

**N° 426477 – Société Berrier-Carnot**

**9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 16 septembre 2020**

**Lecture du 7 octobre 2020**

## **Conclusions**

**Mme Emilie Bokdam-Tognetti, rapporteur public**

Le maire de Toulon a délivré, le 27 juillet 2009, à la SCI Berrier-Fontaine un permis de construire des bureaux d'une surface hors œuvre nette de 5.231 m<sup>2</sup> et 158 places de stationnement, transféré, le 13 septembre 2010, à la SCI Berrier-Carnot. Puis, le 11 juillet 2011, le maire a délivré à cette dernière un premier permis de construire modificatif portant sur une surface hors œuvre nette nouvelle de 5 191 m<sup>2</sup> et cent places de stationnement. Du fait d'un déficit de 58 places par rapport aux dispositions du POS en vigueur à cette date, ce permis de construire modificatif a prévu une participation pour non-réalisation de places de stationnement de 725 824,18 euros, mise en recouvrement en août 2011.

Mais dans le nouveau PLU adopté par délibération du 27 juillet 2012, le nombre de places de stationnement exigé pour les projets de construction a été revu à la baisse. Or le 29 octobre 2013, le maire a délivré à la SCI Berrier-Carnot un nouveau permis de construire modificatif, autorisant une augmentation de 85 m<sup>2</sup> de surface de plancher nouvelle et ramenant, à la suite de la création de caves communes, le nombre de places de stationnement à 94. Ce permis ne comportait au titre des prescriptions financières aucun article sur la participation en matière d'aires de stationnement.

Invoquant ce permis, la SCI a demandé au maire la révision et la décharge de la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement qui avait été prescrite par le permis délivré en 2011, en faisant valoir qu'elle réalisait un nombre de places de stationnement respectant désormais les exigences du nouveau PLU. Par une décision du 24 janvier 2014, le maire a rejeté cette demande. La société a porté le litige devant le TA de Toulon, puis devant la cour administrative d'appel de Marseille, sans succès.

Avant d'en venir à la question de fond au cœur du pourvoi, quelques mots sur l'objet du litige nous paraissent s'imposer – ils détermineront la réponse à apporter à l'un des moyens du pourvoi.

Destinée à la réalisation de parcs publics de stationnement, la participation – aujourd'hui défunte – pour non-réalisation d'aires de stationnement n'a pas le caractère d'une imposition de toute

nature (cf. CE, Section, 26 mars 1999, *V...*, n° 189805, p. 109, RJF 4/00 n° 497 ; CE, 10 octobre 2004, *Min. c/ Commune de Cavalaire-sur-Mer*, n° 356722, p. 308, RJF 1/15 n° 25), mais celle d'une participation non fiscale que la loi autorise la commune à percevoir sur le bénéficiaire d'un permis de construire à raison des équipements publics dont la réalisation est rendue nécessaire par la construction autorisée par ce permis.

Vous fondant sur les dispositions de l'ancien article R. 332-23 du code de l'urbanisme prévoyant que « *Les litiges relatifs à la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement sont de la compétence des juridictions administratives. / 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* », vous aviez jugé que les réclamations relatives au bien-fondé de la participation sont instruites et jugées selon les règles de la procédure fiscale (v. par ex. CE, 30 juillet 2003, *Commune d'Aubagne*, n° 220914, RJF 11/03 n° 1249, jugeant les dispositions de l'article R. 190-2 du LPF applicables). En particulier, dans une décision inédite au Recueil du 9 novembre 1990 *Ville d'Aurillac* (n° 79077), vous aviez déduit de ces dispositions qu'il y avait lieu de faire application des délais de réclamation des articles R. 196-1 et R. 196-2 du LPF.

Toutefois, ces décisions portaient sur des participations antérieures à la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, dont l'article 70 a introduit dans le CGCT un article L.1617-5 encadrant les voies et délais de recours contre les créances non fiscales des collectivités territoriales. Cet article dispose, à son 2°, que l'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de cette 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, et que l'action dont dispose ce même débiteur pour contester directement devant le juge de l'exécution la régularité formelle de l'acte de poursuite diligenté à son encontre se prescrit dans le délai de deux mois suivant la notification de l'acte contesté.

