

N° 4212 – Département du Calvados c/ M. P.

Rapporteur : M. P.hilippe Mollard

Rapporteur public : M. Nicolas Polge

Séance du 17 mai 2021

Lecture du 14 juin 2021

Un attributaire du revenu de solidarité active a engagé devant le tribunal administratif de Caen une action aux fins, d'une part, d'annulation d'une mise en demeure de payer un indu qu'il avait perçu et, d'autre part, de décharge de cette obligation de payer. Le tribunal a fait droit à cette demande. Saisi du pourvoi formé par le département créancier, le Conseil d'Etat a renvoyé au Tribunal des conflits la question de compétence en application de l'article 35 du décret du 27 février 2015.

La difficulté venait de l'interprétation des articles L. 281 du livre des procédures fiscales et L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, dans leur nouvelle rédaction issue de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

Dans l'état antérieur des textes, seul l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales s'appliquait aux créances non fiscales des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé. Cet article distingue le titre de recettes, ou titre exécutoire, émis par l'ordonnateur, qui permet l'exécution forcée d'office du débiteur, et les actes de poursuites, émis par le comptable public. L'article prévoit la possibilité d'une action du débiteur pour contester le bien-fondé de la créance devant la juridiction compétente, c'est-à-dire, s'agissant d'une créance administrative, le juge administratif.

Dans sa rédaction initiale, le même article mentionnait un second type de contestation, concernant la « *régularité formelle* » de l'acte de poursuite, devant le juge judiciaire chargé de l'exécution. La jurisprudence reconnaissait ainsi le juge administratif compétent pour connaître des contestations portant sur les actes de poursuite et critiquant, non la forme de l'acte, mais l'obligation au paiement, le montant de la dette compte tenu des paiements effectués ou l'exigibilité de la somme réclamée, le juge chargée de l'exécution n'étant compétent que pour connaître de la régularité formelle de l'acte (TC 23 février 2004, Marchiani, 3366, A). La loi n'a modifié qu'à minima cet article L. 1617-5 en remplaçant la référence à la contestation de la régularité formelle des actes de poursuite devant le juge civil de l'exécution par un renvoi à l'article L. 281 du Livre des procédures fiscales pour ce qui est des modalités de contestation de la régularité de tels actes.

L'article L. 281 du livre des procédures fiscales, alors applicable seulement au recouvrement des créances fiscales, ne s'appliquait notamment pas aux créances d'indu de

RSA. Mais la loi de finances rectificative pour 2017 a étendu le champ d'application de ses dispositions aux créances de toute nature dont la perception incombe aux comptables publics. Et pour ce qui est des créances non fiscales des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé, cet article L 281 prévoit que le juge civil de l'exécution est compétent non seulement pour les contestations relatives à la régularité en la forme de l'acte, mais aussi pour les contestations sur l'obligation au paiement, sur le montant de la dette compte tenu des paiements effectués et sur l'exigibilité de la somme réclamée. Ce n'est que pour les créances non fiscales de l'Etat, de ses établissements publics et de ses groupements d'intérêt public et des autorités publiques indépendantes que ces dernières contestations sont renvoyées au juge de droit commun déterminé par la nature de la créance.

La décision du 14 juin 2021 Département du Calvados c/ M. P. tire les conséquences de cette nouvelle rédaction en jugeant que « *l'ensemble du contentieux du recouvrement des créances non fiscales des collectivités territoriales est de la compétence du juge de l'exécution, tandis que le contentieux du bien-fondé de ces créances est de celle du juge compétent pour en connaître sur le fond* ».

Or le litige dont avait été saisi, à titre principal, la juridiction administrative, portait sur « *une demande d'annulation de l'acte de poursuite que constituait la mise en demeure valant commandement de payer un indu de revenu de solidarité active, ainsi que, par voie de conséquence, de décharge de l'obligation de payer la somme réclamée* ». Il en résulte, compte tenu de la nouvelle rédaction de l'article L. 281 du livre des procédures fiscales qu'« *une telle demande ressortissant au contentieux du recouvrement, c'est le juge de l'exécution qui est compétent pour en connaître, sans que puisse être remis en cause devant lui le bien-fondé de la créance* ». Le Tribunal des conflits précise ainsi que non seulement les juridictions judiciaires sont compétentes pour connaître de ce contentieux du recouvrement mais aussi, qu'en leur sein, la compétence échoit au juge de l'exécution. Il précise également, pour plus de clarté, que ce juge de l'exécution ne peut connaître du « *bien-fondé* » de la créance, question qui, s'agissant d'une créance administrative, relève de la compétence du juge administratif.