

Cour administrative d'appel de Paris

N° 09PA04613

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inédit au recueil Lebon

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. PERRIER, président
M. Laurent BOISSY, rapporteur

Mme DESCOURS GATIN, rapporteur public
BARTHELEMY, avocat

4ème chambre

lecture du mardi 5 juillet 2011

Vu la requête, enregistrée le 25 juillet 2009, présentée par Mme Françoise B, demeurant ... ;
Mme A demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0800033 du 26 mars 2009 par lequel le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté ses demandes tendant, d'une part, à l'annulation des titres exécutoires émis les 12 janvier 2004, 29 novembre 2005 et 2 août 2007 pour des montants respectivement de 652 708 F CFP, 870 278 F CFP et 652 708 F CFP, de l'opposition administrative du 4 octobre 2007 et de la décision du 26 novembre 2007 rejetant sa réclamation et, d'autre part, à la décharge de la somme de 2 175 694 F CFP et à la restitution de la somme de 577 494 F CFP ;

2°) d'annuler les décisions susmentionnées ;

3°) de la décharger de l'obligation de payer la somme de 2 175 694 F CFP ;

4°) de consentir à la restitution de la somme de 577 494 F CFP ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 838 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code des impôts de Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi n° 90-1247 du 29 décembre 1990 portant suppression de la tutelle administrative et financière sur les communes de Nouvelle-Calédonie et dispositions diverses relatives à ce territoire ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, et notamment son article 41 ;

Vu l'ordonnance n° 2007-1134 du 25 juillet 2007 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales, et notamment son article 33 ;

Vu la délibération n° 77/CP du 5 septembre 1996 fixant les conditions dans lesquelles les fonctionnaires des communes de Nouvelle-Calédonie et de leurs établissements publics peuvent être autorisés à suivre en métropole des stages en vue de parfaire leur formation professionnelle ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 21 juin 2011 :

- le rapport de M. Boissy, rapporteur,
- les conclusions de Mme Descours-Gatin, rapporteur public,
- et les observations de Me Poupot, substituant Me Barthélémy, pour la commune de Nouméa ;

Considérant que, par des arrêtés des 4 septembre 2000 et 3 août 2001, Mme B, rédacteur de la filière administrative des communes de Nouvelle-Calédonie, exerçant ses fonctions au sein de la commune de Nouméa, a été autorisée à effectuer un stage en métropole, pour la période allant du 2 octobre 2000 au 30 septembre 2001, en vue de l'obtention d'un DESS de juriste des collectivités territoriales organisé à l'université de Bourgogne ; qu'en contrepartie de la formation dont elle a bénéficié, Mme B, sur le fondement de la délibération du 5 septembre 1996 susvisée, a souscrit le 5 septembre 2000 un engagement de servir pendant cinq années consécutives la commune de Nouméa après son retour de stage et, en cas de non respect de cet engagement, à rembourser les frais exposés pour ce stage par la commune de Nouméa ; que, par un arrêté du 12 novembre 2002, le maire de Nouméa a prononcé le détachement de Mme B, à sa demande, auprès du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour une durée de cinq ans à compter du 3 mars 2003 ; que le maire de Nouméa a alors réclamé à l'intéressée, au titre du remboursement des frais du stage, une somme de 2 175 694 F CFP, en vertu de titres exécutoires émis les 12 janvier 2004, 29 novembre 2005 et 2 août 2007, pour des montants respectivement de 652 708 F CFP, 870 278 F CFP et 652 708 F CFP ; qu'après que des lettres de rappel et des commandements de payer lui eurent été adressées, sans succès, le Trésorier de la Province Sud a décidé, le 4 octobre 2007, d'assurer le recouvrement de la créance détenue par la commune de Nouméa par la voie d'une opposition administrative notifiée à Mme B le 22 octobre 2007 ; que, le 9 novembre 2007, l'intéressée a présenté une réclamation préalable contre cette opposition administrative auprès du Trésorier-payeur général de la Nouvelle-Calédonie, que ce dernier a rejeté le 26 novembre 2007 ; qu'en exécution de cette opposition administrative, des retenues, d'un montant total de 577 494 F CFP, ont été opérées sur les bulletins de paye de l'intéressée pour les mois d'octobre 2007 à janvier 2008 ; que, le 7 février 2008, le Trésorier de la Province Sud a prononcé la mainlevée totale de l'opposition administrative ; que, par la présente requête, Mme B demande l'annulation du jugement du 26 mars 2009 par lequel le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté ses demandes tendant, d'une part, à l'annulation des titres exécutoires, de l'opposition administrative et de la décision du 26 novembre 2007 susmentionnés

