation.

Un pouvoir d'injonction

Le Médiateur du cinéma n'est pas qu'un simple conciliateur. Certes il favorise ou suscite toute solution de conciliation: c'est la mission principale que lui a confiée le législateur. Toutefois, à défaut d'accord entre les parties, il peut émettre, dans un délai maximum de deux mois à compter de sa saisine, une injonction qui peut être rendue publique. Il s'agit alors d'une procédure écrite et contradictoire par laquelle le Médiateur, après avoir pris connaissance des arguments de toutes les parties concernées, rend une décision sur le litige dont il est saisi.

Le recours à la formule de l'injonction demeure néanmoins exceptionnel (8 en 2009) compte tenu de l'esprit même de l'institution. Il correspond à des situations de constat de désaccord où le Médiateur considère qu'une question de principe est en jeu (distorsion de concurrence, préservation de la diversité de l'offre cinématographique, etc.).

Une mission de régulation

Au-delà de la conciliation et de manière plus large, le Médiateur participe, par ses interventions, à la régulation sectorielle, mission que l'ordonnance du 5 novembre 2009 est également venue conforter. Il ne s'agit certes pas pour le Médiateur de remettre en cause ou de peser sur l'organisation ou sur le fonctionnement du marché de la cinématographie. Ce n'est ni le rôle ni la mission de l'institution. Mais il s'agit pour lui de participer à sa bonne marche en contribuant à sa régulation au regard d'une part, du droit de la concurrence et d'autre part, de l'intérêt général et des principes qui fondent depuis toujours la politique du cinéma en France.

Vigilant quant au respect des principes du droit de la concurrence, le Médiateur veille tout autant, au titre de l'intérêt général, à la plus large exposition des œuvres cinématographiques ainsi qu'à la préservation de la diversité de l'exploitation et de l'offre cinématographique telles qu'elles ont été voulues par le législateur.

Conciliations, avis, décisions, injonctions et recommandations

Si chaque médiation est par nature un cas particulier mettant en jeu une œuvre cinématographique, un exploitant, un distributeur, une zone de chalandise et un calendrier, l'activité du Médiateur comporte néanmoins une certaine portée jurisprudentielle, comme l'illustrent les positions qu'il a pu être amené à prendre ces dernières années à l'occasion de l'examen de litiges relatifs: aux dispositifs scolaires; aux projections gratuites; à la concurrence entre cinémas à statut public et cinémas privés; à la fourniture des lunettes nécessaires aux représentations en relief; aux conditions d'exploitation des films par les cinémas mono-écran. Les accords qu'il constate ou les décisions d'injonction qu'il rend pour une zone de chalandise donnée ont souvent un effet jurisprudentiel et une portée plus générale.

Ainsi, par ses médiations ou ses injonctions, par ses avis ou ses recommandations, le Médiateur participe, en tenant compte du droit applicable, des grands principes qui fondent la politique du cinéma mais aussi des usages de la profession, à la fois au règlement des litiges et à la régulation du marché.

(1) www.lemediateurducinema.fr

Contrôle du respect des engagements de programmation

Le nouvel article L. 213-5 du code du cinéma a prévu que «le Médiateur du cinéma examine chaque année la mise en œuvre des engagements de programmation souscrits en application des 1° et 2° de l'article L. 212-23». Cette rédaction fait suite au récent rapport du Médiateur à la directrice générale du CNC sur les engagements de programmation (mars 2009). Elle l'amènera à examiner les conditions dans lesquelles les opérateurs (ententes de programmation, exploitants puissants sur leur marché, etc.) qui sont soumis de par la loi à des engagements de ce type (limitation du nombre de copies d'un même film projetées dans un même établissement, part des films européens programmés, etc.) s'acquittent de leurs obligations.

A ce titre, le Médiateur pourra obtenir communication de tout élément d'information complémentaire dont il jugera utile de disposer. Par ailleurs, dans le cadre de cet examen, il pourra formuler des observations et des recommandations qui seront communiquées au président du CNC.

Faculté de recours à l'encontre des décisions des commissions départementales d'aménagement commercial

Le Médiateur dispose également de la faculté d'exercer un recours devant la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) siégeant en matière cinématographique à l'égard des autorisations d'ouverture de salles de cinéma de plus de 300 places accordées par les commissions départementales d'aménagement commercial.

Par ce biais, il est en situation de veiller aux déséquilibres ou aux situations de suréquipement susceptibles d'être créés par l'autorisation de nouveaux complexes cinématographiques dans telle ou telle zone de chalandise. Là encore, il s'agit de prévenir en amont, par un pouvoir d'évocation au niveau national, des perturbations graves du jeu de la concurrence.

Faculté de saisine de l'Autorité de la concurrence ou du procureur de la République

A l'instar des autres régulateurs sectoriels, le Médiateur du cinéma a désormais, conformément aux dispositions de l'article L. 213-6 du code de la cinématographie et de l'image animée, la possibilité de saisir l'Autorité de la concurrence des pratiques prohibées par les articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-5 du code de commerce dont il a connaissance dans le secteur de la diffusion cinématographique. Cette saisine peut être introduite dans le cadre d'une procédure d'urgence, conformément à l'article L. 464-1 du code de commerce. Le Médiateur peut également saisir l'Autorité de la concurrence, pour avis, de toute question de concurrence dans le cadre de l'article L. 462-1 du code de commerce.

