

Le recouvrement des créances locales

Il est facilité, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, par les dispositions de la loi du 12 mai 2009.

RÉFÉRENCES

● La loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 (art. 96) de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (JO du 13 mai 2009 p. 7920)

● Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (JO du 13 avril 2000 p. 5646)

L'article 96 de la loi du 12 mai 2009 est consacré à la simplification du recouvrement des créances locales. Trois nouvelles mesures sont prévues: la signature du seul bordereau des titres de recettes (1.), le droit, pour les comptables directs du Trésor, d'accéder aux fichiers fiscaux des débiteurs (2.) et le caractère facultatif de la phase comminatoire par huissier de justice avant la notification d'une opposition à tiers détenteur (3.).

1. La signature du bordereau des titres de recettes

L'article 96 de la loi du 12 mai 2009 ajoute à l'article L.1617-5, 4° du Code général des collectivités territoriales (CGCT) les deux alinéas suivants:

«En application de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif mentionne les nom, prénoms et qualité de la personne qui l'a émis ainsi que les voies et délais de recours.

Seul le bordereau de titres de recettes est signé pour être produit en cas de contestation».

Afin de mesurer les implications de cet ajout pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les établissements publics de santé, il convient de rappeler l'état du droit antérieur.

1.1. Les mentions imposées avant la loi du 12 mai 2009

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2009, aucun texte spécial n'exigeait, pour qu'un titre de recettes soit régulier, qu'il soit signé et qu'il comporte la mention des nom, prénoms et qualité de la personne qui l'a émis.

Seule la jurisprudence imposait de telles mentions. En effet, d'abord, la cour administrative d'appel de Versailles avait jugé qu'un titre de recettes, émis par une personne publique pour assurer le recouvrement de ses créances publiques constituait «une décision administrative au sens de la loi du 12 avril 2000 (1)» (2) et que, par conséquent, les titres de recettes devaient être soumis aux règles de forme énoncées à l'article 4 de cette loi qui dispose:

«Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci». Cette position avait été confirmée par le Conseil d'Etat dans un arrêt en date du 19 mars 2008 (3).

Toutefois, compte tenu de la lourdeur de cette formalité, qui obérait le recouvrement des créances locales, la jurisprudence admettait, lorsque le titre de recettes reçu par le débiteur ne comportait pas les mentions légales, que l'ordonnateur du titre puisse justifier que l'un au moins des autres volets composant le titre de recettes comporte lesdites mentions (4). En effet, il convient de rappeler que tout titre de recettes est composé de quatre volets dont le premier, formant bulletin de perception permettant de suivre le recouvrement de la créance, est adressé au comptable public, le deuxième est annexé au compte de gestion de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, le troisième, formant avis des sommes à payer, est adressé au débiteur, et le quatrième, formant bulletin de liquidation, est conservé par l'ordonnateur.

Dans les hypothèses où il ne pouvait être prouvé que les mentions imposées par la loi du 12 avril 2000 figuraient effectivement sur l'un des quatre volets du titre de recettes, la jurisprudence pouvait alors admettre, bien qu'elle n'ait pas été constante sur ce point, que seul le bordereau du titre pouvait être revêtu de ces mentions (5). En revanche, était sans influence sur la légalité formelle d'un titre de recettes, la circonstance que ce titre ait été accompagné d'une lettre, elle-même, revêtue de la signature de l'ordonnateur et des nom, prénoms et qualité de la personne qui l'avait émise (6).

C'est dans ce contexte que, pour faciliter l'émission des titres de recettes, l'article 96 de la loi du 12 mai 2009 est venu préciser l'interprétation qui devait être faite de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000.

1.2. Ce qu'impliquent ces mentions

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2009, l'article L.1617-5 du CGCT précise expressément que chaque titre de recettes doit mentionner, outre les voies et délais de recours, les nom, prénoms et qualité de la personne qui l'a émis. Par ailleurs

et surtout, seul le bordereau récapitulatif des titres de recettes, et non plus les titres de recettes eux-mêmes (7), doit désormais être signé par l'ordonnateur pour être produit en cas de contestation. Cette dernière formalité est conforme à l'article D.1617-23 du CGCT selon lequel la signature du bordereau rend ces titres de recettes exécutoires.

A NOTER

Par conséquent, pour sécuriser juridiquement l'émission de leurs titres de recettes, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les établissements publics de santé devront veiller, d'une part, à ce que chaque titre de recettes mentionne, outre les voies et délais de recours, les nom, prénoms et qualité de la personne qui l'a émis et, d'autre part, à ce que le bordereau récapitulatif soit signé par l'ordonnateur. A défaut, les titres de recettes émis seraient irréguliers et susceptibles, dès lors, d'être annulés par le juge.

