N° 416033
Commune de Saint-Pierre

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies
Séance du 18 septembre 2019
Lecture du 4 octobre 2019

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Cette affaire présente un caractère quelque peu rétrospectif, puisqu'elle pourrait vous amener à redéfinir le régime de prescription applicable à la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement (PNRAS), participation qui n'existe plus depuis le 1^{er} janvier 2015¹. Mais elle vous permettra aussi, si vous nous suivez, de confirmer la large applicabilité aux créances des personnes publiques, comme règle supplétive, de la prescription quinquennale prévue par l'article 2224 du code civil depuis la loi du 17 juin 2008², et de juger qu'elle s'applique à la prescription d'assiette comme à la prescription de recouvrement.

Par un arrêté du 14 novembre 2006, le maire de la commune de Saint-Pierre à la Réunion a délivré un permis de construire à M. A... pour la réalisation d'un immeuble de bureaux et de logements. Selon l'article 4 du permis, M. A... devait s'acquitter d'une PNRAS de 39 022,62 euros, correspondant à la non-réalisation de sept places de parking. Mais ce n'est que le 20 septembre 2011 qu'un titre de recettes a été émis par le maire pour le recouvrement de cette somme, avec un montant de 42 787,44 euros. Après s'être acquitté de cette somme, M. A... en a néanmoins sollicité la restitution. Par un jugement du 12 mars 2015, le tribunal administratif de Saint-Denis a condamné la commune à rembourser M. A..., au motif que la créance litigieuse était prescrite. Ce jugement a été confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 19 décembre 2017³, qui est l'arrêt attaqué. La commune ne contestant pas l'annulation du jugement du tribunal administratif pour irrégularité, annulation qu'elle avait elle-même demandée et obtenue devant la cour, vous regarderez son pourvoi comme dirigé contre les articles 2 et 3 de l'arrêt.

1. Vous ferez droit à deux des moyens du pourvoi. Même s'il n'est pas le premier présenté, nous commencerons par le moyen tiré de l'erreur de droit commise par la cour en jugeant que

¹ Prévue dans le cadre de la réforme de la fiscalité de l'aménagement opérée par la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, la suppression de la PNRAS a été finalement accomplie par l'article 44 de la loi du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

² Loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.

³ Arrêt rendu après que le pourvoi initialement enregistré par la commune auprès du Conseil d'Etat ait été réorienté vers la cour administrative d'appel, au motif que la PNRAS n'avait pas le caractère d'une imposition (CE, 2 mars 2017, *Commune de Saint-Pierre*, n° 391024, Inédit).

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.

l'article R. 332-21 du code de l'urbanisme, qui fixe le délai de prescription applicable à la PNRAS, n'est pas contraire à la Constitution.

Rappelons d'abord que selon l'article L. 421-3 du code de l'urbanisme applicable à la date de délivrance du permis de construire⁴, lorsque le pétitionnaire ne peut satisfaire aux obligations imposées par le document d'urbanisme en matière de réalisation d'aires de stationnement, il peut être tenu quitte de ces obligations en justifiant de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement ou de l'acquisition de places dans un parc privé de stationnement. A défaut, il peut être tenu de verser à la commune une participation fixée par le conseil municipal, en vue de la réalisation de parcs publics de stationnement. L'article R.* 332-21 dispose que « *l'action en recouvrement de la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement dont dispose l'administration peut être exercée jusqu'à l'expiration de la quatrième année suivant celle au cours de laquelle le permis de construire a été délivré. (...)* ».

En dépit de la lettre de ces dispositions, qui mentionnent l'action en recouvrement, vous avez jugé qu'elles instituaient une prescription d'assiette. Vous avez en effet décidé que « *ces dispositions n'ont pas pour objet de fixer au comptable le délai maximum dans lequel il peut procéder au recouvrement des sommes mentionnées sur le titre de recette mais d'imposer à l'ordonnateur un délai maximum, à compter du fait générateur de la participation, pour émettre, à peine de prescription, le titre de recette* » (CE, 30 juillet 2003, *Commune d'Aubagne*, n° 220914, Inédit). Comme l'exposent les conclusions du président Goulard, cette lecture des textes découle notamment du point de départ de la prescription, qui est la délivrance du permis de construire et donc le fait générateur de l'imposition.

