

Compétence juridictionnelle à l'égard d'un litige né de l'assistance prêtée au Trésor public par une administration fiscale étrangère

Lire les conclusions de :

Dominique Jourdan

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 2ème chambre – N° 10LY00778 – 27 mars 2012 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Convention fiscale franco-espagnole, Acte de recouvrement étranger, Compétence de la juridiction administrative

Rubriques

Fiscalité

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ Cet arrêt pose le principe de l'incompétence du juge français pour se prononcer sur une contestation dirigée contre un commandement de payer décerné au contribuable n'étant plus résident fiscal en France, par l'administration espagnole, après que cet Etat, en application de la Convention franco-espagnole du 10 octobre 1995 (article 28), avait accepté de prêter assistance au Trésor français pour le recouvrement d'une dette d'impôt dont l'intéressé restait débiteur en France.

² Si les contestations relatives au recouvrement d'impôts directs sont portées devant le tribunal administratif lorsqu'elles sont relatives à l'existence de l'obligation de payer, au montant de la dette ou à l'exigibilité de la somme réclamée, les litiges nés de la mise en œuvre de l'assistance prévue par la convention fiscale franco-espagnole du 10 octobre 1995 pour assurer le recouvrement, par l'Etat requis, suivant la législation et la pratique administrative applicables au recouvrement de ses propres créances, de cotisations d'impôt sur le revenu dues à l'Etat requérant, relèvent de la compétence exclusive des juridictions de l'Etat requis.

³ Relevaient dès lors de la compétence exclusive des juridictions espagnoles le litige né d'un acte de recouvrement par lequel l'administration espagnole réclamait une somme à un contribuable au titre de l'assistance qu'elle avait prêtée au Trésor public français, qui l'avait requise en application de la convention précitée, pour le recouvrement des dettes fiscales d'un contribuable en France.

⁴ Le juge administratif, juge d'attribution en matière fiscale, *est également incompétent pour connaître du litige tendant à ce qu'il soit ordonné à l'administration française la restitution des sommes que lui ont reversées les autorités de l'Etat requis après les avoir saisies*, une telle demande de restitution ne se rattachant ni à un litige d'assiette régi par l'article L199 du livre des procédures fiscales, ni à une contestation relative à l'obligation de payer résultant d'un acte de recouvrement émis par un des comptables publics mentionnés à l'article L252 du même livre auquel renvoie l'article L281, ne ressortit pas à la compétence des juridictions administratives.

⁵ Voir [CE, Sect., 21 décembre 1977, n° 01344, Sieur X, R. p.513.](#) - [TC, 4 juillet 2001, n° C3802, Mme K. c/ Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat](#)

Conclusions du rapporteur public

Dominique Jourdan

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.5961](https://doi.org/10.35562/alyoda.5961)

- ¹ M.C. est redevable au Trésor public d'une somme qu'il évalue lui-même dans sa requête introductive à 158 326, 42 euros au 13 février 2004, correspondant au montant de l'impôt sur le revenu dû au titre des années 1981 et 1982 mis en recouvrement les 30 juin 1984 et 15 août 1984 d'une part, et des années 1992, 1993 et 1994 mis en recouvrement le 31 décembre 1997 et le 15 mars 1998.
- ² M. C. vit en Espagne. Aussi, pour recouvrer la somme, la trésorerie générale des créances spéciales du trésor de Châtelleraut, agissant pour le compte de la trésorerie générale de Haute-Savoie a engagé des poursuites à l'encontre du requérant, sur le territoire espagnol, en adressant le 9 juillet 2004, à l'administration espagnole un état de poursuites extérieures, sollicitant ainsi son concours selon la procédure d'assistance mutuelle à laquelle les deux Etats se sont engagés dans le cadre de la convention bilatérale du 10 octobre 1995 .
- ³ Le trésor public français entendait alors faire saisir les biens de M. C., soit le crédit d'un compte ouvert à son nom à la banque La Caixa et un appartement situé sur la commune d'Empuriabrava.
- ⁴ Les autorités espagnoles ont répondu favorablement à la collaboration sollicitée par l'administration fiscale française, et c'est ainsi que le contribuable a reçu de la part de ces autorités un acte de poursuite daté du 20 janvier 2005.
- ⁵ M.C. va contester, devant les autorités françaises, les mesures de recouvrement entreprises en Espagne par un courrier du 16 mai 2005. Une décision de rejet est prise par le trésorier-payeur général de la Haute-Savoie le 8 août 2005. Il saisit alors le 8 octobre 2005 le tribunal administratif de Grenoble de ce litige, mais n'obtient pas satisfaction.
- ⁶ Il relève appel du jugement du tribunal administratif de Grenoble en date du 23 octobre 2009, qui lui a été notifié le 23 novembre 2009. Le délai d'appel de droit commun étant prorogé par le délai de distance visé à l'article R421-7 du code de justice administrative, la requête d'appel enregistrée le 22 novembre 2009, juste avant l'expiration de cette prorogation au 24 novembre 2009, n'est pas, contrairement à ce que soutient le ministre, tardive.