Nonobstant l'absence d'indication dans les travaux préparatoires de ce que les parlementaires avaient conscience des conséquences des nouvelles règles ainsi édictées eu égard au champ d'application large de ces dispositions – leur préoccupation était de redonner compétence aux comptables en matière de recouvrement des créances non fiscales par un texte de rang législatif – ces dispositions uniformes, bien que générales, nous semblent devoir prévaloir sur les dispositions réglementaires plus anciennes du code de l'urbanisme relatives aux recours en matière de participation pour non-réalisation de places de stationnement. Vous-mêmes avez déjà, en chambre jugeant seule, appliqué l'article L. 1617-5 du CGCT à des litiges afférents à cette participation (v. CE, 16 avril 2015, *Société Acti Entrepôts*, n° 373114 , 9e SSJS ; ou encore la décision n° 412376 du 28 mars 2018 ayant prononcé la non admission du pourvoi que, dans un épisode contentieux antérieur, la SCI Berrier-Carnot avait formé contre un arrêt dans lequel la cour administrative d'appel de Marseille avait fait application de ces dispositions pour apprécier

la recevabilité de son recours direct en décharge de la participation prescrite par le permis de 2011).

Or même à supposer que ces dispositions n'écraseraient pas entièrement la portée du second alinéa de l'article R. 332-23 du code de l'urbanisme et qu'il serait possible de procéder à une application distributive des règles de présentation, d'instruction et de jugement applicables en matière d'impôts directs lorsqu'elles sont compatibles avec celles édictées par l'article L. 1617-5 du CGCT, les dispositions des articles R. 196-1 et R. 196-2 du LPF ne seraient pas au nombre de celles-ci. Les délais de réclamation que ces articles édictent heurtent en effet frontalement l'encadrement des contestations du bien-fondé des créances locales non fiscales institué par l'article L. 1617-5 du CGCT.

Cela ne saurait, pour autant, signifier que le recours prévu par ce dernier article serait le seul ouvert à un constructeur mécontent. D'une part, l'article L. 1617-5 ne saurait avoir eu pour objet ou pour effet de fermer à un pétitionnaire la voie du recours pour excès de pouvoir contre le permis ou ses prescriptions financières divisibles. D'autre part, ces dispositions, qui ne visent que les recours directs en contestation du bien-fondé de la créance et les cantonnent dans un délai de deux mois courant à compter du titre exécutoire ou du premier acte de poursuite, ne sauraient avoir davantage eu pour objet et pour effet d'interdire à un constructeur de demander au maire à raison d'éléments nouveaux la révision ou la restitution de la participation initialement exigée, puis en cas de refus de porter le litige devant le juge. Pareille ouverture nous semblerait de bonne justice, sans pour autant méconnaître l'article L. 1617-5 du code dès lors qu'il ne s'agirait pas d'une contestation directe du bien-fondé initial de la créance mais de l'invocation de circonstances nouvelles – d'événements, n'ayant pas peur des mots même si les articles R. 196-1 et R. 196-2 ne s'appliquent pas – dont il résulterait que la somme ne serait en tout ou partie plus due et devrait donner lieu à révision et/ou restitution.

Au demeurant, le code de l'urbanisme organisant, comme on le verra dans un instant, diverses hypothèses de dégrèvement ou de restitution de la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement, un constructeur doit pouvoir en demander le bénéfice et contester, le cas échéant, le refus qui lui serait opposé. Toutefois, il ne saurait être question, sous couvert d'un recours en révision ou restitution ouvert à raison d'éléments nouveaux, de contourner les délais stricts instaurés par l'article L. 1617-5 du CGCT. Aussi, à l'appui d'un tel recours, seuls nous paraissent pouvoir être utilement soulevés des moyens contestant le refus de prise en compte de ces éléments nouveaux, et non des moyens critiquant directement le bien-fondé initial de la créance après l'expiration des délais de l'article L. 1617-5.

