


Contribution aux dépenses d'équipement public : recevabilité de l'exception d'illégalité dirigée contre les dispositions financières du permis de construire

Lire les conclusions de :

Jean-Paul Vallecchia
Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 5ème chambre – N° 19LY03505 – Commune de Confrançon – 01 avril 2021
– C+ 

INDEX

Mots-clés

Contributions aux dépenses d'équipement public, Exception d'illégalité, Permis de construire

Rubriques

Urbanisme et environnement, Institutions et collectivités publiques, Procédure

[PDF, 159k]

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

- 1
- Lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions tendant à l'annulation d'un titre exécutoire, des conclusions à fin de décharge de la somme correspondant à la créance de l'administration, il incombe au juge administratif d'examiner prioritairement les moyens mettant en cause le bien-fondé du titre qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de la décharge.
- 2
- Dans le cas où il ne juge fondé aucun des moyens qui seraient de nature à justifier le prononcé de la décharge mais retient un moyen mettant en cause la régularité formelle du titre exécutoire, le juge n'est tenu de se prononcer explicitement que sur le moyen qu'il retient pour annuler le titre : statuant ainsi, son jugement écarte nécessairement les moyens qui assortissaient la demande de décharge de la somme litigieuse.
- 3
- Si le jugement est susceptible d'appel, le requérant est recevable à relever appel en tant que le jugement n'a pas fait droit à sa demande de décharge. Il appartient alors au juge d'appel, statuant dans le cadre de l'effet dévolutif, de se prononcer sur les moyens, soulevés devant lui, susceptibles de conduire à faire droit à cette demande [1] .
- 4
- Toute exception d'illégalité visant la base légale de l'acte administratif contesté constituant un moyen de bien-fondé [2], il y a d'abord lieu pour le juge de statuer sur les conclusions aux fins de décharge du titre exécutoire contesté par le moyen tiré de ce que le permis de construire ne pouvait légalement mettre à la charge du pétitionnaire la somme litigieuse [3].
- 5
- Il appartient à l'autorité qui impose, sur le fondement des dispositions de l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme, le versement par un constructeur d'une participation financière au coût de la réalisation d'équipements publics exceptionnels de justifier qu'une telle réalisation est rendue nécessaire par l'opération projetée et que son montant est déterminé en fonction de l'importance de la construction à réaliser. En outre, le bien-fondé d'une telle participation peut être discuté, devant le juge du plein contentieux et par la voie de l'exception, à l'occasion de la contestation du titre exécutoire qui en poursuit le recouvrement alors même que le permis de construire dont la délivrance a constitué le fait générateur de cette participation serait devenu définitif. [4]

⁶ 18-03-02-01-01, Contribution aux dépenses d'équipement public, Créances des collectivités publiques, Recouvrement, État exécutoire, Contestation d'un titre exécutoire, Office du juge, Recevabilité de l'exception d'illégalité dirigée contre les dispositions financières du permis de construire, Existence

⁷ 68-024, Urbanisme et aménagement du territoire, Contributions des constructeurs aux dépenses d'équipement public, Participation spécifique pour équipements publics exceptionnels, L. 332-8 du code de l'urbanisme, Recevabilité de l'exception d'illégalité, dispositions financières du permis de construire, Exception d'illégalité dirigée contre les dispositions financières du permis de construire, Existence, Décharge, Conditions

NOTES

[1] Cf. CE, 5 avril 2019, Société Mandataires Judiciaires Associés, mandataire liquidateur de la Société Centre d'exportation du livre français, n° 413712, au Rec.
[Retour au texte](#)

[2] Rapp. s'agissant de la qualification de moyen de légalité interne de toute exception d'illégalité visant la base légale de l'acte administratif attaqué, CE, 10 juillet 1995, Commune de La Temblade et Garde des Sceaux, ministre de la justice, n°s 148139, aux Tables pp. 994-996-1004 sur ce point. Comp. s'agissant du moyen tiré, par la voie de l'exception, de l'illégalité d'un texte qui régit la procédure d'adoption de l'acte administratif attaqué est un moyen de légalité externe, CE, 14 novembre 2012, Association France Nature Environnement Réseau Juridique, n° 340539, aux Tables. [Retour au texte](#)

[3] Inédit. [Retour au texte](#)

[4] Cf. s'agissant de la possibilité de former opposition à un titre exécutoire en contestant le bien-fondé de la dette alors même que l'intéressé n'aurait pas attaqué l'ordre de recette dans les délais requis pour ce faire (CE Section, 10 janvier 1969, Société d'approvisionnements alimentaires, n° 066379, au Recueil ; CE, 5 nov. 1971, SCI la Roxane et Sieur Guigues, 80673, au Recueil ; CE, 12 janv. 1973, Ville du Cannet, n° 078730 au Recueil ; CE, 13 mars 1996, Association régionale pour l'enseignement et la recherche scientifique et technologique en Champagne-Ardenne, n° 0164092, au Recueil ; CE, 6 avril 2018, n° 405014, aux Tables p. 555 ; CE, 18 mars 2020, n° 421911, aux Tables ; CAA Nancy, n° 18NC03269, SCI JM6, 26 juin 2020. Comp. CAA Marseille, 12 juin 2018, SARL 4G et M. X., n° 16MA01308. [Retour au texte](#)

Conclusions du rapporteur public

Jean-Paul Vallecchia

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6688](https://doi.org/10.35562/alyoda.6688)

¹ Le maire de la commune de Confrançon, dans l'Ain, a accordé, par arrêté du 27 août 2012, un permis de construire aux sociétés CNG Immo et SAS Coridis, pour la réalisation d'un supermarché ; la SAS Coridis a ultérieurement été mise en liquidation judiciaire. L'article 3 de cet arrêté de permis de construire a prévu que le projet donnera lieu au versement d'une participation pour équipement public exceptionnel prévue par l'article L.332-8 du code de l'urbanisme, d'un montant de 130.000 euros, destinée à financer un carrefour à feux sur la Route Départementale (RD) 1079. Le 15 novembre 2018, un titre exécutoire a été émis à l'encontre de la société CNG Immo. Elle en a demandé l'annulation, ainsi que la décharge de l'obligation de payer cette somme.