7 Le contentieux du recouvrement n'est pas en soi aisé, car il vous faut déterminer les causes juridiques d'une réclamation, pour en déduire la juridiction compétente. A l'inverse du contentieux de l'assiette qui traite de l'établissement de l'impôt, le contentieux du recouvrement n'est qu'un contentieux de l'exécution de l'obligation de payer d'une dette fiscale dont le principe et le montant ne peuvent plus être remis en cause.

8 Ainsi que le souligne le commissaire du Gouvernement M. Fabre dans ses conclusions sous l'affaire 01344 du 21 décembre 1977 M.X, il résulte de cette particularité du contentieux du recouvrement que les motifs qui peuvent utilement fonder une contestation sont limités et les contestations sont plutôt rares. La contestation peut être fondée sur l'existence de l'obligation que les actes de poursuites ont eu pour objet de faire exécuter (cas ou par exemple des délais de paiement auraient été accordés ou l'action du comptable prescrite, et c'est ce qui est soutenu en l'espèce) mais aussi sur la quotité de l'obligation (en raison par exemple de paiements partiels intervenus).

9 La cause juridique détermine, par application des dispositions de l'article L281 du LPF les compétences, celle du juge judiciaire chargé d'apprécier la régularité en la forme de l'acte ou celle du juge administratif en ce qui concerne l'existence de l'obligation de payer, l'exigibilité ou tout autre motif.

10 Mais on peut encore complexifier l'analyse des juridictions compétentes dans ce contentieux en y intégrant un élément de plus, le fait déterminant dans notre présente affaire, soit l'intervention de deux pays distincts, en l'occurrence la France et l'Espagne ; l'un veut recouvrer une créance fiscale, l'autre se trouve chargé de procéder aux opérations effectives de recouvrement. Il s'agit bien sûr de l'hypothèse où le contribuable n'est plus résident fiscal du pays créancier.

11 Ces situations sont régies par les dispositions L283 A ou L283 B du livre des procédures fiscales, pris pour la transposition d'une directive communautaire du 15 mars 1976 modifiée depuis, qui permet à une administration de requérir ou d'être elle-même requise par un autre état afin de prêter assistance en matière de recouvrement. Cette collaboration est souvent prévue, comme en l'espèce, par les stipulations d'une convention internationale.

12 Mais tant les textes que les conventions, ne mentionnent pas la juridiction compétente.

13 La jurisprudence française a évolué :

14 Par un arrêt de la Section du Contentieux, du 23 décembre 1966 (n° 60741) relatif à une contrainte émise par l'administration belge et transmise à l'administration française pour exécution forcée contre le débiteur vivant en France, le conseil d'Etat considérait alors que cet

acte « émane d'une autorité étrangère » et que la juridiction administrative française n'était pas compétente pour en apprécier le bien-fondé.

¹⁵ Le 21 décembre 1977 n° 1344 concl. D. Fabre, le Conseil d'Etat était revenu sur sa jurisprudence pour juger que le contribuable poursuivi en France pour le recouvrement d'impositions belges était recevable, s'agissant d'une contrainte décernée par l'autorité française, à contester devant la juridiction administrative française la quotité de la dette fiscale belge pour le recouvrement de laquelle il était poursuivi.

¹⁶ La Cour de cassation reconnaissait quant à elle au juge judiciaire une pleine compétence pour connaître des litiges de recouvrement relatifs aux créances fiscales étrangères en application d'une convention internationale d'assistance.

¹⁷ Par une décision du 6 juillet 2011 n° 3802, la question est tranchée par le tribunal des conflits, qui a estimé qu'il n'appartenaient pas au juge administratif, juge d'attribution, mais seulement au juge judiciaire de connaître d'un litige portant sur l'existence de l'obligation de payer la dette fiscale étrangère, sa quotité ou son exigibilité. La compétence du juge judiciaire s'étend alors à la régularité en la forme de l'acte de poursuite mais aussi aux conditions dans lesquelles la demande d'assistance au recouvrement a été présentée.

¹⁸ Le choix de la juridiction judiciaire est dicté par la circonstance que le litige né de la mise en oeuvre de l'assistance prévue par une convention fiscale pour assurer le recouvrement de cotisations d'impôt sur le revenu dues à l'étranger concerne une créance étrangère et n'est donc pas régi par les dispositions des articles L199 et L281 du Livre des Procédures Fiscales. Elle devient en quelque sorte une créance de droit commun et le juge administratif qui est un juge d'attribution, n'est plus compétent pour une créance de droit commun.