Vous avez donc déjà fait application de ces dispositions dont la constitutionnalité est aujourd'hui contestée. Comme elle l'a fait devant la cour, la commune soutient que la fixation d'un délai de prescription relève de la compétence du législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution, selon lequel la loi détermine les « *principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales* ». La cour s'est fondée sur deux arguments pour écarter ce moyen. Elle a jugé que l'article R.* 332-21 avait été pris pour la mise en œuvre de L. 421-3, dont la constitutionnalité n'était pas contestée et qui faisait donc écran. Elle a relevé, en outre, que l'article R.* 332-21 se bornait à fixer le délai dans lequel la commune était autorisée à percevoir une participation et n'entraînait donc pas dans le champ des principes fondamentaux des obligations civiles, qui concernent l'action en paiement d'une créance.

Aucune de ces deux justifications n'est convaincante. Tout d'abord, il ressort tant de votre jurisprudence (CE, 27 novembre 2006, *M. C...*, n° 296018, Rec. ; CE, 17 mars 2017, *M. P... et Ordre des avocats de Paris*, n° 403768, 403817, Tab.sur un autre point ; CE, 11 juillet 2001, *Syndicat Sud Travail et autres*, n° 228361, Rec.) que de celle du Conseil constitutionnel (décision n° 80-116 L du 24 octobre 1980, § 6) que la fixation d'un délai de prescription extinctive relève des principes fondamentaux des obligations civiles et, par suite, de la compétence du législateur. La distinction opérée par la cour entre le délai de prescription d'une action en paiement et l'article R.* 332-21, qui ne fixerait qu'un délai dans lequel la commune est autorisée à recevoir la participation, est difficile à comprendre et ne peut être

⁴ Date qui constitue le fait générateur de la contribution, en vertu de l'article L. 332-28 du même code.

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.

suivie : il résulte de la lettre de même de l'article R.* 332-21 qu'il institue un délai de prescription.

Quant à la loi-écran, l'article L. 421-3 prévoit qu'un « *décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application des quatrième et cinquième alinéas du présent article et précise notamment les modalités d'établissement, de liquidation et de recouvrement de la participation prévue au quatrième alinéa, ainsi que les sanctions et garanties y afférentes* ». Il s'agit là d'un renvoi général au décret qui, à défaut d'une habilitation plus précise, ne saurait être interprété comme autorisant le pouvoir réglementaire à fixer une règle de nature législative. Les travaux préparatoires de la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, dont sont issues ces dispositions, ne témoignent pas d'une intention du législateur de donner une telle portée aux termes « modalités de liquidation et de recouvrement ». De plus, l'intervention du pouvoir réglementaire en la matière n'était pas nécessaire à l'application de la loi, puisque comme on le verra, des délais de droit commun fixés par le législateur étaient applicables, avant comme après la loi du 17 juin 2008.

Cette déclaration d'inconstitutionnalité à laquelle vous procéderiez n'entraînerait pas de trop grands bouleversements, d'une part parce que l'article R.* 332-21 est aujourd'hui abrogé, d'autre part parce que nous n'avons pas identifié d'autre domaine dans lequel une règle de prescription ait été fixée par un texte réglementaire. S'agissant en particulier de la taxe d'aménagement, que la LFR pour 2010 a substituée à plusieurs prélèvements et participations, le législateur a pris soin de fixer lui-même la durée de prescription⁵.

2. Il est soutenu en second lieu que la cour a commis une erreur de droit en considérant que l'article R.* 332-21 n'avait pas été implicitement abrogé par l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008, au motif que les prescriptions du code civil ne pouvaient s'appliquer qu'en ce qui concerne la prescription des actions en recouvrement d'une créance publique, et non des actions relatives à l'assiette de telles créances. Or, nous ne voyons pas en effet sur quoi pourrait se fonder une telle restriction du champ d'application de l'article 2224 du code civil.

