RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Legifrance.gouv.fr
Le service public de la diffusion du droit

CAA de TOULOUSE, 4ème chambre, 05/11/2026, 24TL02010

TEXTE INTÉGRAL

CAA de TOULOUSE - 4ème chambre

N° 24TL02010

Non publié au bulletin

Lecture du jeudi 05 novembre 2026

Président

M. Philippe Grimaud

Rapporteur

M. Nicolas Zabka

Rapporteur public

M. Frédéric Diard

Avocat(s)

MAILLOT - AVOCATS ASSOCIES

RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. V... Q... a demandé au tribunal administratif de Montpellier de condamner la commune de Nézignan-l'Evêque (Hérault) à lui verser la somme de 28 050,99 euros au titre du remboursement des sommes versées dans le cadre du programme d' aménagement d'ensemble « le Pioch », assortie des intérêts au taux légal.

Par un jugement avant-dire-droit n° 2104818 du 23 mai 2024, le tribunal administratif de Montpellier a sursis à statuer sur cette demande et a ordonné un supplément d'instruction.

Par un jugement n° 2104818 du 28 novembre 2024, le tribunal administratif de Montpellier a mis fin à l'instance et a condamné la commune de Nézignan-l'Evêque à verser à M. Q... la somme de 25 224,99 euros assortie des intérêts au taux légal à compter du 3 juin 2021.

Procédure devant la cour :

I. Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés sous le n° 24TL02010 les 23 juillet 2024 et 24 mars 2025, la commune de Nézignan-L'Evêque, représentée par Me Maillot, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement avant-dire-droit du tribunal administratif de Montpellier du 23 mai 2024 ordonnant un supplément d'instruction ;

2°) de rejeter les conclusions indemnitaires présentées par M. Q... ;

3°) de mettre à la charge de M. Q... la somme de 2 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- l'exception de recours parallèle s'applique dès lors que l'action en restitution de M. Q... a le même objet que l'action en décharge du titre exécutoire ;
- l'action de M. Q... est prescrite, le délai de prescription ayant commencé à courir le 5 septembre 2014, date de versement de la somme en cause par M. Q....

Par des mémoires en défense, enregistrés les 17 mars 2025, 23 avril 2025 et 4 août 2025, M. V... Q..., représenté par Me Dherot, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de la commune de Nézignan-l'Evêque.

Il soutient que les moyens soulevés par la commune de Nézignan-l'Evêque ne sont pas fondés.

Par une lettre du 17 juillet 2025, la cour a invité la commune de Nézignan-l'Evêque, en application de l'article R. 612-5-1 du code de justice administrative, à confirmer expressément le maintien de sa requête.

Par une lettre enregistrée le 22 juillet 2025, la commune de Nézignan-l'Evêque a confirmé le maintien de sa requête.

Par une ordonnance du 5 août 2025, la clôture d'instruction a été fixée au 22 août 2025.

Par un courrier du 9 octobre 2026, les parties ont été informées qu'en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, la cour était susceptible de fonder sa décision sur un moyen d'ordre public relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité de la requête de la commune de

Nézignan-l'Evêque en ce qu'elle conteste uniquement les motifs du jugement avant-dire-droit du tribunal administratif de Montpellier en date du 23 mai 2024.

Par un mémoire enregistré le 9 octobre 2026, la commune de Nézignan-L'Evêque a présenté des observations en réponse à ce moyen.

Par un mémoire enregistré le 12 octobre 2026, M. Q... a présenté des observations en réponse à ce moyen.

II. Par une requête enregistrée sous le n° 25TL00099, le 14 janvier 2025, la commune de Nézignan-L'Evêque, représentée par Me Maillot, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement avant-dire-droit du tribunal administratif de Montpellier du 23 mai 2024 ordonnant un supplément d'instruction ;

2°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Montpellier du 28 novembre 2024 mettant fin à l'instance et la condamnant à verser à M. Q... la somme de 25 224,99 euros ;

3°) de mettre à la charge de M. Q... la somme de 2 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- l'exception de recours parallèle est opposable à M. Q... dès lors que l'action en restitution qu'il a engagée a le même objet que l'action en décharge du titre exécutoire ;
- l'action de M. Q... est prescrite, le délai de prescription ayant commencé à courir le 5 septembre 2014, date de versement de la somme en cause par M. Q... ;
- le droit de restitution invoqué est infondé.

La requête a été communiquée à M. V... Q... qui n'a pas produit de mémoire en défense.

