

N° 421445
Commune d'Arpajon

6^e et 5^e chambres réunies
Séance du 12 février 2020
Lecture du 11 mars 2020

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

La présente affaire vous conduira à apporter des précisions sur le respect et le contrôle de l'obligation qu'avaient les communes d'utiliser dans les cinq ans la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement. Ces précisions concernent principalement le passé, car la législation en cause a été abrogée au 1^{er} janvier 2015 par la loi n° 2014-1655 de finances rectificative pour 2014 du 29 décembre 2014. Mais elles vous permettront d'éclairer la façon dont les collectivités publiques doivent être en mesure de prouver qu'elles ont bien fait de recettes affectées l'usage auquel elles devaient être employées et, le cas échéant, dans le délai prévu.

En l'espèce, est en cause l'application de l'ancien article L. 421-3 du code de l'urbanisme. Vous savez que les documents d'urbanisme prévoient généralement des obligations de création de places de stationnement pour les constructions nouvelles d'une certaine importance, soit par aménagement des places sur le terrain d'assiette, soit en achetant des places dans un garage existant ou en construction. L'article L. 421-3 applicable à l'époque des faits prévoyait qu'un projet de construction qui ne satisfait pas à ces obligations peut néanmoins être autorisé s'il verse à la commune une participation, dont le montant est fixé par le conseil municipal, et qui est destinée à réaliser des parcs publics de stationnement pour compenser ce manque. En pratique, la participation était égale au nombre de places non réalisées multiplié par le taux en vigueur au jour de la délivrance du permis. Elle donnait lieu, postérieurement à la délivrance du permis, à l'émission d'un titre de recette de l'ordonnateur. L'article R. 332-22 prévoyait que la participation devait être restituée « *si, dans le délai de cinq ans à compter du paiement, la commune ou l'établissement public compétent n'a pas affecté le montant de la participation à la réalisation d'un parc public de stationnement.* »

La participation n'avait ainsi pas la nature d'une imposition, ainsi que l'a jugé la section du contentieux du Conseil d'Etat en 1999 (CE, section, 26 mars 1999, M. V..., Rec.). Il

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

s'agissait en quelque sorte du prix payé par le titulaire du permis de construire pour être dispensé de construire les places de stationnement que la règle d'urbanisme exige. Plus encore, il s'agissait d'un transfert de l'obligation d'augmenter les capacités de stationnement du territoire du titulaire du permis de construire à la commune : les places que le pétitionnaire ne construit pas doivent être remplacées par un équipement de stationnement public, réalisé grâce à la participation versée. Il en résulte une deuxième qualification : en plus de ne pas être un impôt, cette participation a la nature d'une recette affectée, assortie d'un délai de cinq années.

La SCI Epinvest, aux droits de laquelle vient la SCI 200 Quai de Jemmapes, a obtenu, le 30 septembre 2005, un permis de construire, modifié les 15 février 2007 et 1^{er} octobre 2008, en vue d'édifier des logements à Arpajon, dans le département de l'Essonne. Le permis de construire ainsi modifié a mis à la charge du pétitionnaire une participation totale pour non-réalisation des aires de stationnement de 166 860 euros. La société en a d'abord versé 110 466 euros, en octobre 2007. Il y avait semble-t-il un désaccord sur la somme d'environ 56 000 euros restant, qui correspondait à quatre places supplémentaires dues selon la commune en raison de la modification du permis initial. En parallèle, la commune poursuivait un projet de construction d'un nouveau parc de stationnement, dit du Jeu de Paume, qui a ouvert peu après. Alors que la commune continuait à réclamer les 56 000 euros restant, la SCI a refusé et a réclamé le remboursement des 110 000 euros versés, en soutenant qu'ils n'avaient pas été affectés à la réalisation d'un parc de stationnement. Le tribunal puis la cour administrative d'appel de Versailles lui ont effectivement donné raison, les 31 décembre 2015 et 12 avril 2018. La cour a jugé, selon les termes de l'arrêt, que *« si la commune d'Arpajon justifie avoir exposé des dépenses (...) pour l'aménagement du parking du Jeu de Paume pour un montant global ressortant au 31 décembre 2011 de 1 642 228,20 euros dont une somme de 1 145 549,85 euros représentative de participations pour non-réalisation d'aires de stationnement, elle n'établit pas, en revanche, que, dans le délai de cinq ans à compter du paiement intervenu 19 octobre 2007, la participation litigieuse de 110 466,72 euros versée par la SCI Epinvest a été affectée effectivement au financement de ce parking (...) »*. La commune se pourvoit en cassation.

