

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N°s 2202106, 2210377 et 2311135

Société V ...

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme X ...
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise

M. Y ...
Rapporteur public

Audience du 29 février 2024
Décision du 14 mars 2024

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête n° 2202106 et des mémoires, enregistrés le 11 février 2022, le 13 avril 2023 et le 14 janvier 2024, la société V ..., représentée par Me I ... et Me J ..., demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 22 décembre 2021 par laquelle la secrétaire générale de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a fixé le montant de la contribution volontaire exceptionnelle (CVE), due par la société V ... au titre de l'année 2021, à 21 358 061,62 euros ;

2°) d'annuler le titre n° 2021000036 du 22 décembre 2021, émis par l'AFITF, pour un montant de 21 358 061,62 euros ;

3°) de mettre à la charge de l'AFITF la somme de 5 000 euros à lui verser sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le signataire du titre exécutoire litigieux ne justifie pas de sa compétence ;
- le titre exécutoire est insuffisamment motivé ;
- la créance litigieuse n'est pas exigible, dès lors que les stipulations de l'article 5 de la convention relative au versement de la CVE du 23 décembre 2015 prévoient que le versement de cette contribution est suspendu en cas de différend entre les parties ;
- la créance n'est pas certaine, dès lors que la cause de son obligation de paiement de la CVE a disparu avec la rupture par l'Etat de son engagement contractuel.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 30 septembre 2022 et le 16 octobre 2023, l'AFITF, représentée par Me K ..., conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire, au rejet des conclusions, à ce que le contenu de la conciliation amiable qui s'est déroulée entre les parties en 2021 soit écarté des débats et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société V ... au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir, d'une part, que la requête est irrecevable dès lors qu'elle tend à contester le bien-fondé de la créance à l'occasion de l'émission du titre de perception litigieux et qu'aucun moyen n'est dirigé contre la décision qui fixe le montant de la CVE et, d'autre part, que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire du 13 octobre 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens ne sont pas fondés.

II. Par une requête n° 2210377 et des mémoires, enregistrés le 8 juillet 2022, le 12 avril 2023 et le 14 janvier 2024, la société V ..., représentée par Me I ... et Me J ..., demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 13 mai 2022 par laquelle la secrétaire générale de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a fixé le montant de la contribution volontaire exceptionnelle (CVE), due par la société V ... au titre de l'année 2022, à 22 413 760,10 euros ;

2°) d'annuler le titre n° 2022000017 du 13 mai 2022, émis par l'AFITF pour un montant de 22 413 760,10 euros ;

3°) de mettre à la charge de l'AFITF la somme de 5 000 euros à lui verser sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le signataire du titre exécutoire litigieux ne justifie pas de sa compétence ;
- le titre exécutoire est insuffisamment motivé ;
- la créance litigieuse n'est pas exigible, dès lors que les stipulations de l'article 5 de la convention relative au versement de la CVE du 23 décembre 2015 prévoient que le versement de cette contribution est suspendu en cas de différend entre les parties ;
- la créance n'est pas certaine, dès lors que la cause de son obligation de paiement de la CVE a disparu avec la rupture par l'Etat de son engagement contractuel.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 15 novembre 2022 et le 16 octobre 2023, l'AFITF, représentée par Me K ... et Me L ..., conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire, au rejet des conclusions, à ce que le contenu de la conciliation amiable qui s'est déroulée entre les parties en 2021 soit écarté des débats et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société V ... au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir, d'une part, que la requête est irrecevable dès lors qu'elle tend à contester le bien-fondé de la créance à l'occasion de l'émission du titre de perception litigieux et qu'aucun

moyen n'est dirigé contre la décision qui fixe le montant de la CVE et, d'autre part, que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire du 13 octobre 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens ne sont pas fondés.

III. Par une requête n° 2311135 et un mémoire, enregistrés le 28 juillet 2023 et le 14 janvier 2024, la société V ..., représentée par Me I ... et Me J ..., demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 21 juin 2023 par laquelle la secrétaire générale de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a fixé le montant de la contribution volontaire exceptionnelle (CVE), due par la société V ... au titre de l'année 2023, à 23 719 653,01 euros ;

2°) d'annuler le titre n° 2023000026 du 21 juin 2023, émis par l'AFITF pour un montant de 23 719 653,01 euros ;

3°) de mettre à la charge de l'AFITF la somme de 5 000 euros à lui verser sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le signataire du titre exécutoire litigieux ne justifie pas de sa compétence ;
- le titre exécutoire est insuffisamment motivé ;
- la créance litigieuse n'est pas exigible, dès lors que les stipulations de l'article 5 de la convention relative au versement de la CVE du 23 décembre 2015 prévoient que le versement de cette contribution est suspendu en cas de différend entre les parties ;
- la créance n'est pas certaine, dès lors que la cause de son obligation de paiement de la CVE a disparu avec la rupture par l'Etat de son engagement contractuel.

