CONCLUSIONS

Mme Emilie BOKDAM-TOGNETTI, Rapporteur public

La participation pour équipements publics exceptionnels autorisée par l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme, qui ne présente pas le caractère d'une imposition (cf. CE, 6 mars 2006, *SNC Le Triangle*, n° 266346, T. p. 1103, RJF 5/06 n° 540, concl. S. Verclytte BDCF 5/06 n° 63), est, en vertu des dispositions combinées des articles L. 332-28 et L. 332-6-1 du même code, prescrite par l'autorisation de construire. Cette autorisation en constitue le fait générateur.

La contestation de cette participation, que vous avez rattachée à la notion de demandes présentées en matière de travaux publics (CE, Section, 13 novembre 1981, *P...*, n° 16504, p. 413 ; CE, 26 février 1982, *Société industrielle d'isolation et de fournitures d'usines*, n° 17246, aux Tables), peut prendre plusieurs voies – étant entendu que nous laisserons aujourd'hui de côté le cas dans lequel ce n'est pas la légalité *ab initio* de la participation qui est contestée et où sa restitution est sollicitée à raison d'événements postérieurs tels que l'impossibilité dans lequel le constructeur s'est trouvé de donner suite à l'autorisation (cf. CE, 6 mars 2006, *SNC Le Triangle*, précitée).

Le constructeur peut ainsi demander l'annulation pour excès de pouvoir des prescriptions du permis de construire mettant à sa charge la participation, divisibles du reste du permis, et assortir cette demande de conclusions en restitution (cf. CE, 26 février 1982, *Sté industrielle d'isolation*, préc.).¹

Mais vous admettez également que le bénéficiaire du permis de construire emprunte la voie du plein contentieux pour demander la décharge de la participation ou la restitution des sommes déjà versées. Tantôt, vous présentez un tel recours comme tendant à la décharge de la

---

¹ Lorsque ces prescriptions sont annulées pour illégalité, l'autorité qui a délivré l'autorisation prend, en vertu de l'article L. 332-7, un nouvel arrêté portant la prescription de la contribution aux dépenses d'équipements publics, à moins que cette annulation n'ait eu pour motif le constat que la participation était sans cause. Dans l'hypothèse où les prescriptions financières du permis n'ont pas été annulées par un juge, faute d'avoir été directement attaquées dans le délai de recours pour excès de pouvoir, vous avez également reconnu la faculté pour l'autorité compétente de remettre à la charge du constructeur par une prescription financière légalement prise la somme déchargée par le juge (CE, 4 juillet 2018, *Sté JM6*, n° 396985, T. p. 955, RJF 10/18 n° 969).

participation sans autre précision (par ex. CE, 12 juillet 2013, *Commune de Chasse-sur-Rhône*, n° 348967, pour les participations dans le cadre d'un PAE). Tantôt, vous le rattachez expressément à la contestation de l'ordre de versement ou de l'état exécutoire émis par l'ordonnateur (rapp. par ex., pour la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement, CE, 23 mars 1994, *SCI Alizé*, n° 120236), auxquels a succédé, depuis la fusion de l'ordre de recettes avec l'état exécutoire, le titre de perception, valant ordre de recouvrer adressé au comptable.

A l'occasion d'un recours contre ce titre, le constructeur peut ainsi contester le bien-fondé de la participation mise à sa charge en vertu des prescriptions financières du permis, quand bien même celui-ci serait devenu définitif. Si cette faculté lui est expressément ouverte par les dispositions de l'article L. 1617-5 du CGCT relatives aux créances non fiscales des collectivités territoriales, dont le 2° prévoit que « *l'action dont dispose le débiteur (...) pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois suivant la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite* », vous avez consacré de manière plus générale ce principe par votre décision *min. de l'agriculture c/ B...* du 28 septembre 2021 (n° 437650 437683, au Recueil). Par celle-ci, vous avez ainsi jugé que le destinataire d'un ordre de versement est recevable à contester, à l'appui de son recours contre cet ordre de versement, et dans un délai de deux mois suivant la notification de ce dernier, le bien-fondé de la créance correspondante, alors même que la décision initiale constatant et liquidant cette créance est devenue définitive, en ajoutant « *comme le prévoient au demeurant, pour les dépenses de l'Etat, les articles 117 et 118 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ou, pour les dépenses des collectivités locales, l'article L. 1617-5 du CGCT* » (v. aussi, en matière de RSA, CE, 6 avril 2018, *Mme T...*, n° 405014, T. p. 555 ; pour des jurisprudences plus anciennes, v. CE, Section, 10 janvier 1969, *Société d'approvisionnement alimentaire*, n° 66379, p. 18 ou CE, Section, 12 janvier 1973, *Ville du Cannet*, n° 78730, p. 36).