Comme il a été indiqué, il convient de distinguer la prescription d'assiette, qui est le délai dont dispose l'ordonnateur, à compter de la délivrance du permis de construire, pour émettre un titre de recette, et la prescription de recouvrement, qui est le délai dont dispose le comptable public pour procéder au recouvrement des sommes mentionnées sur ce titre. La décision *Commune d'Aubagne* a jugé que la prescription d'assiette était fixée par l'article R.* 332-21. Quant à la prescription de recouvrement, dès lors que les créances de PNRAS n'ont pas le caractère d'une créance fiscale (CE, Sect., 26 mars 1999, *V...*, n° 189805, Rec.), c'est l'article L. 1617-5-3° du CGCT, relatif aux créances non fiscales et qui prévoit une prescription quadriennale⁶, qui s'applique.

S'agissant de l'article 2224 du code civil, il est formulé en des termes tout à fait généraux, puisqu'il dispose : « *Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui*

⁵ Article L. 331-29 du code de l'urbanisme : « *L'action en recouvrement se prescrit par cinq ans à compter de l'émission du titre de perception.* »

⁶ Il dispose que « *l'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes* ».

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.

permettant de l'exercer. ». Vous avez jugé à plusieurs reprises qu'il était en principe applicable aux créances des personnes publiques, pour des trop-perçus de rémunération versés à des agents publics (CE, Avis, 28 mai 2014, *M. M... et M. D...*, n° 376501, Rec. ; Avis, 31 mars 2017, *Mme E... et Mme H...*, n° 405797, Rec.) ou des indus de prestation sociale (CE, 29 mai 2019, *Mme I...*, n° 417339, Inédit). Reprenant à votre compte l'intitulé de la subdivision du code civil dans lequel l'article 2224 figure, vous l'avez qualifié de « *délai de droit commun* » et l'avez jugé applicable dans chacune de ces affaires à des prescriptions d'assiette. Vous avez ce faisant prolongé votre jurisprudence antérieure sur la prescription trentenaire prévue par l'article 2262 ancien du code civil, que vous appliquiez avec constance aux créances publiques (CE, Sect., 13 décembre 1935, *Ministre des colonies c/ Compagnie des messageries fluviales de Cochinchine*, Rec. 1186 ; Ass., 13 mai 1960, *Secrétaire d'Etat à l'agriculture c/ M...*, p. 328). Devant le juge judiciaire, le délai de prescription droit commun s'applique à l'action en répétition de l'indu (cf. par exemple Civ. 2^e, 4 juillet 2013, n° 12-17.427), ce qui se rapproche de la notion de prescription d'assiette pour les créances publiques. Enfin, la doctrine administrative est également en ce sens : selon l'instruction codificatrice n° 11-022-M0 du 16 décembre 2011 de la DGFIP, relative au recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, le délai de prescription de l'émission du titre de recettes est le délai quinquennal prévu par l'article 2224 du code civil, tandis que celui de l'action en recouvrement est le délai quadriennal prévu par l'article L. 1617-5-3° du CGCT. Ceci ne signifie pas que l'article 2224 du code civil ne s'applique pas à l'action en recouvrement, mais qu'il s'efface devant la règle spéciale énoncée par le CGCT.

Pour résumer, ni la lettre de la loi, ni votre jurisprudence, ni celle du juge judiciaire ni la doctrine administrative ne peuvent justifier la solution retenue par la cour quant à l'absence d'applicabilité de l'article 2224 à la prescription d'assiette. Et ce que nous venons d'énoncer n'est pas remis en cause par votre récente décision *Association pour le musée des îles Saint-Pierre et Miquelon* (CE, Sect., 1^{er} juillet 2019, n° 412243), qui a jugé que l'action en nullité du contrat était imprescriptible et que l'article 2224 ne lui était pas applicable ; comme le montrent les conclusions d'Alexandre Lallet, cette solution s'explique entièrement par les caractéristiques particulières de l'action en nullité telle qu'elle a été définie par la jurisprudence « Béziers I ».

La cour a ainsi commis deux erreurs de droit, d'une part en jugeant que le délai quadriennal de l'article R.* 332-21 du code de l'urbanisme était applicable, d'autre part en jugeant que le délai quinquennal de l'article 2224 du code civil ne l'était pas au motif qu'il ne s'appliquait pas à la prescription d'assiette. Vous devrez donc annuler en totalité les articles 2 et 3 de l'arrêt, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens.

