CAA Nancy 28 aout 2026 n 24NC02364

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000054787196

CAA de Nancy, 3ème chambre, 28 août 2026, n° 24NC02364 (Recueil : C, inédit au recueil Lebon)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme A... D... et M. B... C... ont demandé au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne d'annuler le titre exécutoire n° 73400/2022/8/23 du 7 juin 2022 par lequel le maire de la commune de Vadenay a mis à leur charge une somme de 19 232 euros au titre de la participation pour voirie et réseaux.

Par un jugement n° 2201863 du 4 juillet 2024, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a annulé le titre du 7 juin 2022.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés respectivement les 17 septembre 2024 et 5 août 2025, la commune de Vadenay, représentée par Me Thomas, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de rejeter la demande de M. C... et Mme D... ;

3°) de mettre à la charge de M. C... et Mme D... une somme de 4 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement est insuffisamment motivé ;

- la commune était compétente pour recouvrer la participation litigieuse ;

- les autres moyens soulevés en première instance par M. C... et Mme D... ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 14 novembre 2024 et le 18 septembre 2025, Mme A... D... et M. B... C..., représentés par Me Loreaux, concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 500 euros soit mise à la charge de la commune de Vadenay sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le maire n'est pas habilité pour faire appel au nom de la commune ;

- le maire n'était pas habilité pour défendre au nom de la commune devant le tribunal ;

- la commune n'était pas compétente pour émettre le titre litigieux ;

- le titre litigieux est insuffisamment motivé ;

- il est illégal par exception d'illégalité de la délibération du 20 juin 2005 relative à la fixation de la participation pour voiries et réseaux sur le chemin de Vaux dès lors, d'une part, qu'elle n'est plus adaptée à la réalité des faits et, d'autre part, qu'il n'est pas justifié du montant des travaux à réaliser.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de l'urbanisme ;

- 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 M. Berthou,

- les conclusions de M. Meisse, rapporteur public,

- et les observations de Me Thomas, avocate de la commune de Vadenay.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté n° 2019-17 du 2 juillet 2019, le maire de la commune de Vadenay a délivré à M. C... et Mme D... un permis de construire maison individuelle. Par un titre de recette n° 73400/2022/8/23 du 7 juin 2022, la commune de Vadenay a mis à leur charge la somme de 19 232 euros correspondant à la participation pour voirie et réseaux (PVR). Par la présente requête, la commune de Vadenay demande à la cour d'annuler le jugement du 4 juillet 2024 par lequel le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a annulé le titre du 7 juin 2022.

Sur la recevabilité de la requête d'appel :

2. Par une délibération du 2 septembre 2024, le conseil municipal de la commune de Vadenay a habilité son maire à faire appel du jugement litigieux. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Vadenay doit être écartée.

Sur la régularité du jugement attaqué :

3. Aux termes de l'article L. 9 du code de justice administrative : " Les jugements sont motivés ". Il ressort des mentions du jugement attaqué que les premiers juges, qui n'étaient pas tenus de répondre à l'ensemble des arguments présentés devant eux, ont suffisamment répondu au moyen soulevé par M. C... et Mme D... tiré de ce la commune n'était pas compétente pour émettre le titre de perception litigieux. La commune de Vadenay n'est donc pas fondée à invoquer une irrégularité du jugement de ce chef.

Sur la recevabilité des mémoires en défense de première instance :

4. Par une délibération du 5 septembre 2022, le conseil municipal de la commune de Vadenay a habilité son maire à ester en justice auprès du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne dans le cadre du litige opposant la commune à M. C... et Mme D... concernant le titre de recette n° 2022-23. L'erreur purement matérielle sur le numéro de l'instance dans le dispositif de cette délibération est, en l'espèce, sans incidence sur la portée et la légalité de cette habilitation. Par suite, le moyen en défense opposé par M. C... et Mme D... doit être écarté.