Mais si le débiteur qui n'avait pas contesté à temps devant le juge les prescriptions financières du permis ou l'arrêté rétablissant la participation après une première annulation pour irrégularité, dispose ainsi, pour reprendre l'expression de V. Villette dans ses conclusions sur votre décision *C... c/ Département de la Somme* (n° 425400, inédite), d'une « session de rattrapage » lui permettant de contester le bien-fondé de la participation rendue exécutoire par le titre litigieux, doit-il pour autant, lorsqu'il avait effectivement engagé un contentieux contre l'arrêté fixant le montant de sa participation qui a été rejeté par le juge, se voir offrir l'occasion de « refaire le match »? Telle est la question posée par la présente affaire.

Les faits sont les suivants. A la suite du transfert à son profit de deux permis de construire dans la zone d'activités de Talange-Haucourt délivrés les 7 octobre 2004 et 19 décembre 2006 à la société Weiderding et imposant à cette dernière le versement d'une participation pour la réalisation d'équipements exceptionnels, les sommes correspondantes ont été mises à la charge de la SCI JM6, par un commandement de payer du 15 septembre 2011. La société JM6 a demandé la décharge de cette participation. Par un jugement du 1^{er} octobre 2013, le TA de Strasbourg a fait droit à sa demande, au motif que les permis de construire ne comportaient aucune indication du mode d'évaluation de la participation, en méconnaissance de l'article

R. 431-29 du code de l'urbanisme. Le président de la communauté de communes des Rives de Moselle a alors, par deux arrêtés du 4 juillet 2014 rétablissant la participation, précisé le mode d'évaluation des sommes cause et notifié à la SCI JM6 un avis de sommes à payer. Saisi d'un recours contre ces arrêtés, le TA de Strasbourg les a annulés. En appel, la CAA de Nancy a infirmé ce jugement par un arrêt du 17 décembre 2015, devenu définitif après le rejet, par votre décision *Sté JM6* du 4 juillet 2018 (n° 396985, T. p. 955, précitée), du pourvoi que la société avait formé à son encontre. Entretemps, le président de la communauté de communes avait émis à l'encontre de la SCI, le 26 février 2015, deux nouveaux titres exécutoires, dont la société a demandé l'annulation au TA de Strasbourg, puis à la cour de Nancy, laquelle a fait droit à son appel et annulé ces deux titres. Après avoir écarté l'exception de la chose jugée par son arrêt du 17 décembre 2015, la cour a estimé que les aménagements pour le financement desquels la société avait été assujettie aux participations en litige ne pouvaient être regardés comme présentant le caractère d'équipements publics exceptionnels rendus nécessaires par son projet, au sens de l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme.

La communauté de communes soutient que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que le bien-fondé des participations pouvait être contesté à l'occasion du recours dirigé contre les titres exécutoires émis pour les recouvrer, alors d'une part, que le bien-fondé d'une telle participation ne peut être contesté qu'à l'occasion d'un recours contre les clauses financières du permis ou d'une contestation de ces clauses par la voie de l'exception avant qu'elles ne soient définitives, et d'autre part, que la chose jugée par l'arrêt du 17 décembre 2015 et votre décision du 4 juillet 2018 statuant sur la légalité des arrêtés du 4 juillet 2014 rétablissant les participations litigieuses, faisait obstacle à ce qu'il fût à nouveau statué sur le bien-fondé de ces participations.

Si la première branche de ce moyen se heurte à votre jurisprudence évoquée plus haut, sa seconde branche, fondée sur la portée et les effets de la chose jugée lors des précédents contentieux engagés par la requérante, a justifié l'admission du pourvoi.