¹⁹ Mais, en tout état de cause, et c'est la particularité de notre espèce, nous vous proposons de juger qu'en application des dispositions du livre des procédures fiscales, mais aussi des stipulations de la convention internationale, le juge français n'est compétent que pour apprécier la légalité des seuls actes de recouvrement émanant des seules administrations françaises, même si la créance est étrangère. En aucun cas, il n'est compétent pour apprécier les actes de recouvrement émanant d'un état étranger, alors même que la créance d'origine serait française. Il appartient aux seuls juges de l'Etat requis de connaître des litiges nés du recouvrement d'une créance étrangère par ce même état saisi.

20 Voyez s'agissant du moyen tiré de la prescription de l'action en recouvrement de la créance détenue par l'Etat français par les autorités espagnoles TA Montpellier M. R. du 24 mars 2010. Voyez TA Strasbourg 11 juillet 2011 N° 0802376 M. Lucien P. Car pour le recouvrement, c'est la législation de l'Etat requis qui s'applique. Dans l'affaire appelée ce jour, la convention franco-espagnole prévoit que le recouvrement est pratiqué selon la législation et la pratique applicable par l'état requis à ses propres créances fiscales (point 28. 1) . Les règles de la prescription sont appréciées selon les règles de l'Etat requis (point 28. 7) . Cet état peut même accordé des délais de paiement (point 28. 12) .

21 La lecture des conclusions du commissaire du gouvernement dans [l'affaire C3802](#), vous permet d'apprécier l'étendue du contrôle revenant au juge chargé d'apprécier la légalité du recouvrement d'une créance fiscale étrangère. Les contestations peuvent conduire le juge à apprécier, comme nous l'avons dit, la quotité, l'exigibilité sans distinction, et le fait que les conditions de l'assistance sont réunies, selon les moyens du contribuable.

22 Revenons à M.C. : le requérant indique clairement contesté l'acte du 20 Janvier 2005 (voyez page 4 et 5). Il s'agit d'un acte émanant des autorités espagnoles, dont la légalité doit être appréciée par le juge espagnol.

23 La circonstance que la demande de M.C. ait fait l'objet d'une ordonnance de renvoi par le Conseil d'Etat au tribunal administratif de Grenoble n'a pas d'autorité de la chose jugée quant à la compétence de la juridiction administrative. Voyez en ce sens [CE 24 juin 2002 n° 242647 Office public d'aménagement et de construction de Saône et Loire](#).

24 Les moyens du requérant portent sur l'exigibilité. Il n'y a pas de distinction du point de vue de la compétence, entre les moyens. M. C. soutient avoir obtenu de l'administration fiscales des délais de paiement, et que certaines sommes sont prescrites. Ces moyens doivent être appréciés par le juge espagnol. Pour la prescription, ce sont d'ailleurs les règles espagnoles qui s'appliquent.

25 Le requérant ne manque pas d'audace, car il n'a jamais été en mesure de produire un quelconque accord des autorités françaises sur des délais de paiement et s'il a déjà réglé certaines sommes, il aurait dû demander en conséquence la diminution du montant des sommes dues devant le juge Espagnol.

26 Nous pensons que le bloc de compétence tel qu'il est décrit par M. Guyomar exclut que la possibilité de solliciter auprès du comptable français l'annulation de la décision de recourir à une demande

d'assistance internationale, non détachable de la procédure de recouvrement. Mais le requérant ne l'a pas demandé non plus explicitement.

27

Le requérant demande également la restitution des sommes appréhendées par le trésor public français. Sa demande n'est pas précise. S'il s'agit de sommes appréhendées par les autorités espagnoles et reversées aux autorités françaises : une telle demande ne se rattache pas à un contentieux d'assiette ni à contentieux de recouvrement en France. Elle n'est pas de la compétence du juge espagnol qui, s'il reconnaît l'illégalité des sommes recouvrées par l'administration espagnole, est le seul aussi à pouvoir aussi condamner les services espagnols à procéder à leur restitution.

28

La convention internationale mentionne sur ce point que les autorités se concertent pour le transfert des sommes.

29

Cela n'empêche pas à notre sens, un contentieux de la responsabilité par ailleurs, en France si une erreur imputable aux autorités françaises était démontrée.

30

Si la demande du requérant concerne une somme qu'il aurait lui-même trop versée spontanément au trésor public français, il lui appartient alors de saisir l'administration fiscale française. Mais tel n'était pas sa demande initiale, objet du présent litige, dirigée contre le seul acte du 20 Janvier 2005 émanant des autorités espagnoles.

31

Par ces motifs, nous concluons à l'annulation du jugement du jugement du tribunal administratif de Grenoble du 3 octobre 2009 et au rejet de la demande de M.C. comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître, ainsi que le surplus des conclusions de sa requête d'appel.