

[Conflit de compétence sur renvoi du Conseil d'Etat

M<sup>me</sup> Dorothea Keeser c/ Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat

Rapporteur : M<sup>me</sup> Guirimand

Commissaire du gouvernement : M. Guyomar

Séance du 06/06/2011

Lecture du 04/07/2011]

### **Décision du Tribunal des conflits n° 3802 – Lecture du 4 juillet 2011**

#### **M<sup>me</sup> Dorothea Keeser c/ Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat**

Le Tribunal des conflits a été saisi sur renvoi du Conseil d'Etat, conformément à l'article 35 du décret du 26 octobre 1849, de la question de savoir quel est l'ordre de juridiction compétent pour connaître d'un litige relatif au recouvrement en France d'une créance fiscale étrangère, sur le fondement d'une convention bilatérale prévoyant le principe et les modalités d'une assistance mutuelle pour le recouvrement de l'impôt.

En effet, Mme Keeser, ressortissante allemande résidant en France, a invoqué l'inobservation des conditions de mise en œuvre de la procédure d'assistance prévue par l'article 23 de la convention fiscale franco-allemande du 21 juillet 1959, à la suite de la demande formulée, sur ce fondement, par l'administration fiscale de son pays en vue du recouvrement à son encontre de cotisations d'impôts sur le revenu, qui avait donné lieu à l'émission par le trésorier-payeur général des créances spéciales du Trésor d'un commandement de payer à due concurrence du montant de sa dette fiscale, dont, en définitive, elle sollicitait d'être déchargée.

En matière d'assistance internationale au recouvrement, l'article L. 283 B du livre des procédures fiscales, issu de la loi du 30 décembre 2002 qui a transposé la directive 76/308/CEE du conseil du 15 mars 1976, prévoit les conditions précises auxquelles il est donné suite à une demande d'assistance au recouvrement présentée par un Etat membre de la communauté européenne. Cependant, l'instrument communautaire a précisé que ses dispositions n'avaient pas pour effet de restreindre l'assistance réciproque plus étendue que des Etats membres ont pu s'accorder par des conventions ou accords bilatéraux. La convention conclue entre la France et l'Allemagne prévoit des conditions d'assistance plus souples dont la contribuable concernée soutenait qu'elles n'étaient pas remplies, et stipule que « *l'Etat requis procède aux significations et aux mesures de recouvrement et de perception conformément aux lois applicables pour le recouvrement et la perception de ses propres impôts* ».

On sait que, en matière de recouvrement des impositions internes, la combinaison des articles L. 281 et L. 199 du livre des procédures fiscales assure la répartition de compétence entre les ordres de juridiction selon la nature des contestations, celles qui portent sur la régularité en la forme de l'acte de recouvrement, traditionnellement appelées « opposition à poursuite » relevant du juge judiciaire (TC, 13 décembre 2004, *consorts Chessa c/ trésorier*

*principal de Vitrolles*, n° 3411 ; TC, 13 décembre 2004, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M. Legasse*, n° 3421), celles qui portent sur l'obligation de payer, sur le montant de la dette, sur l'exigibilité de la somme réclamée ou sur tout autre motif sans remettre en cause l'assiette et le calcul de l'impôt, autrefois dénommées « opposition à contrainte », relevant du juge de l'impôt.

S'agissant d'une créance fiscale étrangère, les deux ordres de juridiction ont pu se reconnaître concurremment compétents pour examiner si les conditions de l'assistance sont réunies (Cass. 1<sup>ère</sup> civ., 19 mars 1963 : Bull. civ. I, n° 170 et CE, 25 mai 1970, *Sieur Lallemand*, n° 61069, en ce qui concerne le champ d'application de la même convention franco-belge du 16 mai 1931). Pour sa part, le Conseil d'Etat avait eu l'occasion de retenir la compétence de la juridiction administrative pour connaître de la contestation soulevée par un redevable qui avait fait l'objet d'une procédure de recouvrement forcé d'impôts sur le revenu par l'administration française à la demande de l'administration belge, en application d'une convention bilatérale, au motif que « *les oppositions à contrainte relèvent de la compétence de la juridiction administrative ; que cette compétence s'applique aux actes de poursuite qui, comme en l'espèce, ont pour objet l'exécution forcée d'une obligation de payer, dérivant d'une créance fiscale d'un état étranger lié à la France par une convention d'assistance, lesdits actes de poursuite accomplis par une autorité française ayant nécessairement pour base une contrainte décernée, expressément ou non, par cette même autorité ; qu'il suit de là que l'opposition formée par M. X. contre la signification de vente mobilière dont il a reçu notification est de la compétence de la juridiction administrative française* » (CE, section, 21 décembre 1977, *sieur X*, n° 01344, Lebon p. 513). La Haute juridiction administrative avait alors fait application de la distinction évoquée plus haut pour retenir l'existence d'une contrainte implicite de l'administration fiscale française, objet de l'opposition.

En l'espèce, le Tribunal des conflits s'est écarté de ce raisonnement. Il a considéré que les dispositions des articles L. 199 et L. 281 du livre des procédures fiscales ne régissent pas la mise en œuvre de l'assistance au recouvrement d'une créance fiscale étrangère, confortant son énonciation par l'observation que, depuis la loi du 30 décembre 2003, l'article L. 283 B du livre des procédures fiscales prévoit que « *les questions relatives à la prescription de l'action en recouvrement et au caractère interruptif ou suspensif des actes effectués par le comptable public pour le recouvrement des créances d'un autre Etat membre sont appréciées selon la législation de cet Etat* ». Le juge administratif ayant une compétence d'attribution, cette dernière disposition l'empêche de connaître d'une contestation susceptible d'affecter l'obligation de payer, le montant de la dette ou l'exigibilité de la somme réclamée, lorsqu'elle est afférente à une créance étrangère. Il est permis de voir dans la présente décision un prolongement de la solution dégagée par la décision *Matijaca* selon laquelle, lorsque le litige ne se rattache à aucune des contestations dont les dispositions du livre des procédures fiscales confient le jugement aux juridictions administratives mais a trait à une mesure mise en œuvre par l'administration pour assurer le paiement par le contribuable des impositions dont il est définitivement redevable, ce litige ressortit aux juridictions de l'ordre judiciaire (TC, 17 juin 1991, *Matijaca*, n° 2640).