En l'espèce, le recours soumis aux juges du fond tendait à l'annulation du refus opposé par le maire de Toulon à la demande de révision et de dégrèvement de la participation mise à la charge de la SCI, et à ce que soient tirées les conséquences du permis modificatif délivré en 2013. Ce recours, bien que présenté hors des délais de l'article L. 1617-5 du CGCT, n'était eu égard à son objet pas irrecevable. En revanche, la requérante ne pouvait utilement exciper, à son appui, de

moyens tirés de l'illégalité *ab initio* de la participation prescrite par le permis délivré le 11 juillet 2011. Par suite, le moyen tiré de ce que la participation mise à sa charge par ce permis aurait été entachée d'un défaut de base légale, faute qu'une délibération fixant la valeur forfaitaire des places ait fait l'objet des formalités de publicité requises, est inopérant à l'appui de ce recours. Vous pourrez substituer ce motif, de pur droit et n'appelant aucune appréciation de fait nouvelle, à celui, erroné et en outre maladroitement formulé, par lequel la cour avait entendu écarter ce moyen en opposant l'autorité de la chose jugée par son arrêt du 12 mai 2017 ayant confirmé le rejet pour irrecevabilité des conclusions tendant à l'annulation de l'acte de mise en demeure de payer la somme prescrite par le permis du 11 juillet 2011 et à la décharge de cette somme.

Ce premier moyen étant écarté, nous pouvons en venir aux enjeux juridiques de fond du litige, au cœur du second moyen du pourvoi.

Lorsque le bénéficiaire d'un permis de construire ne pouvait satisfaire à ses obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement sur le terrain d'assiette ou dans son environnement immédiat, il pouvait, en vertu des dispositions des quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 421-3 du code de l'urbanisme, transférées à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2007 à l'article L. 123-1-2 du même code puis reprises à l'article L. 123-1-12 de ce code, être tenu quitte de ces obligations en justifiant soit de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement, soit de l'acquisition de places dans un parc privé. En l'absence d'un tel parc, le bénéficiaire du permis pouvait être tenu de verser à la commune une participation en vue de la réalisation de parcs publics de stationnement. Cette participation, fixée par le conseil municipal, était au nombre des contributions aux dépenses d'équipement publics mentionnées à l'article L. 332-6-1 (dans sa rédaction applicable jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015) et au 2<sup>o</sup> de l'article L. 332-6 du même code, au versement desquelles les bénéficiaires d'autorisations de construire peuvent être obligés et dont ces autorisations constituent, en application des dispositions expresses de l'article L. 332-28 du code, le fait générateur.

Le pouvoir réglementaire a précisé les conditions de mise en œuvre de cette participation. En particulier, l'article R. 332-17 du code de l'urbanisme dispose que son montant est obtenu en multipliant une valeur forfaitaire, fixée par le conseil municipal, « *par le nombre de places de stationnement non réalisées pour lesquelles le constructeur ne justifie pas de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation* », tandis que l'article R. 332-19 du même code prévoit que cette participation est « *liquidée au taux en vigueur à la date de la délivrance du permis de construire* » et que l'article R. 332-20 précise qu'elle est recouvrée en vertu d'un titre de recette émis au vu du permis et doit être payée dans le délai d'un an qui suit la notification de cet titre.

Il résulte de ces dispositions que le fait générateur de la participation est la délivrance de l'autorisation de construire, et que la participation est due lorsque le bénéficiaire de cette autorisation ne justifie pas respecter les prescriptions en matière d'aires de stationnement applicables dans la commune à la date de sa délivrance.

Que se passe-t-il en cas de modification ultérieure de cette autorisation ?

Le pouvoir réglementaire n'a pas, pour la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement, édicté de dispositions similaires à celles de l'article R. 332-7 du code de l'urbanisme relatives à la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols, à celles des articles R. 333-7 et R. 333-8 du même code et de l'article 1723 duodecies du CGI en matière de versement pour dépassement du plafond légal de densité, ou encore à celles de l'article L. 331-30 du code de l'urbanisme relatif à la taxe d'aménagement, prévoyant, en cas de modification apportée sur la demande de l'intéressé au permis de construire initial, l'exigibilité d'un versement complémentaire ou, à l'inverse, la restitution ou le dégrèvement de tout ou partie des sommes initialement exigées, selon l'effet des modifications apportées à la superficie ou la densité du projet.