Par un mémoire en défense enregistré le 17 octobre 2023, l'AFITF, représentée par Me K ..., conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire, au rejet des conclusions, à ce que le contenu de la conciliation amiable qui s'est déroulée entre les parties en 2021 soit écarté des débats et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société V ... au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir, d'une part, que la requête est irrecevable dès lors qu'elle tend à contester le bien-fondé de la créance à l'occasion de l'émission du titre de perception litigieux et qu'aucun moyen n'est dirigé contre la décision qui fixe le montant de la CVE et, d'autre part, que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

En application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, une ordonnance du 30 janvier 2024 a procédé à la clôture immédiate de l'instruction dans ces trois dossiers.

Des mémoires ont été produits pour l'AFITF, le 8 février 2024, et n'ont pas été communiqués.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des impôts ;
- la loi n°95-115 du 4 février 1995 ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;
- 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 Mme X ...,
- les conclusions de M. Y ..., rapporteur public,
- les observations de Me J ..., représentant la société V... ;
- et les observations de Me K ..., représentant l'AFITF.

Une note en délibéré a été produite pour la société requérante le 5 mars 2024.

Une note en délibéré a été produite pour l'AFITF le 7 mars 2024.

Considérant ce qui suit :

1. La société V ..., société concessionnaire d'autoroute (SCA), a signé avec l'État, le 9 avril 2015, un protocole d'accord prévoyant notamment le versement annuel d'une contribution volontaire exceptionnelle (CVE) au bénéfice de l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF). Cette agence a adressé à la société V ..., le 22 décembre 2021, un avis de sommes à payer au titre de la CVE pour l'année 2021 d'un montant de 21 358 061,62 euros, le 13 mai 2022, un avis de sommes à payer au titre de la CVE pour l'année 2022 d'un montant de 22 413 760,10 euros et le 21 juin 2023, un avis de sommes à payer au titre de la CVE pour l'année 2023 d'un montant de 23 719 653,01 euros. Par les présentes requêtes, la société V ... demande l'annulation de ces trois avis de sommes à payer et des décisions par lesquelles l'AFITF a mis ces sommes à sa charge.

Sur la jonction :

2. Les requêtes n^{os} 2202106, 2210377 et 2311135, relatives à la CVE réclamée par l'AFITF à la société V ..., respectivement au titre des années 2021, 2022 et 2023, présentent à juger des questions semblables. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

Sur la régularité des titres exécutoires litigieux :

3. En premier lieu, par une décision du 29 septembre 2021, régulièrement publiée au bulletin officiel du ministère de la transition écologique du 8 octobre 2021, le président du conseil d'administration de l'AFITF a donné délégation à Mme H ..., secrétaire générale de cette agence, pour signer les correspondances, actes, décisions, conventions, contrats et marchés, les mandats et toutes autres pièces relevant des attributions, responsabilités, pouvoirs et missions conférés au président du conseil d'administration de l'AFITF par l'article R. 1512-16 du code des transports, à l'exclusion des délibérations du conseil d'administration. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur des actes attaqués manque en fait et doit être écarté.

4. En second lieu, aux termes du deuxième alinéa de l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « *Toute créance liquidée faisant l'objet d'une déclaration ou d'un ordre de recouvrer indique les bases de la liquidation (...)* ». Il résulte de ces dispositions que tout état exécutoire doit indiquer les bases de la liquidation de la créance pour le recouvrement de laquelle il est émis et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde, soit dans le titre lui-même, soit par référence précise à un document joint à l'état exécutoire ou précédemment adressé au débiteur.

5. Il résulte de l'instruction, et notamment des avis des sommes à payer litigieux, qu'ils visent à recouvrer des créances dont le montant est précisé, et dont l'objet est la contribution volontaire exceptionnelle pour l'année 2021, 2022 ou 2023. Ces avis étaient accompagnés d'un courrier, dont la requérante ne conteste pas qu'il était joint au même envoi, qui précise notamment que le montant de la CVE a été déterminé après application des indices du prix à la consommation, en exécution de la convention du 24 décembre 2015. Ainsi, les titres exécutoires litigieux comportent des indications suffisamment précises et détaillées sur la nature et le montant des sommes réclamées et permettent à la requérante de connaître les bases et éléments de calcul ayant conduit à ce qu'elles soient mises à sa charge. Par suite, le moyen tiré du défaut de motivation doit être écarté.