3. En raison de l'ancienneté du litige, M. A...l'ayant introduit il y a plus de sept ans, vous réglerez l'affaire au fond, ce qui vous permettra de clarifier tout à fait la règle de prescription applicable. La partie de l'arrêt de la CAA de Bordeaux ayant annulé le jugement du TA de Saint-Denis pour irrégularité n'étant pas remise en cause, vous évoquerez le litige et statuerez immédiatement sur la demande présentée par M. A.. devant le TA.

Vous écarterez les deux fins de non-recevoir présentées par la commune. Celle-ci reproche à M. A... de n'avoir pas présenté la réclamation préalable exigée par l'article R.* 190-1 du livre des procédures fiscales (LPF), auquel renvoie l'article R.* 332-23 du code de l'urbanisme⁷.

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.

Mais M. A... a bien présenté sa réclamation préalable, qu'il a adressée à la trésorerie municipale ; si cette réclamation relative à l'assiette aurait dû être adressée au maire qui est l'ordonnateur de la participation, vous faites application dans cette hypothèse de l'article R.* 190-2, qui impose la transmission de la réclamation par le service du recouvrement au service de l'assiette, et vous n'opposez donc pas l'irrecevabilité (décision *Commune d'Aubagne*). Dans le même esprit, vous regarderez la requête introductive d'instance présentée par M. A... devant le TA de Saint-Denis comme dirigée contre la commune, quand bien même son en-tête mentionne la trésorerie municipale comme défenderesse.

Vous statuerez ensuite sur la prescription de la créance. La prescription a commencé de courir à la date du fait générateur de la participation, c'est-à-dire la délivrance du permis de construire le 14 novembre 2006. A cette date, dès lors que le délai quadriennal spécial prévu par l'article R.* 332-21 ne pouvait s'appliquer, puisque cet article est contraire à la Constitution, c'est le délai de droit commun qui s'imposait, c'est-à-dire celui de la prescription trentenaire. Vous ferez application des dispositions transitoires du II de l'article 26 de la loi du 17 juin 2008, selon lesquelles : « *Les dispositions de la présente loi qui réduisent la durée de la prescription s'appliquent aux prescriptions à compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, sans que la durée totale puisse excéder la durée prévue par la loi antérieure* ». La prescription expirait donc cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008, soit le 19 juin 2013⁸. A la date de réception du titre de recettes par M. A... le 29 novembre 2011, la créance de la commune n'était donc pas prescrite.

Enfin, M. A... n'avait soulevé devant les juges du fond qu'un seul moyen relatif au bien-fondé de la créance. Il relève que le montant de la taxe figurant sur le titre de recette, soit 42 787,44 euros, ne respecte pas le montant fixé dans le permis de construire, soit 39 022,62 euros. En défense, la commune a expliqué que le montant mentionné par le titre de recettes correspondait au nombre de places de parking non réalisées (six) multiplié par la valeur forfaitaire fixée par une délibération du conseil municipal du 26 juin 2001, actualisé d'après l'indice du coût de la construction de l'INSEE. Cependant vous jugez que c'est le permis de construire qui fixe le montant de la participation et que celui-ci ne peut plus être modifié à l'issue d'un délai de quatre mois suivant la délivrance du permis, quand bien même ce montant ne serait pas conforme à celui fixé par une délibération du conseil municipal antérieure à ladite autorisation (CE, 3 novembre 2006, *M. et Mme C...*, n° 277937, Tab.). Vous ferez donc droit à la demande de restitution de M. A... à hauteur de la différence entre les deux sommes, soit 3 764,82 euros. Vous considérerez néanmoins que M. A... est la partie perdante à l'issue de votre décision, qui conduit à remettre à sa charge la plus grande part de la somme qui lui avait été réclamée par la commune.

PCMNC :

- **à l'annulation des articles 2 et 3 de l'arrêt attaqué ;**
- **à ce que la commune restitue à M. A... une somme de 3 764,82 euros ;**
- **au rejet du surplus des conclusions de M. A... ;**

⁷ Dont le second alinéa dispose : « *Sans préjudice du recours pour excès de pouvoir susceptible d'être formé contre la décision d'octroi du permis de construire, les réclamations sont présentées instruites et jugées selon les règles de procédure applicables en matière d'impôts directs.* »

⁸ La loi ayant été publiée au JORF du 18 juin 2008.

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.

- à ce qu'il soit mis à la charge de M. A... le versement à la commune d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

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.