S'il y a peu de contentieux de cette nature, c'est que la rigueur des écritures comptables doit en principe rendre la situation claire, incontestable. En pratique, chaque participation perçue et chaque dépense d'aménagement de stationnement effectuée sont consignées dans le grand livre budgétaire. Ces écritures sont ensuite agrégées dans divers documents budgétaires où la nature de recette affectée doit être indiquée. En recettes, les documents d'exécution du budget doivent isoler cette participation comme une recette à part, qui est affectée. Le montant au titre de cette recette comprend le « reste à employer » ou « reste à réaliser » de l'année précédente, c'est-à-dire le solde encore en caisse à la fin de l'exécution budgétaire précédente, auquel s'ajoutent les participations reçues dans l'année. A ces recettes correspondent en principe une partie des dépenses réalisées par la commune. Ces dépenses sont évidemment globalement présentées dans la partie « dépenses » des documents d'exécution budgétaire de la commune, mais pour calculer ce qui reste à la fin de l'année dans le compte des recettes de participation pour non réalisation des aires de stationnement, il faut nécessairement affecter les fonds de ce compte à certaines dépenses. La célèbre instruction budgétaire et comptable

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

M 14, rénovée par un arrêté ministériel du 23 décembre 2019, qui fixe le cadre budgétaire et comptable applicables aux communes et à leurs établissements publics, précise les modalités qui permettent de suivre cette affectation :

- en premier lieu, le vote par le conseil municipal de l'opération d'investissement, de construction du garage, doit donner lieu, en parallèle de la décision administrative, à la rédaction d'une fiche d'opération, document budgétaire, qui indique que l'opération est réalisée, en tout ou en partie, sur le compte de recettes des participations pour non réalisation d'aires de stationnement ; cette information peut se retrouver dans des documents budgétaires généraux qui détaillent les opérations d'équipement les plus importantes ;
- ensuite, doit être réalisé un « état des recettes grevées d'affectations spéciales », qui est prévu par décret parmi la liste des états annexés aux documents budgétaires fixée à l'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales, et qui correspond en pratique à l'annexe B3 du budget ; ce document récapitule pour l'année, d'une part, les recettes affectées (reste à employer de l'année précédente et nouvelles recettes) et le montant des opérations qui ont été financées sur cette ligne budgétaire, le solde constituant le reste à employer pour l'année suivante. Les documents exigés sont un peu différents selon la taille de la commune.

Il en résulte qu'en principe, l'inscription des sommes à l'annexe B3 et la lecture successive de ces états budgétaires doit permettre, assez facilement, de déterminer si on a dépensé une participation donnée dans les cinq années suivantes pour créer de nouvelles places de stationnement. Contrairement à ce que pourrait laisser croire une lecture trop littérale de l'arrêt de la cour, on ne peut pas exiger qu'on démontre que *telle* participation a été affectée à *telle* opération. Il y aurait là une erreur de droit, qui est soulevée par le pourvoi. Les recettes sont certes affectées mais, entre recettes de même nature, elles sont fondues dans le même compte et ne sont plus individualisées dans les documents d'exécution budgétaire. Il faut donc considérer qu'on dépense les participations les plus anciennes en premier. Ainsi, pour vérifier que la commune s'est acquittée de ses obligations, il suffit de s'assurer qu'elle a, avant l'expiration du délai de cinq années suivant le paiement, effectué des dépenses totales d'investissement pour augmenter les possibilités de stationnement d'un montant au moins égal à la somme entre le « reste à employer » qu'il y avait sur cette ligne de crédits affectés au moment où la participation a été payée et le montant de la participation en cause.

