CE 23 novembre 2026 n 505890 AREA

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055135922

Vu la procédure suivante : La société des Autoroutes Rhône-Alpes (AREA) a demandé au tribunal administratif de Paris de condamner l'Etat à l'indemniser, annuellement et jusqu'à l'expiration du contrat de concession qu'elle a conclu avec lui, du montant de la majoration de la taxe d'aménagement du territoire résultant de l'article 81 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, soit, pour l'année 2020 la somme de 163 000 euros, pour l'année 2021 celle de 194 000 euros et, pour les années 2022 et suivantes jusqu'au terme de la concession, un montant correspondant à la différence entre le montant de la TAT résultant de la majoration introduite par cet article et le montant dû avant cette majoration, ces montants étant augmentés des intérêts moratoires. Par un jugement n° 2019001 du 13 janvier 2023, le tribunal a rejeté sa demande. Par un arrêt n° 23PA01191 du 7 mai 2025, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel formé par la société AREA contre ce jugement. Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 7 juillet et 7 octobre 2025 et le 17 avril 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société AREA demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler cet arrêt ; 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ; 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que la cour administrative d'appel de Paris a : - rendu son arrêt au terme d'une procédure irrégulière, en violation du principe d'impartialité découlant de l'article 6 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 7 du code de justice administrative, au regard des fonctions exercées antérieurement par la rapporteure publique qui a conclu sur l'affaire ; - commis une erreur de droit en jugeant que les dispositions du II de l'article 37 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoyaient seulement la prise en compte, par des décrets en Conseil d'Etat, des conséquences de la taxe d'aménagement du territoire sur l'équilibre financier des sociétés concessionnaires et n'avaient ni pour objet ni pour effet d'instaurer un droit à compensation directe et systématique de toute augmentation de la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes ; - insuffisamment motivé son arrêt et commis une erreur de droit en refusant d'opposer à l'Etat, par application de l'exigence de loyauté des relations contractuelles, l'interprétation constante qu'il avait donnée de cette disposition dans la pratique et qu'il avait confirmée contractuellement dans le protocole d'accord transactionnel conclu le 9 avril 2015 entre l'Etat et certaines sociétés concessionnaires d'autoroutes ; - dénaturé les stipulations de l'article 32 du cahier des charges annexé à la convention de concession et les termes du protocole d'accord du 9 avril 2015 en jugeant que la dégradation de l'équilibre financier de la concession ouvrant droit à une compensation ne devait pas s'apprécier en isolant, toutes choses égales par ailleurs, les effets sur cet équilibre de la seule hausse du montant de la taxe d'aménagement du territoire ; - à supposer que l'article 32 du cahier des charges annexé à la convention de concession soit regardé comme ne présentant pas le degré de clarté requis pour rendre toute démarche d'interprétation superflue, commis une erreur de droit en examinant de manière séquencée cet article puis le protocole d'accord du 9 avril 2015, sans mettre leur contenu respectif en relation ; - commis une erreur de droit en permettant à l'Etat de mobiliser la fiscalité spécifique pesant sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour leur imposer unilatéralement une nouvelle règle de partage des fruits de la concession sans avoir à caractériser l'existence de bénéfices, dégagés par l'exploitation de la concession, excédant de façon anormale les dépenses de la concession à couvrir ; - commis une erreur de droit en retenant, pour l'analyse de la dégradation de l'équilibre financier de la concession, une méthode globalisante qui se heurte à des difficultés pratiques telles que l'interprétation du contrat sur laquelle elle repose doit être regardée comme privant ce dernier d'effet utile ; - dénaturé les pièces du dossier et insuffisamment motivé son arrêt en jugeant qu'elle n'avait pas établi l'existence d'une dégradation de l'équilibre économique et financier de la concession tel qu'il existait préalablement à la modification litigieuse de la taxe d'aménagement du territoire. Par un mémoire en défense, enregistré le 25 mars 2026, le ministre des transports conclut au rejet du pourvoi. Il soutient que les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ; Vu : - la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; - le code général des impôts ; - la loi n° 95-115 du 4 février 1995 ; - la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 ; - le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique : - le rapport de M. François-Xavier Bréchot, maître des requêtes ; - les conclusions de M. Marc Pichon de Vendeuil, rapporteur public ; La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Célice, Texidor, Périer, avocat de la société AREA ; Vu la note en délibéré, enregistrée le 20 octobre 2026, présentée par la société AREA ;