Par une lettre du 17 juillet 2025, la cour a invité la commune de Nézignan-l'Evêque, en application de l'article R. 612-5-1 du code de justice administrative, à confirmer expressément le maintien de sa requête.

Par une lettre enregistrée le 22 juillet 2025, la commune de Nézignan-l'Evêque a confirmé le maintien de sa requête.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
• le code de l'urbanisme ;
• la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;
• 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. Zabka, premier conseiller, rapporteur,
- les conclusions de M. Diard, rapporteur public,
• et les observations de Me Raynal, représentant la commune de Nézignan-L'Evêque, appelante.

Une note en délibéré présentée pour la commune de Nézignan-L'Evêque et enregistrée le 15 octobre 2026 dans chacune des instances, n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 21 mai 2003, le conseil municipal de la commune de Nézignan-l'Evêque a approuvé un programme d'aménagement d'ensemble concernant le secteur dit « Le Pioch ». Dans le périmètre de ce programme d'aménagement, M. Q... s'est vu délivrer le 24 juin 2014, sur la parcelle n° 679, un permis de construire pour la réalisation d'une maison d'habitation au 5 chemin de la Petite Cresse. Ce permis de construire prévoyait une participation financière du bénéficiaire pour une somme de 28 050,99 euros. Cette somme a été intégralement payée le 29 juillet 2014 à la suite de l'émission d'un titre de recettes. Estimant, toutefois, que les travaux prévus par le programme d'aménagement d'ensemble n'avaient pas été entièrement réalisés, M. Q..., après avoir sollicité la réalisation des travaux restants, a demandé au tribunal administratif de Montpellier de condamner la commune à lui restituer la somme versée et, par la suite, a formulé une réclamation préalable indemnitaire. Par un jugement avant-dire-droit n° 2104818 en date du 23 mai 2024, le tribunal a sursis à statuer sur cette requête et a ordonné un supplément d'instruction afin de déterminer si la taxe locale d'équipement a bien été instituée et, le cas échéant, son montant exigible. Par un jugement mettant fin à l'instance du 28 novembre 2024, le tribunal administratif de Montpellier a condamné la commune de Nézignan-l'Evêque à verser à M. Q... la somme de 25 224,99 euros assortie des intérêts au taux légal à compter du 3 juin 2021. Par des requêtes nos 24TL02010 et 25TL00099, la commune de Nézignan-l'Evêque relève appel de ces deux jugements.

2. Les requêtes nos 24TL02010 et 25TL00099, introduites par la commune appelante, présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt.

Sur la requête n° 24TL02010 :

3. Aux termes de l'article R. 811-6 du code de justice administrative : « Par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article R. 811-2, le délai d'appel contre un jugement avant-dire-droit, qu'il tranche ou non une question au principal, court jusqu'à l'expiration du délai d'appel contre le jugement qui règle définitivement le fond du litige ».

4. La recevabilité d'une requête dirigée contre un jugement avant dire-droit se bornant à prescrire un supplément d'instruction est limitée à la contestation de l'utilité de celle-ci et des motifs du jugement qui constituent le soutien nécessaire du dispositif ordonnant cette mesure d'instruction.

5. Il ressort des motifs du jugement avant-dire-droit n° 2104818 du tribunal administratif de Montpellier en date du 23 mai 2024 que, d'une part, celui-ci a écarté l'exception de recours parallèle soulevée en défense, que, d'autre part, il a estimé que la délibération du 21 mai 2003 prise par le conseil municipal de la commune de Nézignan-l'Evêque ne prévoyant aucun délai dans lequel les travaux du programme d'aménagement d'ensemble devaient intervenir, l'action en restitution de M. Q... n'était pas prescrite et, qu'enfin, le délai de dix-huit ans entre ladite délibération et la réclamation préalable de M. Q..., le 3 juin 2021, était excessive et justifiait, en application des dispositions de l'article L. 332-11 du code de l'urbanisme alors applicable la restitution des sommes versées, déduction faite le cas échéant du rétablissement de plein droit de la taxe locale d'équipement. Toutefois, ce raisonnement n'a pas été repris par le tribunal administratif dans le dispositif de son jugement qui se borne à ordonner un supplément d'instruction afin de déterminer le montant à restituer à M. Q.... Dès lors que de tels motifs ne constituent pas le soutien nécessaire du dispositif adopté et ne sont donc pas revêtus de l'autorité de la chose jugée, les conclusions tendant à ce qu'ils soient réexaminés sont irrecevables, faute de faire grief à la commune requérante à ce stade de l'instance.