Certes, la circulaire n° 78-163 du 29 décembre 1978 prévoyait bien le dégrèvement ou la restitution de la participation en cas de réduction, par un permis modificatif, de l'importance ou de la destination du projet entraînant réduction du nombre des places manquantes, mais les dispositions de l'article L. 80 A du LPF n'étant pas applicables à la participation pour non-réalisation de places de stationnement (CE, Section, 26 mars 1999, *V...*, n° 189805, p. 109), les énonciations de cette circulaire ne sont pas opposables à l'administration.

En l'absence de dispositions spécifiques, les effets de la délivrance d'un permis modificatif sur le montant de la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement exigée lors de la délivrance du permis initial doivent donc être déterminés à la lumière des principes régissant l'articulation entre permis initial et permis modificatif ainsi que de la notion de fait générateur.

Soulignons, à titre liminaire, que vous vous prononcez dans un cadre juridique antérieur à la loi ELAN et que la question n'est pas celle des mesures de régularisation susceptibles d'être prises dans le cadre de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

Commençons par traiter rapidement du cas du « faux » permis modificatif – c'est-à-dire d'un permis qui, bien que se présentant sous l'apparence d'une simple modification d'un permis en cours de validité, emporte en réalité des changements tels qu'ils remettent en cause la conception ou l'économie générale du projet initialement autorisé et que ce permis doit être regardé comme un permis nouveau, se substituant au premier.

S'agissant de taxes d'urbanismes, présentant le caractère d'impositions, vous avez jugé qu'en pareille hypothèse, le permis nouveau se substituant au permis initial qu'il retire et remplace, et le fait générateur que constituait ce premier permis disparaissant, le versement initialement exigé perd sa base légale, doit par suite donner lieu à dégrèvement ou restitution, et que doit lui être substituée une contribution entièrement nouvelle, calculée et liquidée sur la base du nouveau permis et des règles en vigueur à la date de délivrance de ce dernier (v., s'agissant de la

participation pour dépassement du COS, CE, 21 décembre 2001, *SCI Le Complexe*, n° 211663, T. p. 663, RJF 2002 n° 289, concl. J. Courtial BDCF 3/02 n° 37).

Cette solution nous paraît transposable à la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement, nonobstant son caractère non fiscal, dès lors que le permis modificatif annulant et remplaçant le permis initial auquel il se substitue emporte disparition du fait générateur de la participation initialement exigée. Si besoin était d'une assise textuelle à la restitution ou au dégrèvement de la participation résultant de cette disparition, vous pourriez sans difficulté la trouver au b de l'article R. 332-22 du code de l'urbanisme, la configuration nous semblant assimilable à celle de l'annulation ou du retrait du permis de construire expressément visée par ces dispositions.

Plus délicate se révèle l'hypothèse du « vrai » permis modificatif.

En effet, un tel permis ne remet pas radicalement en cause le permis initial ni, par suite, le fondement légal de la participation initialement demandée. Pourtant, il est susceptible d'apporter au projet des modifications qui, bien que mineures ou d'ampleur limitée, peuvent affecter les besoins en stationnement liés au projet. Par ailleurs, la réglementation sur les zones de stationnement peut, dans l'intervalle, avoir évolué.

Or un changement des règles d'urbanisme réduisant les exigences en matière de stationnement, intervenu postérieurement à la délivrance d'un permis de construire, n'est pas au nombre des événements mentionnés à l'article R. 332-22 du code de l'urbanisme ouvrant, en vertu de ces mêmes dispositions, un droit à restitution ou à dégrèvement de la participation. Ces dispositions, on l'a dit, ne traitent pas davantage de la délivrance d'un permis de construire modificatif emportant une modification des éléments de la construction à l'aune desquels sont calculés les besoins en stationnement liés au projet, tels que le nombre de logements ou leur surface.