En effet, si votre jurisprudence et l'article L. 1617-5 du CGCT ouvrent au débiteur la faculté de contester le bien-fondé de la créance dans les deux mois suivant la réception du titre exécutoire, sans poser aucune condition tenant à l'absence de contentieux antérieurement engagé, il ne saurait toutefois s'évincer de cette faculté qu'elle ferait par elle-même nécessairement échec à toute possibilité d'opposer à l'intéressé la chose déjà jugée. Au contraire, cette faculté de contestation ouverte au débiteur, par dérogation au principe en vertu duquel les effets d'une décision individuelle devenue définitive ne peuvent être remis en cause, afin de donner une portée pleinement utile à la contestation engagée au stade du titre exécutoire, repose sur l'analyse selon laquelle, comme le rappelait L. Cytermann dans ses conclusions sur votre décision du 28 septembre 2021 *min. de l'agriculture c/ B...*, bien que le débiteur « *aurait certes pu préserver ses droits en veillant à contester la décision initiale, le réalisme force à constater que nombre d'administrés ne mesurent réellement les conséquences de celle-ci qu'en présence du titre exécutoire.* » Lorsque l'intéressé, ayant d'emblée mesuré les conséquences de la décision initiale, avait déjà engagé un contentieux infructueux contre cette décision initiale, ce ne serait donc violer ni la lettre ni l'esprit de l'article L. 1617-5 et de votre jurisprudence que de lui opposer l'exception de la chose jugée.

Encore faut-il que les conditions en soient satisfaites.

S'agissant d'un jugement de rejet, l'autorité de la chose jugée n'est que relative et ne peut être opposée qu'à la triple condition d'identité de parties, d'objet et de cause. Si l'identité de parties n'est ici pas en débat, l'identité d'objet et de cause est en revanche âprement discutée.

Commençons par l'objet. Y a-t-il identité d'objet entre le recours en annulation du titre exécutoire émis par le président de la communauté de communes en vue de la mise en recouvrement par le comptable de la participation en litige, et le contentieux qui avait tendu à l'annulation de l'arrêté pris par ce président, après une première décharge pour défaut d'indication des modalités d'évaluation des contributions dans les permis de construire, afin de remettre à la charge de la SCI la participation par une prescription financière légalement prise ?

Dans le sens d'une réponse négative, l'on pourrait rappeler que l'identité de question ne saurait se confondre avec l'identité d'objet, comme en témoigne l'absence d'autorité de chose jugée du rejet d'un recours en annulation d'un acte à l'égard d'un recours dirigé contre une décision prise en exécution de cet acte et à l'occasion duquel une exception d'illégalité de celui-ci est soulevée. L'on pourrait arguer de la différence d'effet entre la décision initiale, qui arrête ou régularise la participation exigée de la société à raison de l'autorisation de construire qui lui a été délivrée, et le titre exécutoire qui rend cette créance exigible et exécutoire et vaut ordre adressé au comptable d'en engager le recouvrement. L'on pourrait aussi, enfin, invoquer la différence de nature des contentieux (excès de pouvoir et plein contentieux).

Toutefois, compte tenu tant de la nature du titre exécutoire, qui est un acte de l'ordonnateur et non une mesure de poursuite du comptable, que de la contestation d'assiette susceptible d'être portée devant le juge à la suite de sa notification, il nous semble d'une part, que la contestation du bien-fondé de la créance ne saurait s'analyser en une simple exception d'illégalité et, d'autre part, que la configuration du présent litige n'est pas comparable à celle dans laquelle, en contentieux fiscal, un contentieux du recouvrement – dont les effets sont uniquement limités à l'acte de poursuite en cause et au stade duquel le bien-fondé de l'imposition ne peut plus utilement être contesté – fait suite à un contentieux d'assiette.

Or vous faites preuve de réalisme dans l'appréciation de la condition d'identité d'objet, pour laquelle vous ne vous arrêtez pas au fait que les contentieux auraient été liés par des décisions différentes et allez au-delà de l'objet apparent du litige pour rechercher son objet réel. Le président Odent exposait ainsi que « *Toute demande qui tend à procurer à son auteur le même avantage que celui qui aurait résulté pour lui d'une précédente demande écartée par une décision juridictionnelle se heurte à l'autorité de la chose jugée* », et « *il serait anormal qu'un requérant astucieux puisse éluder l'autorité de la chose jugée en provoquant une nouvelle décision, en l'attaquant et en se prévalant devant le juge du caractère nouveau ou différent de cette décision* ». A cet égard, la différence entre recours de plein contentieux et recours pour excès de pouvoir ne fait pas obstacle par elle-même à l'identité d'objet.

