



# ASSEMBLÉE NATIONALE

15ème législature

## Autoroutes - illégalité potentielle d'un décret et obligation d'abroger

Question écrite n° 37113

### Texte de la question

Mme Christine Pires Beaune attire l'attention de M. le ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports, sur l'illégalité potentielle du décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers, qui établit les modalités de fixation et de révision des tarifs des péages des autoroutes concédées, et sur la nécessité d'abroger ce texte qui prévoit des augmentations automatiques de tarifs sur la base de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. L'article 3 du décret susmentionné dispose que la majoration des péages, fixés annuellement en vertu de son article 1er, « ne peut être inférieure à 70 p. 100 de l'évolution des prix à la consommation [ ] ». Il prévoit de ce fait une indexation automatique et annuelle des tarifs à l'inflation générale. Cette disposition semble avoir été illégale dès son édicition, au regard de l'article 79 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 abrogeant toutes « dispositions générales de nature législative ou réglementaire tendant à l'indexation automatique des prix de biens ou de services » et interdisant les clauses statutaires ou conventionnelles concourant au même effet ; puis en vertu de l'interdiction de « l'indexation automatique des prix des biens et services » portée depuis 2000 à l'article L. 112-1 du code monétaire et financier (CMF). L'illégalité de l'indexation sur les prix des tarifs des péages a perduré au moins jusqu'à la modification de l'art. L. 112-3 du CMF par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013, dont l'article 11 ajoute une nouvelle exception à l'interdiction d'indexation concernant les « contrats de concession et de marché de partenariat conclus dans le domaine des infrastructures et des services de transport ». Le 1er alinéa de l'article L. 112-3 du CMF prévoit toutefois l'édiction d'un texte réglementaire d'application. Le défaut d'intervention de ce décret, dans la mesure où celui-ci est manifestement nécessaire à l'application de la loi, emporterait l'illégalité de tout acte pris en vertu du 11° de l'art. 112-3 du CMF. De surcroît, le décret de 1995 ne pourrait trouver application que dans la mesure où la loi de 2013 susmentionnée en aurait constitué validation législative. Or certaines conditions posées par la jurisprudence constitutionnelle pour qualifier et permettre une validation législative depuis la décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 ne semblent pas remplies : un but d'intérêt général suffisant à la validation n'est identifié ni par le texte de loi, ni par son exposé des motifs, ni lors des débats parlementaires, un motif purement financier n'étant pas de nature à justifier une validation législative ou à constituer un motif d'intérêt général (déc. n° 95-369 DC du 28 déc. 1995 loi de finances pour 1996) ; la portée d'une éventuelle validation portant sur le décret de 1995 n'est pas davantage circonscrite alors que la jurisprudence constitutionnelle l'exige depuis la décision n° 99-422 DC du 21 déc. 1999 loi de financement de la sécurité sociale pour 2000. Dès lors, elle aimerait savoir si le décret appliqué au titre du 11° de l'art. L. 112-3 du CMF est bien le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995. Si oui, sur quelles bases légales un décret préexistant, par ailleurs illégal au moment de l'entrée en vigueur de la disposition précitée du CMF, a-t-il pu constituer un acte d'application valable et remplir l'obligation substantielle d'édiction d'un texte d'application à laquelle la légalité de l'indexation annuelle des péages sur les prix était conditionnée à partir de 2013 ? Si ce décret n'est pas le texte d'application prévu, pourquoi l'obligation d'édicter un texte d'application dans un délai raisonnable n'a-t-elle pas été respectée, étant entendu que l'indexation sur les prix à la consommation des tarifs des péages serait quoiqu'il en soit demeurée illégale ? Elle aimerait savoir s'il compte abroger le décret en question, comme l'y oblige une jurisprudence constante depuis l'arrêt du Conseil d'État du 3 février 1989 Alitalia (n° 74052) et par quelles dispositions réglementaires il compte le remplacer. Elle aimerait connaître quelles conséquences l'illégalité alléguée du décret emporte pour l'exécution des contrats des concessions autoroutières et pour le

calcul de la rentabilité des concessions. Elle souhaite enfin savoir comment il compte agir suivant les réponses apportées à ces questions.

## Texte de la réponse

À titre liminaire, il convient de rappeler que la question soulevée n'est pas nouvelle : elle a été maintes fois examinée, tant par l'administration que le Conseil d'État notamment lors de l'examen des décrets approuvant les contrats de concession et leurs avenants. Elle a par ailleurs suscité l'attention du législateur en 2013, afin de clore de manière définitive la question. L'article 11 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 est en effet venu modifier l'article L. 112-3 du code monétaire et financier, pour prévoir, par dérogation aux dispositions de l'article L. 112-1 et des premier et deuxième alinéas de l'article L. 112-2, et selon des modalités définies par décret, que peuvent être indexées sur le niveau général des prix « 11. Les rémunérations des cocontractants de l'État... au titre des contrats de concession [...] dans le domaine des infrastructures et des services de transport ». Les travaux parlementaires ayant présidé à l'adoption de cette disposition établissent très clairement qu'il s'agissait surtout de conforter juridiquement la pratique contractuelle de l'État et des sociétés concessionnaires de recours à un indice d'évolution plutôt favorable soit à l'État soit aux usagers. En outre, cette modification du code monétaire et financier avait le mérite de donner une accroche législative au décret de 1995 sur les péages autoroutiers, considéré désormais comme les modalités définies par décret de l'article L. 112-3. Au demeurant, comme le prouvent les contrats de concession et les contrats de partenariat pour la construction de LGV ferroviaires où figurent de tels indices d'évolution des prix, la dérogation de l'article L. 112-3 ne nécessite pas forcément de décret d'application pour ces contrats administratifs. Ainsi, la réglementation des péages autoroutiers et les clauses des concessions autoroutières qui permettent leur évolution en se fondant sur le niveau général des prix sont parfaitement licites. Il n'existe pas de motif qui justifierait de remettre en cause le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers.

## Données clés

**Auteur :** [Mme Christine Pires Beaune](#)

**Circonscription :** Puy-de-Dôme (2<sup>e</sup> circonscription) - Socialistes et apparentés

**Type de question :** Question écrite

**Numéro de la question :** 37113

**Rubrique :** Transports routiers

**Ministère interrogé :** [Transports](#)

**Ministère attributaire :** [Transports](#)

## Date(s) clé(s)

**Question publiée au JO le :** [9 mars 2021](#), page 1993

**Réponse publiée au JO le :** [14 décembre 2021](#), page 8921