Considérant ce qui suit :

1. L'article 22 de la loi du 28 décembre 1994 de finances pour 1995, codifié, à la date du litige, à l'article 302 bis ZB du code général des impôts, a institué une taxe due par les concessionnaires d'autoroutes à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. Le 3° du II de l'article 81 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a modifié les dispositions de cet article pour indexer partiellement cette taxe sur l'inflation, en prévoyant que : « Le tarif de la taxe est fixé à 7,32 € par 1 000 kilomètres parcourus jusqu'au 31 décembre 2019. Pour les années civiles ultérieures, il est égal à ce montant, majoré de 70 % de l'évolution, entre 2018 et l'année précédant l'année en cours, de l'indice des prix à la consommation hors tabac au mois de novembre. Le tarif est arrondi au centième d'euro par 1 000 kilomètres, la fraction égale à 0,005 comptant pour 0,01 (...) ».

2. La société AREA a demandé au tribunal administratif de Paris de condamner l'Etat à l'indemniser, annuellement et jusqu'à l'expiration du contrat de concession qu'elle a conclu avec lui, du montant de la majoration de la taxe d'aménagement du territoire résultant de la modification, par l'article 81 de la loi de finances pour 2020, de l'article 302 bis ZB du code général des impôts. Par un arrêt du 7 mai 2025, contre lequel la société AREA se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel qu'elle a formé contre le jugement du tribunal administratif qui rejette sa demande indemnitaire.

3. En premier lieu, il ressort des pièces versées à l'instruction que si la rapporteure publique qui a conclu sur l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt attaqué a exercé, entre septembre 2020 et mai 2022, les fonctions de cheffe du bureau du droit public général au sein de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, elle n'a, contrairement à ce que soutient la société requérante, pas participé, lorsqu'elle occupait ces fonctions, à la défense de l'Etat dans le litige introduit par cette société devant le tribunal administratif de Paris, celle-ci ayant été assurée par le ministre chargé des transports, dont les écritures étaient préparées par sa direction des affaires juridiques, avec l'appui, au titre de sa compétence en matière de contentieux contractuels, de la sous-direction du droit de la commande publique de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, sous-direction à laquelle n'est pas rattaché le bureau du droit public général. Par ailleurs, la société requérante n'est pas davantage fondée à soutenir, eu égard à la nature des fonctions précédemment occupées par l'intéressée et au délai de presque trois ans écoulé depuis qu'elle les avait quittées, qu'il existerait, en raison des enjeux du litige pour l'Etat, une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité. Il s'ensuit que le moyen tiré de ce que l'arrêt attaqué aurait été rendu en méconnaissance du principe d'impartialité, rappelé par les stipulations de l'article 6 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, doit être écarté.

4. En deuxième lieu, aux termes du II de l'article 37 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dans sa version applicable au litige : « Les conséquences de la taxe instituée par l'article 302 bis ZB du code général des impôts sur l'équilibre financier des sociétés concessionnaires sont prises en compte par des décrets en Conseil d'Etat qui fixent notamment les durées des concessions autoroutières ». Ces dispositions n'impliquent en elles-mêmes ni que la charge de la taxe d'aménagement du territoire soit intégralement compensée ni que ses évolutions donnent systématiquement lieu à des mesures de compensation. Dès lors, en jugeant, pour rejeter la demande indemnitaire de la société requérante, que ces dispositions prévoient seulement la prise en compte, par des décrets en Conseil d'Etat, des conséquences de la taxe d'aménagement du territoire sur l'équilibre financier des sociétés concessionnaires et que, contrairement à ce que soutenait la requérante, elles n'ont ni pour

objet ni pour effet d'instaurer un droit à compensation intégrale et systématique de toute augmentation de la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes, la cour administrative d'appel de Paris n'a pas commis d'erreur de droit.