Votre jurisprudence est d'ailleurs en partie engagée dans le sens d'une identité d'objet. Ainsi, vous avez jugé, dans une décision C... du 13 juin 1997 (n° 151898, inédite, concl. C.

Maugüe), que les conclusions contre l'état exécutoire et le commandement de payer pris pour l'exécution d'un ordre de reversement, ressortissant au plein contentieux et relatives à l'existence de la même dette du requérant, avaient le même objet que ses demandes dirigées contre cet ordre de reversement. Ayant constaté ensuite l'identité de cause, vous avez opposé l'autorité de chose jugée. De même, dans votre décision *Département de l'Essonne* du 23 décembre 2015 (n° 384859), vous avez, au stade du règlement au fond, opposé aux conclusions d'une requérante dirigée contre le titre exécutoire émis par le président du conseil général pour le recouvrement d'un indu de RSA, à l'appui desquelles elle contestait uniquement le bien-fondé de la créance, la chose jugée par la partie du jugement du TA, qui n'avait pas fait l'objet d'un pourvoi et était devenue définitive, ayant statué sur les conclusions à fin d'annulation de la décision de répétition d'indu.

Par suite, la condition d'identité d'objet nous semble ici pouvoir être regardée comme satisfaite.

Mais qu'en est-il de l'identité de cause ?

Il est généralement admis que la notion de « cause » rejoint en la matière celle utilisée, pour la cristallisation des causes juridiques passé le délai de recours, dans le cadre de la jurisprudence *Sté Intercopie*. Nonobstant l'habile tentative de la société de faire valoir que l'autorité de chose jugée s'attachant au dispositif et aux motifs qui en sont le support nécessaire, elle ne vaudrait qu'à l'égard des motifs ayant écarté les seuls moyens expressément soulevés dans le cadre du précédent contentieux, la notion de cause ne saurait se confondre avec celle de moyen. Ainsi que le rappelait E. Crépey dans ses conclusions sur votre décision *M...* du 6 décembre 2013 (n° 345032, T. p. 546, RJF 3/14 n° 289), seule est à considérer la notion de cause sur laquelle repose la demande, laquelle ne doit pas être confondue avec la cause sur laquelle est fondée la décision juridictionnelle.

En effet, il convient selon nous de distinguer plusieurs sujets.

Lorsqu'il s'agit d'apprécier les conséquences à tirer d'une décision juridictionnelle d'annulation et de savoir ce que l'administration peut ou ne peut plus faire en termes d'adoption d'un nouvel acte, vous êtes conduits à identifier précisément le motif d'illégalité ayant été retenu et qui constitue le support de l'annulation. De même, en présence d'une décision du juge pénal, l'autorité absolue de chose jugée ne s'attachera qu'à celles de ses constatations de fait qui sont le support de son dispositif.

Distincte nous semble en revanche la question de savoir si l'exception de chose jugée doit être opposée à un requérant ayant déjà saisi le juge et dont la demande a fait l'objet d'un jugement de rejet : il s'agit alors de déterminer si le juge a déjà épuisé sa compétence sur la demande et si le rejet déjà opposé à la demande du requérant vaut également à l'égard de celle nouvellement introduite (v. par ex. CE, 10 février 2014, *B...*, n° 356657, T. pp. 728-809 ou CE, 4 février 1985, *Mme veuve B...*, n° 41828, aux Tables, RJF 4/85 n° 650). Un jugement de rejet n'étant revêtu que de l'autorité relative de chose jugée, c'est alors qu'entre en jeu la notion de cause. Si la précédente demande avait déjà soulevé la même cause juridique, l'exception de chose jugée sera ainsi opposée à la nouvelle demande invoquant cette cause,

quand bien même elle soulèverait de nouveaux moyens. En revanche, une demande fondée sur une cause juridique différente ne sera pas irrecevable.