Toutefois, malgré les précisions apportées par la loi du 12 mai 2009, une question demeure: l'article 4 de la loi du 12 avril 2000, auquel fait référence la loi du 12 mai 2009, est-il applicable aux titres de recettes émis à l'encontre de personnes publiques? Sur ce point, on relèvera que si le Conseil d'Etat n'a pas exclu, par principe, du champ d'application de la loi du 12 avril 2000 les relations entre personnes publiques puisqu'il a jugé que seuls certains de ses articles n'étaient pas applicables aux relations entre personnes publiques (8), il ne s'est pas encore prononcé spécifiquement sur l'applicabilité de l'article 4 de cette loi aux relations entre personnes publiques. Quelques rares décisions d'espèce ont statué sur cette question. A titre d'exemple, dans un jugement récent en date du 10 février 2009, le tribunal administratif de Montpellier a pu considérer « que la loi du 12 avril 2000 qui est relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations n'a pas vocation à s'appliquer aux relations entre collectivités territoriales et établissements publics » (9). Toutefois, cette question reste sujette à controverse (10) et n'est donc pas définitivement tranchée par la haute juridiction.

A NOTER

Dans l'attente d'une décision du Conseil d'Etat sur l'applicabilité de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 aux titres de recettes émis à l'encontre de personnes publiques, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les établissements publics de santé auront tout intérêt à respecter les mentions imposées par l'article 4 de la loi du 12 avril 2000, (reprises dans la loi du 12 mai 2009), lorsqu'ils émettront un titre de recettes à l'encontre d'une autre personne publique.

2. L'accès aux fichiers fiscaux des débiteurs

Avant l'adoption de la loi du 12 mai 2009, en application de l'article 1617-5, 6° alinéa premier du CGCT, les comptables directs du Trésor char-

gés du recouvrement d'une créance locale pouvaient obtenir, sans que le secret professionnel ne puisse leur être opposé, les informations et renseignements « relatifs à l'état civil des débiteurs, à leur domicile, aux nom et adresse de leur employeur et des établissements ou organismes auprès desquels un compte de dépôt est ouvert à leur nom, aux nom et adresse des organismes ou particuliers qui détiennent des fonds et valeurs pour leur compte, à l'immatriculation de leur véhicule ».

Désormais, « en complément de ce droit de communication, les comptables directs du Trésor chargés du recouvrement d'une créance dont l'assiette est établie et qui est liquidée par une collectivité territoriale ou l'un de ses établissements publics disposent d'un droit d'accès aux fichiers utilisés par les services en charge de l'établissement de l'assiette et du recouvrement des impôts » (art. L.1617-5, 6°, al. 2 du CGCT).

3. L'intervention de l'huissier de justice devient facultative

La dernière mesure de simplification qui a été apportée, par l'article 96 de la loi du 12 mai 2009 concerne le caractère désormais facultatif de la phase comminatoire par huissier de justice avant la notification d'une opposition à tiers détenteur. En effet, l'article 96 de la loi a abrogé le 7° de l'article L.1617-5 du CGCT qui imposait, préalablement à la mise en œuvre de l'opposition à tiers détenteur, c'est-à-dire préalablement à la saisie du compte bancaire du créancier, de son salaire et de ses autres créances, l'intervention d'un huissier de justice afin d'obtenir du débiteur qu'il s'acquitte, auprès de lui, du montant de sa dette.

Guillaume Gauch, Anne-Sophie Bridon, avocats SCP Sehan & Associés

- (1) Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000
- (2) CAA Versailles, 28 décembre 2006, n° 05VE01044, Commune de Ris-Orangis
- (3) CE, 19 mars 2008, n° 298049, Ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
- (4) CAA Versailles, 28 décembre 2006, n° 05VE01044, Cne de Ris-Orangis
- (5) CAA Versailles, 21 déc. 2006, n° 05VE00570, Semardel c/ Commune du Plessis-Paté; TA Strasbourg, 11 avril 2007, n° 0602150, Commune de Sarralbe; CE, 19 mars 2008, n° 298049, Ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche; pour une jurisprudence contraire: CAA Nancy, 14 juin 2007, n° 06NC00764, Sté UPC France
- (6) CAA Versailles, 13 juillet 2007, n° 05VE00235, Sté Colas Ile-de-France Normandie c/ Commune de Saint-Chéron
- (7) En ce sens, voir les travaux parlementaires de la loi du 12 mai 2009 et notamment la proposition de loi de Jean-Luc Warsmann et le rapport n° 1145 d'Etienne Blanc, 1^{re} lecture - Assemblée Nationale
- (8) CE, 1^{er} juillet 2005, n° 258509, Ville de Nice
- (9) TA Montpellier, 10 fév. 2009, n° 0704049, Commune de Saint-Nazaire-d'Aude
- (10) Pour une synthèse des différents arguments: conclusions du commissaire du gouvernement De Monte sous le jugement du TA de Montpellier, n° 0704049, Cne de Saint-Nazaire-d'Aude, AJDA 18 mai 2009, p. 990 et s.

À RETENIR

Les modifications telles qu'apportées à l'article L.1617-5 du Code général des collectivités territoriales, par la loi du 12 mai 2009, renforcent la palette d'outils offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics pour recouvrer plus facilement leurs créances.

La ratification, par cette même loi, de l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005, relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés, participe de ce même effort de simplification du droit relatif aux moyens financiers et matériels des collectivités territoriales. Il devrait se poursuivre, dans les prochains mois, ainsi qu'en témoignent les dispositions mêmes de la loi du 12 mai 2009 (ex: l'article 88 autorise le gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures de simplification et d'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux régions et aux syndicats mixtes).