Sur le bien-fondé de la créance :

En ce qui concerne le caractère certain de la créance :

6. D'une part, aux termes de l'article D. *Sécurité contractuelle et stabilité des prélèvements obligatoires* du protocole d'accord entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes signé le 9 avril 2015 : « (...) *1. Stabilité des prélèvements obligatoires-Articles 32 des cahiers des charges : Il est rappelé que : dans les cas où l'Etat procède à une hausse de la taxe d'aménagement du territoire, il est fait application des dispositions de compensation prévues par l'article 37 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 (...)* ». Aux termes de l'article E. *Contribution au financement des transports* de ce protocole : « *1. Contribution volontaire exceptionnelle des SCA au budget de l'AFITF : Sous réserve des stipulations du D.1 ci-dessus, les SCA verseront une contribution volontaire exceptionnelle à l'AFITF à partir du 1^{er} juillet suivant l'expiration des délais de recours contentieux contre le dernier des avenants mettant en œuvre le présent protocole, et après signature d'une convention spécifique avec l'AFITF, à concurrence, pour l'ensemble de ces sociétés (...) de 20 annuités de 60 millions d'euros indexés à l'inflation et qui donnera lieu à une anticipation des versements conduisant à un versement effectif de 100 millions pour chacun des trois premières années* ». Aux termes de l'article 37 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dans sa rédaction alors applicable : « *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.* ».

7. D'autre part, aux termes de l'article 302 bis ZB du code général des impôts, dans sa rédaction issue de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 : « *Il est institué une taxe due par les concessionnaires d'autoroutes à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. / 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 (...). ».

8. La société requérante fait valoir que le versement de la CVE est contractuellement subordonné au respect de l'engagement, consenti par l'Etat dans les articles D et E du protocole de 2015 cités au point 6, de compenser toute augmentation des prélèvements obligatoires des SCA. Elle soutient qu'à raison de l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) sur l'inflation prévue par les dispositions de la loi de finances pour 2020, qui représente une hausse de cette taxe laquelle n'a pas été compensée par l'Etat, cet engagement réciproque est rompu, et que les créances relatives à la CVE pour les années 2021, 2022 et 2023 ne sont dès lors pas certaines.

9. Toutefois, les dispositions de l'article 37 de la loi du 4 février 1995 prévoient une prise en compte des conséquences de la taxe d'aménagement du territoire sur l'équilibre financier des sociétés concessionnaires et non une compensation de plein droit des évolutions de celle-ci. La société requérante n'établit pas, par les pièces versées au dossier, que l'équilibre financier de la concession aurait été affecté par la modification de l'article 302 bis ZB du code général des impôts par la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Elle n'est ainsi pas fondée à soutenir qu'elle ne serait pas redevable de la CVE pour les années 2021 à 2023, à raison de l'indexation non compensée de la TAT sur l'inflation. Le moyen tiré de ce que les créances litigieuses ne seraient pas certaines doit ainsi être écarté.

En ce qui concerne le caractère exigible de la créance :

10. D'une part, lorsque les parties soumettent au juge un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, il incombe en principe à celui-ci, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat. Toutefois, dans le cas seulement où il constate une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, il doit écarter le contrat et ne peut régler le litige sur le terrain contractuel.

11. D'autre part, une collectivité publique est irrecevable à demander au juge administratif de prononcer une mesure qu'elle a le pouvoir de prendre. En particulier, les personnes publiques qui peuvent émettre des titres exécutoires à l'encontre de leurs débiteurs, ne peuvent saisir directement le juge administratif d'une demande tendant au recouvrement de leur créance. Toutefois, lorsque la créance trouve son origine dans un contrat, la faculté d'émettre un titre exécutoire dont dispose une personne publique ne fait pas obstacle à ce qu'elle saisisse le juge administratif d'une demande tendant à son recouvrement, notamment dans le cadre d'un référé-provision engagé sur le fondement de l'article R. 541-1 du code de justice administrative.

12. Si une personne publique peut s'engager, par une convention, à ce que son pouvoir d'émettre un titre exécutoire à l'encontre de son cocontractant débiteur ne soit le cas échéant exercé qu'après qu'aura été mise en œuvre une procédure de conciliation, elle ne peut renoncer contractuellement ni à ce pouvoir ni à sa faculté de saisir le juge administratif dans les conditions rappelées au point précédent.