Les quelques décisions émaillant votre jurisprudence sur la question offrent des éclairages pouvant paraître, à première vue, contradictoires.

Ainsi, dans une décision *SCI L'Océan* du 9 décembre 1991 (n° 95090, aux Tables sur un autre point), vous avez jugé qu'il résultait des dispositions de l'article R. 332-19 du code que lorsqu'un permis initial a fait l'objet de plusieurs permis de construire modificatifs successifs, la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement doit « être réévaluée, à l'occasion de la délivrance de chaque permis modificatif, du montant correspondant au produit de la variation du nombre de logements par le taux en vigueur à la date de ladite délivrance ». Le terme « réévaluation » ainsi utilisé pourrait sembler remettre à plat la participation à chacune des modifications successives apportées au projet et des dispositions en vigueur à sa date.

Mais dans une décision *C...* du 14 novembre 1990, dans laquelle un requérant se prévalait de ce que postérieurement au permis initial mais avant délivrance d'un permis modificatif, une



commune avait diminué la valeur du plafond légal de densité qui se trouvait désormais supérieur à la construction de son immeuble, et demandait en conséquence la décharge du versement pour dépassement du plafond légal de densité qui lui avait réclamé lors du permis initial, vous avez rejeté la requête après avoir relevé que le permis modificatif ne s'était pas substitué au permis initial. De même, dans votre décision *SCI Le Complexe* du 21 décembre 2001, rendue au sujet de la participation pour dépassement du COS, vous vous êtes bornés, pour écarter un moyen tiré de ce que cette participation devait être calculée en fonction des règles d'urbanisme en vigueur, non lors de l'autorisation initiale du projet, mais lors de la délivrance du permis modificatif lui ayant donné son aspect définitif, à répondre que la participation doit être déterminée selon les règles applicables à la date à laquelle le permis de construire, qui constitue le fait générateur de la participation, a été accordé, qu'un modificatif ne constitue le fait générateur d'une nouvelle participation se substituant à la précédente que lorsqu'il présente le caractère d'un permis nouveau, et qu'« à défaut, la participation reste calculée sur la base des règles d'urbanisme en vigueur lors du permis initial ».

Ces deux décisions peuvent sembler juger que la participation exigible à raison d'un projet trouve son fait générateur dans le seul permis initial, à l'exclusion des éventuels modificatifs, et que les règles, notamment d'urbanisme, au regard desquelles elle est calculée sont par suite celles en vigueur lors de la délivrance du permis initial, les évolutions postérieures de ces règles étant, quand bien même elles interviendraient avant la délivrance d'un permis modificatif, sans incidence. Comment les combiner avec votre décision *SCI L'Océan* et votre jurisprudence en matière de taxes et participations d'urbanisme admettant que des permis modificatifs constituent des faits générateurs de prélèvements supplémentaires (v. par ex. CE, 1<sup>er</sup> mars 2004, *Société Parthena SA*, n° 212986, RJF 2004 n° 527), mais aussi avec le principe de légalité de légalité des actes administratifs, en vertu duquel une décision administrative doit en principe respecter les règles en vigueur à la date de son adoption et qui s'applique aussi aux permis modificatifs, ainsi qu'avec le principe d'applicabilité immédiate des règlements nouveaux, conduisant à faire application à un permis modificatif des règles d'urbanisme entrées en vigueur avant sa délivrance mais postérieurement à celle du permis initial ?

De même que le terme « réévaluation » dans votre décision *SCI L'Océan*, dans laquelle n'étaient en cause que des variations à la hausse du nombre de places manquantes, ne doit pas être lu en ce sens que l'on devrait systématiquement réévaluer la totalité de la participation due à raison d'un projet à chaque permis modificatif, de même vos décisions *C...* et *SCI Le Complexe* ne doivent pas être entendues comme cristallisant, à des fins fiscales (ou quasi-fiscales), le droit applicable à un projet de construction à la date du permis initial quelles que soient les modifications ultérieurement autorisées.