² Le jugement du 16 juillet 2019 du tribunal administratif de Lyon dont la commune de Confrançon relève appel a donc fait droit à la demande qui lui était soumise en annulant le titre exécutoire et en déchargeant CNG Immo de l'obligation de payer. Les premiers juges ont retenu que l'institution de cette participation était entachée d'incompétence négative, le maire s'étant, à tort, estimé lié par la position du conseil municipal, et que le département de l'Ain, compétent pour le financement de cet équipement public exceptionnel, n'avait pas donné son accord sur le montant de la contribution à mettre à la charge des constructeurs conformément au second alinéa de l'article L.332-8 du code de l'urbanisme.

³ Se fondant sur une jurisprudence de la [CAA de Marseille, 16MA01308, 12 juin 2018, SARL 4G et M.X.](#), la commune de Confrançon réitère devant la Cour que la contestation, par le voie de l'exception d'illégalité, de l'article 3 dudit permis de construire relatif à la participation pour équipement public exceptionnel serait tardive du fait du caractère définitif du permis de construire du 27 août 2012. Toutefois, ce qui était contesté ici par la société CNG Immo est le titre exécutoire émis à son encontre le 15 novembre 2018, et le bien-fondé de la participation qui est en cause peut quoiqu'il en soit être discuté devant le juge de plein contentieux à l'occasion de la contestation du titre exécutoire qui en poursuit le recouvrement alors même que le permis de construire dont la délivrance a constitué le fait générateur de cette participation serait devenu définitif : voyez sur ce point l'arrêt de la [CAA de Nancy, 18NC03269, 26 juin 2020, SCI JM6](#).

4

Sur l'application du second alinéa de l'article L.332-8 du code de l'urbanisme, précisons tout d'abord que, contrairement à ce que laisse entendre la société CNG Immo la réalisation sur une route départementale d'un carrefour comportant six ilots et dix feux tricolores entre dans le champ des équipements publics exceptionnels : voyez à ce sujet la décision du Conseil d'Etat, n° 266346, 6 mars 2006, *SNC Le Triangle*, au sujet d'un carrefour permettant l'accès à un lotissement.

5

Au-delà de cette précision, sur le défaut d'accord du département de l'Ain, si la commune de Confrançon soutient qu'elle assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération et qu'ainsi l'accord du département n'était pas nécessaire, il est patent que l'équipement en cause va s'implanter sur le domaine public routier départemental – la RD 1079 – pour lequel le Département est seul compétent en vertu de l'article L.131-2 du code de l'urbanisme et de l'article L. 3321-1 16°) du CGCT pour ce qui concerne les dépenses de construction, d'aménagement et d'entretien, le maire disposant seulement, en vertu des compétences qui lui sont reconnues par les articles L. 2212-2 et L. 2213-1 du CGCT, en matière de pouvoirs de police, notamment de la circulation sur l'ensemble des voies situées dans l'agglomération de la Commune, dont les voies départementales. Le département de l'Ain était donc bien seul compétent pour réaliser l'aménagement du carrefour routier dont il s'agit et devait ainsi donner son accord sur les travaux et leur montant. Si le permis de construire vise « *l'accord du conseil municipal et du conseil général de l'Ain pour la réalisation de ces travaux de sécurisation (carrefour routier avec tourne à gauche et feux tricolores) sur la RD1079 et l'instauration de la participation pour équipements publics exceptionnels d'un montant de 130 000 €* », cette mention est inexacte puisqu'il n'y a jamais eu d'accord du département sur le montant de la participation. La convention des 25 et 27 avril 2012 fixant les conditions de réalisation des travaux signée entre le département de l'Ain, la commune de Confrançon et la société Coridis (pas la société CNG Immo) ne mentionne d'ailleurs pas le montant de la participation. Les dispositions du L. 332-8 second alinéa du code de l'urbanisme ont bien été méconnues.

6

Pour finir, sur l'incompétence négative du maire de Confrançon, celui-ci a proposé lors de la séance du 20 avril 2012, au conseil municipal l'instauration d'une participation d'un montant de 160.000 euros, cette proposition a été mise au vote et rejetée par les membres du conseil municipal. Le maire a alors proposé un nouveau montant de 130 000 euros qui a été entériné par l'assemblée municipale. Or, il ressort des dispositions combinées du c) du 2°) de l'article L. 332-6-1 et de l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme que la participation pour équipements publics exceptionnels est prescrite par le permis de construire, dont la délivrance relève de la seule compétence du

maire en tant qu'autorité d'urbanisme. Au cas d'espèce, le maire de Confrançon n'était pas tenu de recueillir l'avis de l'assemblée municipale et moins encore de s'estimer lié par cet avis, ce qui a été le cas puisque l'arrêté de permis de construire vise la délibération du 20 avril 2012 approuvant le montant de la participation fixé à 130 000 euros.

7

Il vous faudra en conséquence confirmer le jugement de première instance, rejeter la requête d'appel de la commune de Confrançon et mettre à sa charge une somme de 1500 euros qui sera versée à la société CNG Immo sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.