13. Aux termes de l'article 5 « *Règlement des différends* » de la convention relative au versement d'une contribution volontaire exceptionnelle à l'AFITF, signée le 23 décembre 2015 entre l'Etat, l'AFITF, et la société requérante : « *I. Lorsqu'est en cause un versement au titre de*

la présente convention, tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la présente convention et aux stipulations des paragraphes C. 1, D et F du protocole sera soumis, à la demande de l'une ou l'autre des parties, à une commission de conciliation (...). En cas de persistance du différend au-delà de trois mois, pour quelque motif que ce soit, le différend est soumis au tribunal de grande instance de Nanterre par la partie la plus diligente. II. La société peut suspendre le versement prévu par la présente convention dans l'attente du règlement d'un différend soumis à la commission de conciliation ou au Tribunal. (...) Le ou les versements demeurent suspendus tant qu'il n'en a pas été disposé autrement par les Parties, se prononçant à la suite d'une proposition en ce sens, formulée par la Commission ou, le cas échéant, d'une décision en ce sens émanant du Tribunal saisi du différend (...) ».

14. Il résulte de l'instruction qu'à la suite de l'indexation sur l'inflation, par la loi de finances pour 2020, de la taxe sur l'aménagement du territoire, taxe à laquelle est soumise la société V ..., et au refus de l'Etat de prendre des mesures de compensation visant à éviter que l'équilibre financier contractuel de la convention soit affecté par cette indexation, la société requérante a engagé en octobre 2020 la procédure de conciliation prévue par les stipulations de l'article 5 de la convention citées au point précédent. L'échec de cette conciliation a été constaté le 10 septembre 2021. Si la société requérante soutient que les stipulations contractuelles précitées l'autorisaient à suspendre son versement de la CVE, en absence du règlement du différend, il résulte des principes rappelés aux points 11 et 12 que ces mêmes stipulations ne pouvaient faire obstacle à ce que l'AFITF, en l'absence d'accord des parties sur les propositions de la commission de conciliation à l'issue d'un délai de trois mois, émit un titre exécutoire alternativement à la saisine du juge compétent, dès lors qu'une collectivité publique ne peut renoncer contractuellement à cette faculté, laquelle est d'ordre public, et ce sans qu'ait d'incidence la cause de l'échec de la conciliation amiable menée entre les parties, dont il ne résulte pas de l'instruction qu'elle n'aurait pas été utilement mise en œuvre. Par suite, en vertu des principes rappelés au point 10, il y a lieu d'écarter les stipulations précitées de l'article 5 de la convention conclue entre les parties, qui sont divisibles de ses autres stipulations. Ainsi, le moyen tiré de ce que les créances litigieuses ne sont pas exigibles à raison du caractère suspensif de la persistance du différend soumis à la commission de conciliation doit être écarté.

15. Il résulte de ce qui précède que les requêtes de la société V ... doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir soulevées en défense.

Sur les autres conclusions :

16. Aux termes de l'article L. 213-2 du code de justice administrative : *« Le médiateur accomplit sa mission avec impartialité, compétence et diligence. / Sauf accord contraire des parties, la médiation est soumise au principe de confidentialité. Les constatations du médiateur et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être divulguées aux tiers ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance juridictionnelle ou arbitrale sans l'accord des parties. / Il est fait exception au deuxième alinéa dans les cas suivants : / 1° En présence de raisons impérieuses d'ordre public ou de motifs liés à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ou à l'intégrité physique ou psychologique d'une personne ; / 2° Lorsque la révélation de l'existence ou la divulgation du contenu de l'accord issu de la médiation est nécessaire pour sa mise en œuvre. ».*

17. Il n'y a pas lieu, en tout état de cause, de faire droit aux conclusions de l'AFITF tendant à ce que soient écartées des débats les pièces qui dévoileraient le contenu de la conciliation amiable menée entre les parties.

18. 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'AFITF, qui n'est pas la partie perdante dans les présentes instances, les sommes que la société V ... demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, sur le fondement de ces mêmes dispositions, de mettre à la charge de la société V ... la somme de 3 000 euros à verser à l'AFITF.

Par ces motifs, le tribunal décide :

Article 1^{er} : Les requêtes de la société V... sont rejetées.

Article 2 : La société V... versera à l'AFITF une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de l'AFITF est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société V ..., à l'agence de financement des infrastructures de transports France et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.