Sur le moyen d'annulation retenu par les premiers juges :

5. Aux termes de l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme applicable à la date du permis de construire accordé à M. C... et Mme D... : " Les bénéficiaires d'autorisations de construire ne peuvent être tenus que des obligations suivantes : / (...) la participation pour voirie et réseaux (...) dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014. (...) ". Aux termes de l'article L. 332-11-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 : " Le conseil municipal peut instituer une participation pour voirie et réseaux en vue de financer en tout ou en partie la construction des voies nouvelles ou l'aménagement des voies existantes ainsi que l'établissement ou l'adaptation des réseaux qui leur sont associés, lorsque ces travaux sont réalisés pour permettre l'implantation de nouvelles constructions. / Pour chaque voie, le conseil municipal précise les études, les acquisitions foncières et les travaux à prendre en compte pour le calcul de la participation, compte tenu de l'équipement de la voie prévu à terme. Peuvent être financés les études, les acquisitions foncières et les travaux relatifs à la voirie ainsi que les réseaux d'eau potable, d'électricité et d'assainissement. Les études, les acquisitions foncières et les travaux relatifs à la voirie comprennent l'éclairage public, le dispositif d'écoulement des eaux pluviales et les éléments nécessaires au passage des réseaux souterrains de communication. / Seuls les études, les acquisitions foncières et les travaux à réaliser, définis par le conseil municipal, sont mis à la charge des propriétaires. Lorsqu'une voie préexiste, si aucun aménagement

supplémentaire de la voie n'est prévu par le conseil municipal, ces travaux peuvent ne concerner que les réseaux. Dans ce cas, le conseil municipal peut prévoir, avec l'accord du ou des établissements publics de coopération intercommunale ou syndicats mixtes compétents pour ces réseaux, que la participation leur sera versée directement ou par l'intermédiaire de la commune, en complément le cas échéant des autres financements que celle-ci affecte à la réalisation de ces travaux. / Le conseil municipal arrête la part du coût mise à la charge des propriétaires riverains. Cette part est répartie entre les propriétaires au prorata de la superficie des terrains bénéficiant de cette desserte et situés à moins de quatre-vingts mètres de la voie. (...) ". Aux termes de l'article L. 332-13 du code de l'urbanisme : " Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte compétent pour la réalisation des équipements donnant lieu à participation au titre de la présente section, la participation est instituée, dans les mêmes conditions, par l'établissement public qui exerce la compétence considérée, quel que soit le mode de gestion retenu. La participation est versée à l'établissement public ".

6. Aux termes de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales : " I. - Des établissements publics de coopération intercommunale, dont au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre, peuvent être autorisés à fusionner dans les conditions suivantes. / (...) Sans préjudice des dispositions du II des articles L. 5214-16 et L. 5216-5, les compétences transférées à titre optionnel et celles transférées à titre supplémentaire par les communes aux établissements publics de coopération intercommunale existant avant la fusion sont exercées par le nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sur l'ensemble de son périmètre ou, si l'organe délibérant de celui-ci le décide dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté décidant la fusion, font l'objet d'une restitution aux communes. Toutefois, ce délai est porté à deux ans lorsque cette restitution porte sur des compétences ni obligatoires, ni optionnelles. La délibération de l'organe délibérant peut prévoir que ces compétences font l'objet d'une restitution partielle. Jusqu'à cette délibération ou, au plus tard, jusqu'à l'expiration du délai précité, le nouvel établissement public exerce, dans les anciens périmètres correspondant à chacun des établissements publics de coopération intercommunale ayant fusionné, les compétences transférées à titre optionnel ou supplémentaire par les communes à chacun de ces établissements publics. / (...) lorsque l'exercice des compétences du nouvel établissement public est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant la fusion. A défaut, l'établissement public exerce l'intégralité de la compétence transférée. Jusqu'à la définition de l'intérêt communautaire, celui qui était défini au sein de chacun des établissements publics de coopération intercommunale ayant fusionné est maintenu dans les anciens périmètres correspondant à chacun de ces établissements. (...) ".

7. Il résulte de l'instruction que par une délibération du 6 mai 2025, le conseil municipal de la commune de Vadenay a institué la PVR sur son territoire communal. Par une délibération du 20 juin 2005, le conseil municipal a décidé d'engager la réalisation des travaux d'établissement des réseaux d'eau potable, d'électricité, d'éclairage public et d'assainissement pluvial sur le chemin de Vaux dont le coût était estimé à 410 000 euros et a, en conséquence, fixé la PVR à 8 euros par mètre carré de parcelle desservie suivant un plan joint. Aux termes de l'arrêté préfectoral du 21 septembre 2016 portant statut de la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne, figure, parmi les compétences optionnelles de l'agglomération, la création, l'aménagement et l'entretien des seules voiries communautaires. Par une délibération du 20 décembre 2018, le conseil communautaire de l'agglomération de Châlons-en-Champagne a défini les voies d'intérêt communautaire dont ne fait pas partie le chemin de Vaux. Par suite, à la date du titre litigieux, la commune de Vadenay était toujours compétente pour l'aménagement du chemin du Vaux. S'il résulte par ailleurs de l'instruction qu'elle n'était plus compétente en matière d'eau portable suite au transfert de cette compétence à l'agglomération au 1er janvier 2020 et qu'elle avait délégué sa compétence en matière d'électricité et d'éclairage public au syndicat mixte intercommunal d'énergie de la Marne, elle n'a toutefois conclu avec eux aucun accord afin que la participation en cause leur soit versée directement. Dans ces conditions, elle restait compétente pour recouvrer la PVR litigieuse, charge à elle de reverser au syndicat électrique et à la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne les sommes leur revenant au prorata de leurs dépenses