Sur les conclusions de la requête n° 25TL00099 et 25TL00099 tendant à l'annulation du jugement du 23 mai 2024 :

En ce qui concerne l'exception de recours parallèle :

6. Pour les mêmes motifs que ceux adoptés par les premiers juges au point 2 du jugement avant-dire-droit du 23 mai 2024, l'exception de recours parallèle soulevée par la commune de Nézignan-L'Evêque ne peut qu'être écartée.

7. D'une part, aux termes de l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération instituant le programme d'aménagement d'ensemble : « Dans les secteurs de la commune où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé par le conseil municipal, il peut être mis à la charge des constructeurs tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le secteur concerné. (...) Dans les communes où la taxe locale d'équipement est instituée, les constructions édifiées dans ces secteurs sont exclues du champ d'application de la taxe. Le conseil municipal détermine le secteur d'aménagement, la nature, le coût et le délai prévus pour la réalisation du programme d'équipements publics. Il fixe, en outre, la part des dépenses de réalisation de ce programme qui est à la charge des constructeurs, ainsi que les critères de répartition de celle-ci entre les différentes catégories de constructions. (...) ». Et aux termes de l'article L. 332-11 du même code alors en vigueur : « (...) Si les équipements publics annoncés n'ont pas été réalisés dans le délai fixé par la délibération instituant ou modifiant la participation, la restitution des sommes éventuellement versées ou de celles qui correspondent au coût des prestations fournies peut être demandée par les bénéficiaires des autorisations de construire. Dans les communes où la taxe locale d'équipement est instituée, la taxe est alors rétablie de plein droit dans le secteur concerné et la restitution de ces sommes peut être demandée par les bénéficiaires des autorisations de construire pour la part excédant le montant

de la taxe locale d'équipement qui aurait été exigible en l'absence de la délibération prévue à l'article L. 332-9. Les sommes à rembourser portent intérêt au taux légal (...) ».

8. D'autre part, l'article 1er de la loi du 31 décembre 1968 dispose que : « Sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis ». Aux termes de l'article 3 de la même loi : « La prescription ne court ni contre le créancier qui ne peut agir, soit par lui-même ou par l'intermédiaire de son représentant légal, soit pour une cause de force majeure, ni contre celui qui peut être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance ou de la créance de celui qu'il représente légalement ».

9. Il résulte des dispositions précitées du code de l'urbanisme que la restitution d'une participation financière acquittée sur leur fondement peut être demandée quand les équipements publics annoncés n'ont pas été réalisés dans le délai fixé par la délibération instituant ou modifiant la participation. Dans les circonstances de l'espèce, l'absence de mention d'un délai de réalisation des travaux dans la délibération instituant le programme d'aménagement d'ensemble avait pour effet de permettre à la commune de les interrompre sans limitation de temps et de reporter indéfiniment leur achèvement. Dès lors, l'article L. 332-11 du code de l'urbanisme conditionnant le droit à restitution de la participation à l'absence de réalisation des travaux dans le délai fixé, M. Q... peut être légitimement regardé comme ayant ignoré l'existence de la créance résultant de l'absence de réalisation intégrale des travaux du secteur « Le Pioch » jusqu'à l'intervention du courrier du maire de la commune de Nézignan-L'Evêque en date du 18 août 2020 qui lui a indiqué que l'ensemble des travaux prévus par la délibération du conseil municipal du 21 mai 2003, approuvant le programme d'aménagement d'ensemble n'avait pas encore été réalisé et que les travaux de revêtement de voirie et d'installation de deux candélabres sur lesquels portaient la demande de M. Q... se trouvaient en suspens dans l'attente de l'avancement d'autres projets d'aménagement. Dès lors, la créance n'était pas prescrite quand, par une réclamation préalable formée le 3 juin 2021, M. Q... a demandé la restitution de cette participation financière.

En ce qui concerne les moyens tenant à la restitution de la contribution financière versée au titre de l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme :

10. En premier lieu, d'une part, il résulte des dispositions combinées des articles L. 332-9 et L. 332-11 du code de l'urbanisme, citées au point 7 du présent arrêt, que la délibération du conseil municipal instituant un programme d'aménagement d'ensemble et mettant à la charge des constructeurs une participation au financement des équipements publics à réaliser doit identifier avec précision les aménagements prévus ainsi que leur coût prévisionnel et déterminer la part de ce coût mise à la charge des constructeurs, afin de permettre le contrôle du bien-fondé du montant de la participation mise à la charge de chaque constructeur.