De son côté, l'Autorité de la concurrence communique au Médiateur du cinéma toute saisine concernant la diffusion cinématographique. Elle peut également saisir le Médiateur de toute question relevant de sa compétence.

Dans le même esprit, l'article L. 213-7 du code du cinéma a prévu que «si les faits dont il a connaissance sont susceptibles de recevoir une qualification pénale, le Médiateur du cinéma informe le procureur de la République ter-

ritorialement compétent, conformément aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale».

Avis au CNC ou missions qui lui sont confiées

Enfin, le Médiateur peut se voir confier des missions ou être saisi pour avis sur des dossiers particuliers. Ce fut le cas lors de la mise en place de la formule des cartes illimitées ou encore préalablement à la réforme de la réglementation relative aux engagements de programmation. Espace de dialogue et d'écoute pour la profession, la médiation est souvent un bon baromètre des tensions du secteur.

► Une institution utile

Utile, l'institution en fait chaque semaine la démonstration comme en témoigne le nombre croissant de saisines dont elle est l'objet. D'une trentaine par an lors de sa création, ce sont plus de 130 dossiers qui auront été ouverts en 2009, sans compter les nombreuses démarches informelles (dites «hors médiation») qui s'y ajoutent quotidiennement. La simple existence de l'institution et la seule éventualité de sa saisine contribuent d'ailleurs bien souvent, l'expérience le prouve, à éviter des litiges ou des contentieux.

Par ailleurs, les contentieux devant les juridictions sont devenus beaucoup plus rares depuis qu'a été instituée la procédure de la médiation. Tout en laissant toujours ouvertes les voies juridictionnelles, la médiation évite l'encombrement des tribunaux. Les décisions du Médiateur ont toujours été respectées par les différents acteurs de la profession.

Peu connu du grand public, le Médiateur du cinéma est désormais une institution familière des professionnels du cinéma. Si les exploitants sont les principaux demandeurs, les distributeurs ne sont pas absents de cette démarche. Si les cinémas parisiens sont, du fait de leur nombre, majoritairement demandeurs, les cinémas situés en région le sont aussi. Si les grandes agglomérations sont plus souvent concernées, les communes plus petites le sont également. Si les entreprises indépendantes sont plus nombreuses à se tourner vers le Médiateur, les grands circuits y font également appel.

Difficultés d'accès aux films, problèmes de concurrence entre salles indépendantes et grands circuits, questions tarifaires, conflits entre entreprises privées et entreprises soutenues par les pouvoirs publics, litiges liés à des initiatives à caractère non commercial, conséquences de la modernisation ou de l'extension du parc cinématographique sur une zone de chalandise, cartes illimitées, mise en œuvre des dispositifs scolaires, il n'est guère de sujet intéressant la profession que le Médiateur n'ait eu à connaître ces dernières années. Son rapport annuel, accessible sur son site internet, témoigne de la diversité de ses interventions.

Efficace, l'institution en fait aussi chaque année la preuve. Que ce soit par conciliation (60 % des dossiers en 2009) ou injonction (8 en 2009), près des deux tiers des cas qui lui sont soumis trouvent une issue positive. De plus, la procédure est peu coûteuse : elle n'entraîne pour les parties aucune dépense (il n'y a pas l'obligation d'un ministère d'avocat), hormis le déplacement chez le Médiateur. Quant au coût budgétaire de la médiation, il est lui-même modeste puisqu'il peut être estimé à moins de 200 000 € par an,

rémunérations et charges immobilières comprises (le Médiateur exerce sa mission à temps partiel; son équipe comprend deux agents à temps complet; il bénéficie du soutien logistique du CNC), témoignant d'un rapport coût/efficacité avantageux pour la collectivité.

A l'écoute de la profession, le Médiateur du cinéma est un baromètre assez précis des évolutions qui traversent le paysage cinématographique. Au service de tous, il s'attache, dans un esprit d'indépendance et dans le cadre fixé par la loi, à préserver les équilibres indispensables dans un domaine essentiel de la vie culturelle. Au fil des années, ses interventions se sont adaptées, de façon pragma-

tique et dans un dialogue étroit et confiant avec les acteurs de la profession, pour tenir compte des nouvelles problématiques. Alors que se dessinent de nouveaux enjeux, liés en particulier à la mise en œuvre du numérique, la réforme qui vient d'intervenir lui permettra de rester plus que jamais au service de toute une profession et au service du cinéma.

Ainsi, la formule de la médiation apparaît comme une réponse appropriée aux conflits qui peuvent surgir au sein d'une profession. Au carrefour du droit de la concurrence et de l'exception culturelle, elle paraît bien adaptée aux litiges qui peuvent naître au sein des industries culturelles. A la lumière de son action et au vu de l'actualité, la question de sa transposition à d'autres secteurs pourrait aujourd'hui mériter examen. ■