CAA Lyon 30 juin 2026 n 25LY02641

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000054387699

CAA de Lyon, 2ème chambre, 30 juin 2026, n° 25LY02641 (Recueil : C+)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

Le Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) a demandé au tribunal administratif de Lyon de prononcer la décharge de la cotisation foncière des entreprises à laquelle il a été assujetti au titre des années 2021 et 2022 dans les rôles de la commune de Bron (Rhône).

Par un jugement n° 2301236 du 1er juillet 2025, le tribunal administratif de Lyon a prononcé la décharge de ces impositions.

Procédure devant la cour

Par une requête, enregistrée le 14 octobre 2025, et un mémoire enregistré le 20 avril 2026 qui n'a pas été communiqué, le ministre des comptes publics, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de rejeter la demande présentée par le CEREMA devant le tribunal administratif et de rétablir ces impositions à concurrence de 12 153 euros au titre de l'année 2021 et de 11 842 euros au titre de l'année 2022.

La ministre des comptes publics soutient que :

- le tribunal administratif a dénaturé les faits ;

- le CEREMA exerce une activité passible de la cotisation foncière des entreprises.

Par un mémoire, enregistré le 16 janvier 2026, le Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), représenté par Me Favennec, demande à la cour :

1°) à titre principal, de rejeter la requête ;

2°) à titre subsidiaire, d'exclure les prestations de service au profit d'acteurs publics territoriaux pour leurs missions de service public du champ de la cotisation foncière des entreprises ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de le condamner aux dépens.

Le CEREMA soutient que :

- les moyens invoqués ne sont pas fondés ;

- à titre subsidiaire, les services effectués pour les acteurs public territoriaux ne relèvent pas d'une activité commerciale.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;

- la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports modifiée ;

- le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Laval, premier conseiller,

- les conclusions de M. Chassagne, rapporteur public,

- et les observations de Me Favennec, représentant le CEREMA.

Une note en délibéré présentée par le CEREMA a été enregistrée le 8 juin 2026.

Considérant ce qui suit :

1. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) a conclu avec l'Etat, pour les besoins de son activité, une convention de mise à disposition de locaux situés rue François Mitterrand à Bron (Rhône) dans lesquels sont implantés son siège social et une partie de la direction territoriale centre-est comprenant le département laboratoire de Lyon et le département mobilités à raison desquels il était soumis à la cotisation foncière des entreprises. Par la présente requête, la ministre des comptes publics relève appel du jugement du 1er juillet 2025 par lequel le tribunal de Lyon a prononcé la décharge de la cotisation foncière des entreprises acquittée au titre des années 2021 et 2022 dans les rôles de la commune de Bron.

Sur le bien-fondé des impositions :

2. Aux termes de l'article 1447 du code général des impôts : " I.- La cotisation foncière des entreprises est due chaque année par les personnes physiques ou morales (...) qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non salariée. (...) ". Et aux termes de l'article 1654 de ce code : " Les établissements publics (...) créés sur l'ordre ou avec le concours ou sous le contrôle de l'Etat ou des collectivités locales doivent (...) acquitter, dans les conditions de droit commun, les impôts et taxes de toute nature auxquels seraient assujetties des entreprises privées effectuant les mêmes opérations. ". Il résulte des dispositions combinées des articles 1447 et 1654 du code général des impôts qu'une activité exercée par un établissement public n'est pas passible de la cotisation foncière des entreprises si cette activité ne relève pas, eu égard à son objet ou aux conditions particulières dans lesquelles elle est exercée, d'une exploitation à caractère lucratif.

3. Aux termes de l'article 44 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 : " Il est créé un établissement public de l'Etat à caractère administratif dénommé " Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement " (CEREMA). Il comprend un siège, des directions techniques et des implantations territoriales ayant une vocation nationale. L'établissement constitue un centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires apportant son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière d'aménagement, d'égalité des territoires et de développement durable, notamment dans les domaines de l'environnement, des transports et de leurs infrastructures, de la prévention des risques, de la sécurité routière et maritime, de la mer, de l'urbanisme, de la construction, de l'habitat et du logement, de l'énergie et du climat. / L'établissement a pour missions : / 1° De promouvoir et de faciliter des modes de gestion des territoires qui intègrent l'ensemble des facteurs environnementaux, économiques et sociaux ; / 2° D'accompagner les acteurs publics et privés dans la transition vers une économie sobre en ressources et décarbonée, respectueuse de l'environnement et équitable ; / 3° D'apporter à l'Etat et aux acteurs territoriaux un appui, en termes d'ingénierie et d'expertise technique sur les projets d'aménagement nécessitant notamment une approche pluridisciplinaire ou impliquant un effort de solidarité ; / 4° D'assister les acteurs publics dans la gestion de leur patrimoine d'infrastructures de transport et de leur patrimoine immobilier ; / 5° De renforcer la capacité des acteurs territoriaux à faire face aux risques auxquels sont soumis leurs territoires et leurs populations ; / 6° De promouvoir aux échelons territorial, national, européen et international les règles de l'art et le savoir-faire développés dans le cadre de ses missions et en assurer la capitalisation ". Aux termes de l'article 45 de la même loi : " Pour l'accomplissement de ses missions, l'établissement assure, essentiellement à la demande de l'Etat, des activités de conseil, d'assistance, d'études, de contrôle, d'innovation, d'expertise, d'essais et de recherche. Il peut prêter concours, dans ses domaines de compétences, aux services déconcentrés de l'Etat dans leurs missions d'assistance aux