5. En troisième lieu, contrairement à ce que soutient la société requérante, l'exigence de loyauté des relations contractuelles n'a pas pour effet d'ouvrir droit au cocontractant de l'administration à la poursuite d'une pratique antérieure de celle-ci. Par suite, en jugeant, par un arrêt suffisamment motivé sur ce point, que la société requérante ne tenait pas de droit à compensation du seul fait que l'Etat auraitt toujours procédé à la compensation des majorations de la taxe d'aménagement du territoire, la cour administrative d'appel de Paris n'a pas commis d'erreur de droit.

6. En quatrième lieu, aux termes de l'article 32 du cahier des charges annexé à la convention de concession passée entre l'Etat et la société AREA : « Tous les impôts, taxes et redevances établis ou à établir relatifs à la concession (...), sont acquittés par le concessionnaire. En cas de modification, de création ou de suppression, après l'entrée en vigueur du 15ème avenant, d'impôt, de taxe ou de redevance, y compris non fiscale, spécifiques aux sociétés concessionnaires d'autoroutes, les parties se rapprocheront, à la demande de l'une ou de l'autre, pour examiner si cette modification, création ou suppression est de nature à dégrader ou améliorer l'équilibre économique et financier de la concession, tel qu'il existait préalablement à la création, modification ou suppression dudit impôt, taxe ou redevance. Dans l'affirmative, les parties arrêtent, dans les meilleurs délais, les mesures de compensation, notamment tarifaires, à prendre en vue d'assurer, dans le respect du service public, des conditions économiques et financières ni détériorées ni améliorées ».

7. D'une part, contrairement à ce que soutient la société requérante, il ressort des motifs de son arrêt que, pour interpréter la portée des stipulations précitées et déterminer quelle était la commune intention des parties, la cour a pris en compte le protocole d'accord du 9 avril 2015 invoqué par la requérante.

8. D'autre part, en jugeant qu'en se bornant à invoquer l'effet négatif de la modification de la taxe d'aménagement du territoire sur son résultat net d'exploitation, la société AREA n'établissait pas que cette modification avait dégradé « l'équilibre économique et financier de la concession » au sens des stipulations citées au point 6, eu égard à l'ensemble des éléments à prendre en compte pour apprécier une telle dégradation, la cour administrative d'appel, dont l'arrêt est suffisamment motivé sur ce point, s'est livrée à une interprétation souveraine des termes de ces stipulations, exempte de dénaturation et n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis.

9. Il résulte de ce qui précède que la société AREA n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

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, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que demande à ce titre la société requérante.

D E C I D E : ----------

Article 1er : Le pourvoi de la société AREA est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société AREA et au ministre des transports.

Délibéré à l'issue de la séance du 14 octobre 2026 où siégeaient : M. Denis Piveteau, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Olivier Japiot, M. Alain Seban, présidents de chambre ; M. Géraud Sajust de Bergues, M. Gilles Pellissier, M. Jean-Yves Ollier, M. Frédéric Gueudar Delahaye, conseillers d'Etat ; M. Jérôme Goldenberg, conseiller d'Etat en service extraordinaire et M. François-Xavier Bréchot, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 23 novembre 2026, Le président : M. Denis Piveteau Le rapporteur : M. François-Xavier Bréchot La secrétaire : Mme Corinne Sak La République mande et ordonne au ministre des transports 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, Pour la

secrétaire du contentieux, par délégation : ECLI:FR:CECHR:2026:505890.20261123