11. D'autre part, lorsqu'une commune définit un échéancier indicatif de réalisation des équipements prévus dans un programme d'aménagement d'ensemble, seul le délai d'achèvement de ce dernier, qui ne doit pas être excessif au regard de la nature et du volume des équipements

concernés, est susceptible d'être pris en compte en cas de demande, par les constructeurs, de restitution des participations qu'ils ont versées en application de l'article L. 332-11 du code de l'urbanisme. En l'absence de délai fixé par la délibération, il convient d'apprécier le caractère excessif de la durée de réalisation des travaux du programme d'aménagement d'ensemble entre la délibération l'approuvant et la date de la réclamation indemnitaire sollicitant la restitution de la participation financière.

12. En l'espèce, il résulte de l'instruction que le programme d'aménagement d'ensemble du secteur « Le Pioch » a été approuvé par une délibération du conseil municipal du 21 mai 2003 qui prévoit notamment la réalisation de voiries, le déploiement des réseaux et l'installation de l'éclairage public pour un montant estimé à 533 796 euros. Il n'est pas contesté par la commune appelante que la délibération susmentionnée ne prévoit aucun délai de réalisation pour ces travaux. Par suite, la délibération du 21 mai 2003 instituant le programme d'aménagement d'ensemble est sur ce point entachée d'illégalité. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que les travaux dont le programme a été arrêté par la délibération du 21 mai 2023 n'étaient pas achevés le 3 juin 2021, date à laquelle M. Q... a saisi la commune d'une demande de restitution, de telle sorte qu'à cette date, eu égard à la consistance de ce programme, un délai excessif était caractérisé ainsi que l'ont jugé à bon droit les premiers juges au point 8 de leur jugement, dont il y a lieu d'adopter les motifs.

13. En second lieu, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 332-11 du même code que la taxe locale d'équipement, si elle avait été instituée dans la commune concernée, redevient exigible en l'absence de réalisation de l'intégralité des équipements publics annoncés à la date prévue par la délibération du conseil municipal approuvant un programme d'aménagement d'ensemble. Il appartient au juge qui estime que la participation à caractère non fiscal instituée en application de l'article L. 332-9 précité, n'est pas due, de rechercher d'office si le rétablissement de plein droit de la taxe locale d'équipement est susceptible de limiter le montant de la restitution ou de la décharge qu'il prononce. La restitution ou la décharge intégrale ne peut être prononcée que si l'instruction ne permet pas d'établir si la commune avait établi, et à quel taux, la taxe locale d'équipement à la date de délivrance du permis de construire.

14. En réponse au supplément d'instruction ordonné par le tribunal administratif de Montpellier dans le cadre du jugement avant-dire-droit du 23 mai 2024, lui demandant si la taxe locale d'équipement était instituée dans la commune au jour de la délivrance du permis de construire accordé à M. Q..., soit le 24 juin 2014, la commune de Nézignan-L'Evêque a produit la copie d'une délibération du 23 août 2011 de son conseil municipal aux termes de laquelle le taux de la taxe locale d'équipement avait été porté à 2,7 % à compter du 1er janvier 2012, correspondant à un montant qui aurait été de 2 826 euros pour l'opération de construction menée par M. Q....

15. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Nézignan-L'Evêque n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier l'a condamnée à restituer à M. Q... la différence entre la contribution versée en application de l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme pour un montant de 28 050,99 euros et la somme de 2 826 euros, soit la somme de 25 224,99 euros.

Sur les frais liés au litige :

16. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Nézignan-L'Evêque la somme de 2 000 euros à verser à M. Q... sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes nos 24TL02010 et 25TL0099 de la commune de Nézignan-L'Evêque sont rejetées.

Article 2 : La commune de Nézignan-L'Evêque versera la somme de 2 000 euros à M. Q... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Nézignan-L'Evêque et à M. V... Q....

Délibéré après l'audience du 15 octobre 2026 à laquelle siégeaient :

- M. Grimaud, président,
- Mme Restino, présidente-assesseure
- M. Zabka, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 novembre 2026

Le rapporteur,

N. Zabka

Le président,

P. Grimaud

La greffière,

R. Brun

La République mande et ordonne à la préfète de l'Hérault en ce qui la 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 du présent arrêt.