respectives.

8. Il résulte de ce qui précède que la commune de Vadenay est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal a accueilli le moyen d'incompétence.

Sur les autres moyens soulevés par M. C... et Mme D... :

9. En premier lieu, aux termes de l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : " avant d'être recouvrées. La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la dette des redevables. Les recettes sont liquidées pour leur montant intégral, sans contraction avec les dépenses. / 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.

10. Le titre litigieux, qui se borne à indiquer " Participation voirie et réseaux - Arrêté 2019-17 - PC 05158719E001 / 8€ x 2404 m^2 = 19 232 € ", fait ainsi référence au permis de construire précédemment adressé aux débiteurs, lequel ne mentionne toutefois aucunement la mise à leur charge de la PVR et encore moins les bases de liquidation. Si la commune fait valoir qu'elle a par ailleurs adressé un courrier aux débiteurs le 19 juin 2020, ce dernier n'est toutefois pas visé dans le titre litigieux. En tout état de cause, il ne fait pas non plus référence à la délibération instituant la PVR et est tout aussi imprécis que le titre lui-même sur les bases de liquidation retenues. De même, la circonstance que le pli adressant le titre litigieux à M. C... et Mme D... comprenait également les délibérations du 6 mai 2005 et du 20 juin 2005, ainsi qu'un plan de division bornage, ne suffit pas à leur indiquer les bases de la liquidation de la créance pour l'application des dispositions précitées du décret du 7 novembre 2012 dès lors que ces documents ne sont pas visés dans le titre lui-même. Par suite, M. C... et Mme D... sont fondés à soutenir que le titre litigieux ne mentionne pas les bases de la liquidation de la PVR.

11. En second lieu, la commune de Vadenay n'apporte aucun élément de nature à justifier que l'estimation de 410 000 euros faite en 2005 correspondait effectivement au montant des travaux d'établissement des réseaux d'eau portable, d'électricité, d'éclairage public et d'assainissement pluvial envisagés sur le chemin de Vaux. Si elle produit un devis établi en 2021 d'un montant total de 506 387,16 euros, ce devis comprend notamment des estimations de travaux de voirie et de télécommunication qui n'entrent pas dans le champ des travaux prévus par la délibération du 20 juin 2005. Ainsi, en déduisant le coût de ces travaux qui n'entrent pas champ de la PVR, ce devis ne justifie, au plus et 16 ans plus tard, que d'un montant de travaux estimés à 277 080,08 euros. Dans ces conditions, le montant de 410 000 euros arrêté par la délibération du 20 juin 2005 ne peut être regardé comme correspondant au montant des travaux effectivement assujettis à la PVR. Par suite, M. C... et Mme D... sont fondés à soutenir que le titre litigieux est illégal par exception d'illégalité de cette délibération qui a été prise en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 332-11-1 du code de l'urbanisme.

12. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Vadenay n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a annulé le titre litigieux.

Sur les frais de l'instance :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce soient mises à la charge de M. C... et Mme D..., qui ne sont pas la partie perdante, les sommes que la commune de Vadenay demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Vadenay une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par M. C... et Mme D... et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La requête présentée par la commune de Vadenay est rejetée.

Article 2 : La commune de Vadenay versera à M. C... et Mme D... la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Vadenay, à Mme A... D... et à M. B... C....

Délibéré après l'audience du 3 juillet 2026, à laquelle siégeaient :

- Mme Rousselle, présidente,

- Mme Bauer, présidente-assesseure,

- M. Berthou, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 août 2026.

Le rapporteur, Signé : D. BERTHOU

La présidente, Signé : P. ROUSSELLE

La greffière, Signé : V. CHEVRIER

La République mande et ordonne au préfet de la Marne 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,

V. CHEVRIER

N° 24NC02364