Cette belle mécanique se grippe cependant parfois. La doctrine, la pratique et cette espèce montrent qu'il peut notamment y avoir deux types de débats. D'abord un débat qui n'est pas en cause ici sur la date à prendre en cause pour savoir si la recette a été « affectée » à un investissement en stationnement. Ce point de droit n'est malheureusement pas clairement tranché et cette affaire ne pose pas la question. Ensuite, il peut y avoir des problèmes de tenue des documents budgétaires, et c'est ce qui s'est passé en l'espèce, car la somme de 110 000 euros versés, d'abord inscrite dans le compte des recettes d'affectation spéciale, en a ensuite été annulée. Cette circonstance importante, sur lesquelles les parties ont débattu, n'est pas mentionnée par l'arrêt de la cour mais il nous semble qu'elle explique implicitement sa position. Par ailleurs, les annexes B3 n'ont pas été produites pour les années 2006 à 2010.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Reste la question de droit : lorsque les documents budgétaires présentent une défaillance, la commune est-elle tenue systématiquement de rembourser ou peut-on établir l'affectation par d'autres moyens ? Nous n'avons guère de doute pour vous proposer de juger que toute preuve est admissible, ainsi que cela semble être la pratique des cours administratives d'appel (CAA Versailles, 4 nov. 2004, C..., n° 02VE00705, concl. G. Pellissier).

Or cette preuve alternative nous semble, dans certaines circonstances et à certaines conditions, pouvoir résulter du fait que, durant la période des cinq ans, la commune a exposé des dépenses pour construire le nouveau parc de stationnement qui sont en tout état de cause supérieures à l'ensemble des participations reçues. A cette fin la commune avait produit des extraits des budgets votés entre 2006 et 2011, où l'on peut suivre les participations correspondant à des titres effectivement émis. On y voit aussi les comptes d'opération d'équipement mettant en regard les dépenses effectuées et l'affectation des participations pour non réalisation des aires d'équipement. Elle avait enfin produit l'annexe B3, pour la seule année 2011 cependant, où l'on voit que ce compte est à zéro, et qu'environ 1 145 000 euros de participation ont été affectées au 1 642 000 euros de construction du nouveau garage. Le différentiel entre les deux étant largement supérieur aux 110 000 euros de participation versés par la SCI, on peut théoriquement estimer qu'ils ont été dépensés à cette fin quand bien même ils auraient été supprimés du compte des recettes affectées en 2007 sans y être ensuite rétablis, point sur lequel la cour ne s'est pas prononcée et sur lequel nous ne prenons pas position. Quoi qu'il en soit, il nous semble que la cour a bien commis une erreur de droit en refusant par principe ce mode de preuve. Nous vous proposons donc de casser l'arrêt et de renvoyer l'affaire.

Il faut reconnaître, et nous concluons par là, que cette souplesse n'est pas sans inconvénient. Nous en voyons deux. L'une est de s'éloigner des canons budgétaires selon lesquels une recette affectée doit être comptabilisée puis dépensée comme telle. Mais ce point ne nous arrête pas car vous ne remettez pas en cause la règle budgétaire, vous refusez seulement d'en tirer des conséquences mécaniques. La seconde est qu'il ne faudrait pas que, par ce biais, une commune puisse comptabiliser une participation deux fois, en la faisant sortir de l'annexe B3. Si, par exemple, deux ans après le calcul qui permet de tenir la participation comme ayant été dépensée malgré les erreurs de comptabilisation, l'importance des participations est telle que, sur les cinq dernières années, les participations reçues et bien comptabilisées ont été tout juste dépensées, il devient clair que celle qui a été versée dans le budget général n'a en fait pas été dépensée à ces opérations... Autre hypothèses : si durant le cinq ans, les erreurs de comptabilisation se sont multipliées, on peut arriver à une situation où il n'est plus possible de considérer que l'une des participations mal comptabilisées a été dépensée. Il est donc toujours préférable de passer d'abord par une régularisation des documents budgétaires. Les pouvoirs d'instruction du juge peuvent être utilisés pour clarifier la situation. Il faut ici tenir compte du fait que le compte de participations pour non réalisation d'aide de stationnement était visiblement à zéro, qu'on en avait pas reçu dernièrement, qu'aucun autre projet communal n'était en cours, qu'aucune autre erreur de comptabilisation n'avait été repérée et que le montant des dépenses était largement supérieur.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

PCM nous concluons à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de l'affaire, et à ce que la SCI 200 Quai de Jemmapes versent une somme de 3000 euros à la commune en remboursement de ses frais (art. L. 761-1 du CJA), les conclusions analogues de la SCI devant être rejetées.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.