A titre d'illustration, en excès de pouvoir, l'autorité de chose jugée qui s'attache à un jugement de rejet d'une demande d'annulation d'un acte au soutien de laquelle l'intéressé avait invoqué une violation des droits de la défense, s'oppose à ce que l'intéressé, à l'appui d'une nouvelle demande d'annulation formée après qu'une loi d'amnistie a rouvert le délai de recours, invoque des prétentions fondées sur la même cause juridique et tirées d'irrégularité de forme ou de l'incompétence de l'auteur de l'acte (CE, 25 juin 1958, *Sieur B...*, n° 36464, p. 384). De même, vous avez opposé la chose jugée à une nouvelle requête fondée sur des moyens mettant uniquement en cause, comme une précédente requête déjà rejetée, la légalité interne d'un arrêté de reclassement et qui reposait ainsi sur la même cause juridique (CE, 23 janvier 1981, *R...*, n° 09900, aux Tables). En matière fiscale, vous déclinez cette même approche au regard des trois causes juridiques que sont la régularité de la procédure, le bien-fondé des impositions et les pénalités (v. par ex. CE, 6 juin 1984, n° 33957 344899, aux Tables, RJF 8-9/84 n° 1061). Vous opposez ainsi la chose jugée à une demande reposant sur la même cause juridique, alors même que le seul moyen articulé au soutien de la seconde demande n'avait pas été présenté à l'appui de celle ayant précédé le premier jugement de rejet (CE, 17 décembre 1980, *Mlle X*, n° 19173, aux Tables sur ce point, RJF 3/81 n° 263), et qu'elle ferait suite à une nouvelle réclamation ayant suscité une nouvelle décision de rejet.

S'agissant d'un recours engagé à l'occasion d'un titre exécutoire, il nous semble possible d'identifier au moins deux causes juridiques : la contestation du bien-fondé de la créance, et la régularité du titre exécutoire lui-même.

Or en l'espèce, la société avait invoqué, à l'appui de sa demande rejetée par l'arrêt du 17 décembre 2015 devenu définitif, des moyens contestant le bien-fondé de la participation, même si elle n'avait pas invoqué spécifiquement le moyen par lequel elle conteste désormais le bien-fondé de cette créance au regard des conditions posées par l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme en arguant du caractère non-exceptionnel et non-nécessaire des équipements.

Par suite, en écartant l'exception de chose jugée invoquée par la communauté de communes au motif que ni le jugement du TA de Strasbourg du 1^{er} octobre 2013 ni l'arrêt du 17 décembre 2015 ne s'étaient prononcés sur le bien-fondé des participations d'urbanisme mises à la charge de la société au regard des conditions énoncées à l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme, et en confondant ainsi identité de cause et de moyen, la cour a commis une erreur de droit. Vous annulerez par suite son arrêt.

Vous pourrez alors constater que la contestation du bien-fondé de la créance formulée par la société se heurte à l'exception de chose jugée. Or l'unique autre moyen de la requête, tiré de ce que les titres seraient entachés d'irrégularité au regard de l'exigence fixée par l'article 24 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 en vertu duquel « (...) *Toute créance liquidée faisant l'objet d'une déclaration ou d'un ordre de recouvrer indique les bases de la liquidation (...)* », n'est pas fondé. En effet, vous admettez que cette exigence puisse être satisfaite par la référence précise à un document joint au titre de perception ou précédemment adressé au débiteur, comportant les bases et les éléments de calcul ayant servi à déterminer le

montant de la créance (CE, 11 janvier 2006, *Oniflhor*, n° 272216, T. pp. 722-799). Or les titres attaqués se réfèrent aux arrêtés du 4 juillet 2014 ayant rétabli les participations en litige, lesquels avaient été précédemment adressés à la société et à nouveau joints au courrier de notification des titres, et indiquaient les bases de liquidation des créances contestées avec une précision suffisante pour qu'elle puisse appréhender leurs modalités de calcul et, le cas échéant, les contester.

Si vous nous ne nous suiviez pas et écartiez toute erreur de droit de la cour à avoir écarté l'exception de chose jugée, vous devriez alors rejeter le pourvoi, les autres moyens soulevés à son appui n'étant pas sérieux.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy du 26 juin 2020 ;
- au rejet de la requête de la société JM6 devant cette cour ;
- et au rejet des conclusions présentées tant par cette société que par la communauté de communes « Rives de Moselle » au titre de l'article L. 761-1 du CJA.