Il faut, en effet, en revenir à la nature du permis modificatif.

Ainsi que le résumait de manière à la fois simple et lumineuse le président Robineau dans ses conclusions sur votre décision de Section du 26 juillet 1982, *L...* (n° 23604, p. 316), « à la

*différence d'un permis nouveau un permis modificatif a pour objet non pas d'accorder un droit de construire juridiquement distinct du précédent, mais de modifier l'étendue d'un droit déjà acquis à titre définitif*». Comme il le relevait aussi, cette différence d'objet est déterminante, car « *il n'y aurait aucune différence entre permis modificatif et permis nouveau si le premier conférait à son titulaire un nouveau droit de construire l'ensemble du bâtiment, droit qui serait distinct de celui résultant de l'autorisation initiale* ».

De cet objet et de ces liens étroits avec le premier permis, découle le régime du permis modificatif : il ne retire ni ne rend caduc le permis initial, dont la date de délivrance continue de constituer le point de départ du délai de péremption ; le permis modificatif est soumis aux lois et règlements en vigueur à la date de sa délivrance et la réglementation d'urbanisme ne saurait être regardée comme cristallisée, pour l'examen des modifications sollicitées, à la date du permis initial (CE, 25 avril 1975, *SCI Le Clos des Loges*, p. 259), mais les droits acquis lors du permis initial ne peuvent être remis en cause par l'administration lorsqu'elle statue sur la demande de permis modificatif (CE, Section, 26 juillet 1982, *L...*, n° 23604, p. 316) ; le permis modificatif ne saurait être contesté au contentieux par des moyens tirés de vices qui lui sont étrangers et qui seraient ceux affectant le permis initial, dès lors qu'il n'aggrave pas l'atteinte portée par ce premier permis aux lois et règlements (par ex. CE, 4 juin 1997, *Ville de Montpellier*, n° 13123, BJDU 1997. 285, concl. J.-H. Stahl ; CE, Section, 28 juillet 1999, *SA d'HLM « Le Nouveau Logis Centre Limousin »*, n° 182167, p. 272, BJDU 1999. 313, Constr.-Urb. 1999. Comm. 313, obs. D. Larralde), mais inversement, lorsqu'il modifie le projet de façon à le rendre conforme à la réglementation, le permis modificatif a un effet régularisateur rendant inopérant les moyens tirés, à l'encontre du permis initial, des moyens tirés de la méconnaissance de cette réglementation (CE, 9 décembre 1994, *SARL Séri*, n° 116447, T. p. 1261 ; CE, 2 février 2004, *SCI La Fontaine de Villiers*, n° 238315, T. p. 914, BJDU 2004. 25, concl. M. Guyomar, obs. J. Tremeau, RDI 2004. 213, obs. P. Soler-Couteaux).

Au regard de cet objet et de ce régime du permis modificatif, il existe selon nous, pour l'application de la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement, une différence entre les hypothèses de hausse ou de baisse du déficit en places de stationnement d'un projet de construction.

Lorsque le permis modificatif accroît, compte tenu des modifications qu'il apporte au projet, le besoin en places de stationnement, il devient, à raison de ce déficit supplémentaire, et tout en coexistant avec le permis initial, le fait générateur d'un supplément de participation. Ce supplément sera calculé en tenant compte notamment de la valeur forfaitaire des places à la date de délivrance du modificatif : c'est l'hypothèse de votre décision *SCI L'Océan*. L'on a alors affaire à deux participations distinctes aux faits générateurs distincts (CE, 1<sup>er</sup> mars 2004, *Société Parthena SA*, n° 212986, RJF 2004 n° 527). Le déficit supplémentaire de places résultant des modifications apportées au projet devrait s'apprécier selon nous au regard des règles d'urbanisme en vigueur lors de la délivrance du modificatif, dès lors que toute autre interprétation conduirait à un décalage entre, d'une part, les règles d'urbanisme applicables au permis modificatif en tant



qu'il modifie le projet de construction et qui doivent être respectées pour l'octroi de ce permis, et d'autre part, les règles de stationnement à l'aune duquel s'apprécie l'apparition d'un déficit complémentaire de places de stationnement susceptible d'être le fait générateur d'un supplément de participation.