collectivités territoriales, notamment pour des raisons de solidarité nationale ou pour la mise en œuvre des politiques publiques. / (...) A titre accessoire, l'établissement peut réaliser des prestations définies au premier alinéa du présent article directement pour le compte de tiers autres que l'Etat ". Il résulte de ces dispositions, d'une part, que le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement assure une mission de service public consistant notamment à apporter aux services de l'Etat et à leurs partenaires publics un appui scientifique et technique pour élaborer et évaluer les politiques publiques en matière d'aménagement et de développement durable et, d'autre part, qu'il peut exercer des activités commerciales consistant à effectuer des prestations d'expertise au bénéfice de tiers.

4. Il ne résulte pas de l'instruction, et notamment du rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable de juin 2021 joint au dossier, que les prestations de conseil, d'assistance, d'études, de contrôle, d'innovation, d'expertise, d'essais et de recherche que le CEREMA accomplit dans le cadre de sa mission d'appui scientifique et technique aux services de l'Etat et aux partenaires publics s'exercent dans des conditions différentes des prestations d'expertise que cet établissement public fournit à des tiers, lesquelles présentent le caractère d'activités commerciales. Par suite, eu égard à l'objet de l'activité du CEREMA et à la circonstance, non contestée, qu'il utilise les mêmes moyens humains et techniques quel que soit le commanditaire des prestations, que son activité doit être regardée comme relevant d'une exploitation à caractère lucratif sans qu'ait d'incidence sur cette qualification le fait que l'appui scientifique et technique pour élaborer et évaluer les politiques publiques en matière d'aménagement et de développement durable présente le caractère d'une mission de service public, que les prestations d'expertise au bénéfice de tiers contribuent à l'équilibre financier de l'établissement public ou qu'elles contribuent à renforcer son expertise scientifique. C'est dès lors à tort que, pour décharger le CEREMA de la cotisation foncière des entreprises en litige, le tribunal administratif a retenu que les activités commerciales accessoires fournies aux tiers constituaient le prolongement de sa mission de service public administratif ne relevant pas d'une exploitation à caractère lucratif.

5. Il appartient toutefois à la cour administrative d'appel, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens invoqués par le CEREMA tant devant le tribunal administratif qu'en appel.

6. Ainsi qu'il vient d'être dit au point 4 du présent arrêt et pour les mêmes motifs, le CEREMA ne saurait soutenir utilement ni que le caractère indissociable de ses activités privées et publiques, tant sur le plan technique que financier, l'exclurait du champ de la cotisation foncière des entreprises ni que la part des activités exercées à l'égard de tiers autre que l'Etat à raison de 17,49 % en 2019, 14,10 % en 2020 et 18,67 % en 2021 constituerait le prolongement de la mission de service public qui lui est confiée.

7. Aux termes de l'article 1467 A du code général des impôts : " Sous réserve des II, III IV et VI de l'article 1478, la période de référence retenue pour déterminer les bases de cotisation foncière des entreprises est l'avant-dernière année précédant celle de l'imposition ou le dernier exercice de douze mois clos au cours de cette même année lorsque cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile. ". Aux termes de l'article 1478 du même code : " I. - La cotisation foncière des entreprises est due pour l'année entière par le redevable qui exerce l'activité le 1er janvier (...). ".

8. Il résulte des dispositions précitées que le CEREMA ne peut utilement, à l'égard des impositions en litige, se prévaloir des dispositions de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 pour demander que les prestations fournies à des acteurs territoriaux soient exclues de la base de la cotisation de foncières des entreprises au titre des exercice 2021 et 2022.

9. Il résulte de ce qui précède que le ministre des comptes publics est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a déchargé le CEREMA de la cotisation foncière des entreprises à laquelle il a été assujetti au titre des années 2012 et 2022 dans les rôles de la commune de Bron (Rhône).

Sur les frais liés au litige

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante, quelque somme que ce soit au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

11. En l'absence de dépens, les conclusions du CEREMA tendant à l'application de l'article R. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

DECIDE :

Article 1er : Le jugement n° 2301236 du tribunal administratif de Lyon du 1er juillet 2025 est annulé.

Article 2 : La cotisation foncière des entreprises à laquelle le CEREMA a été assujetti au titre des années 2021 et 2022 dans les rôles de la commune de Bron est remise à sa charge.

Article 3 : Les conclusions du CEREMA relatives aux articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'action et des comptes publics et au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

Délibéré après l'audience du 4 juin 2026, à laquelle siégeaient :

M. Pruvost, président de chambre,

M Haïli, président assesseur,

M. Laval, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 30 juin 2026.

Le rapporteur, Jean-Simon Laval

Le président, Dominique Pruvost

La greffière, Maria Boizot

La République mande et ordonne au ministre de l'action et des comptes publics en ce qui le concerne, ou à tous commissaires 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.

Pour expédition conforme,

La greffière,

N° 25LY02641