En revanche, lorsque le permis modificatif n'entraîne pas, compte tenu des modifications qu'il apporte au projet, de déficit supplémentaire de places de stationnement au regard des règles en vigueur à la date de délivrance de ce permis, il ne peut être le fait générateur d'aucun complément de participation (CE, 17 juin 1987, *SCI Les Casals*, n° 71652, aux Tables, RJF 8-9/87 n° 883).

Mais il ne saurait davantage, lorsque le déficit de places de stationnement aurait entretemps été comblé – que ce soit par l'acquisition, avant la délivrance du permis modificatif, de concessions dans des parcs existants ou en cours de réalisation, par la baisse de la surface ou du nombre de logements du projet, ou encore par une réduction des exigences issues du PLU - entraîner de restitution de la participation initialement demandée.

En effet, le permis modificatif coexistant avec le permis initial, et ne créant pas un nouveau droit de construire l'ensemble du bâtiment, l'autorisation initiale continue de constituer le fait générateur de la participation initialement exigée.

Si vouloir calculer ce qui, du fait des seules modifications concrètes apportées au projet par le permis modificatif, pourrait emporter une diminution de la participation est une idée séduisante, sa mise en œuvre supposerait une approche globale du besoin ou du déficit de places lié à l'ensemble du projet, dont l'essentiel a été autorisé par le permis initial et auquel le permis modificatif n'apporte que des modifications marginales, et impliquerait ainsi de réévaluer les besoins en participation correspondant à des éléments non modifiés du projet initial. Accorder une restitution reviendrait donc, en réalité, à ne laisser *in fine* à la charge du constructeur qu'un montant de participation correspondant à celui qui aurait été exigé de lui si la construction avait été, dans son ensemble, autorisée par un permis initial délivré à la date du modificatif. Ce qui reviendrait à conférer au permis modificatif un effet identique à un nouveau permis se substituant au permis initial.

A défaut de fondement textuel exprès, il nous semble impossible de reconnaître un tel droit à restitution totale ou partielle de la participation en cas de délivrance d'un permis modificatif.

Dans ces conditions, dans le présent litige, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la seule circonstance que le projet de la SCI comportait, eu égard à l'évolution des documents d'urbanisme dans la commune, le nombre de places de stationnement exigé par les dispositions du PLU à la date de délivrance du permis de construire modificatif du 29 octobre 2013 n'était pas de nature à lui permettre d'obtenir la révision et la restitution de la participation pour non-

réalisation d'aires de stationnement antérieurement mise à sa charge. Par suite, le second moyen du pourvoi sera écarté.

Soulignons enfin que, la commune étant incitée à agir sans attendre dès lors qu'elle s'expose à devoir restituer la participation si, dans un délai de cinq ans à compter du paiement, elle n'en a pas affecté le montant à la réalisation d'un parc public de stationnement, la collectivité est susceptible d'avoir, lors de l'octroi du permis modificatif, déjà engagé les travaux pour accroître les capacités de stationnement public à raison des besoins en stationnement qui n'étaient pas satisfaits dans le permis initial à la date de sa délivrance et que la participation prescrite par ce permis avait pour objet de financer.

Mais dans l'hypothèse où, compte tenu de l'évolution des règles du PLU et d'une appréciation selon laquelle les besoins de places en stationnement dans la commune auraient été plus réduits qu'initialement envisagés, une commune n'aurait pas affecté dans le délai de cinq ans à compter du paiement le montant de la participation à la réalisation d'un parc public de stationnement, le redevable de la participation est fondé, sur le fondement de l'article R. 332-22 du code de l'urbanisme, à en demander et en obtenir la restitution en invoquant cette absence d'affectation de la participation aux travaux qu'elle avait pour objet de financer. Cette faculté nous semble relativiser ce que la solution ici proposée peut sembler avoir de sévère.

Par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi et à ce que la SCI Berrier-Carnot verse à la commune de Toulon la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.