et, d'autre part, à la décharge de la somme de 2 175 694 F CFP et à la restitution de la somme de 577 494 F CFP ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de Nouméa aux conclusions d'appel de Mme B dirigées contre les titres exécutoires :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier de première instance, et en particulier du mémoire enregistré le 7 juillet 2008, que Mme B doit être regardée comme ayant demandé non seulement l'annulation des actes de poursuites mentionnés ci-dessus mais également des titres exécutoires émis les 12 janvier 2004, 29 novembre 2005 et 2 août 2007 qu'elle a produits, à la demande du tribunal, le 4 novembre 2008 ; que, dès lors, et contrairement à ce que soutient la commune de Nouméa, les conclusions tendant à l'annulation de ces titres ne sont pas nouvelles en appel ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

S'agissant des titres exécutoires émis les 12 janvier 2004, 29 novembre 2005 et 2 août 2007 :

Considérant que si les copies recto-verso de chacun des titres exécutoires contestés ne comportaient pas la mention des voies et délais de recours, un tel manquement a seulement pour conséquence de faire obstacle à ce que le délai à l'intérieur duquel, en application de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, doit en principe être exercé le recours contentieux contre une décision administrative, soit opposé à la recevabilité de ce recours ; que, toutefois, la formation d'un recours juridictionnel tendant à l'annulation ou contestant la régularité d'une décision administrative établit que l'auteur de ce recours a eu connaissance de cette décision au plus tard à la date à laquelle il a formé ce recours ; que, dans ce cas, le délai de recours contentieux court à compter de la date d'introduction de la requête ;

Considérant que, dans sa requête introductive d'instance présentée au Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, enregistrée le 1er février 2008, et en particulier à la page 3 de cette requête, Mme B a communiqué des informations précises sur les mentions de chacun des titres exécutoires, lesquelles ne figuraient pas sur les actes de poursuites ultérieurs, et a ensuite communiqué ces titres en cours d'instance ; qu'elle est ainsi réputée avoir eu en sa possession ces titres lors de l'introduction de sa requête ; que si, dès l'introduction de la requête, l'intéressée a formé une opposition à exécution dirigée contre l'opposition administrative du 4 octobre 2007 et contesté l'exigibilité des sommes qui lui étaient réclamées en critiquant la régularité et le bien-fondé de ces titres exécutoires, elle n'a cependant demandé l'annulation de ces titres que dans son mémoire enregistré le 7 juillet 2008, soit après l'expiration du délai de recours contentieux qui s'achevait, en l'espèce, en application de l'article R. 421-6 du code de justice administrative, le 2 mai 2008 ;

Considérant, dès lors, que la commune de Nouméa est fondée à soutenir que les demandes de Mme B tendant à l'annulation des titres exécutoires émis les 12 janvier 2004, 29 novembre 2005 et 2 août 2007 étaient tardives ; que, dès lors, la requérante n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté sa demande sur ce point ;

S'agissant de l'opposition administrative en date du 4 octobre 2007 et de la décision du 26 novembre 2007 :

Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la loi n° 90-1247 du 29 décembre 1990 : Les poursuites pour le recouvrement des produits de toute nature du territoire, des provinces, des

communes de Nouvelle-Calédonie et de leurs établissements publics sont effectuées comme en matière de contributions directes du territoire ou, à défaut de dispositions spécifiques prises par le territoire, de l'Etat (...) ; qu'aux termes de l'article 1167 du code des impôts de Nouvelle-Calédonie : Les contestations relatives au recouvrement des impôts, taxes, redevances et sommes quelconques dont la perception incombe aux comptables du Trésor ou au chef du service de la recette doivent être adressées à l'administration dont dépend le comptable qui exerce les poursuites. / Les contestations ne peuvent porter que : / 1° soit sur la régularité en la forme de l'acte ; / 2°. soit sur l'existence de l'obligation de payer, sur le montant de la dette compte tenu des paiements effectués, sur l'exigibilité de la somme réclamée, ou sur tout autre motif ne remettant pas en cause l'assiette et le calcul de l'impôt. / Les recours contre les décisions prises par l'administration sur ces contestations sont portés, dans le premier cas, devant le tribunal de première instance, dans le second cas, devant le juge de l'impôt tel qu'il est prévu à l'article 1112 ; qu'aux termes de l'article 1168 du même code : Les contestations relatives au recouvrement prévues par l'article 1167 peuvent être formulées par le redevable lui-même ou la personne solidaire. / Elles font l'objet d'une demande qui doit être adressée, appuyée de toutes les justifications utiles, au chef de service compétent qui est, selon le cas : / a. le trésorier-payeur général si le recouvrement incombe à un comptable du Trésor ; / b. le directeur des services fiscaux si le recouvrement incombe au chef du service de la recette ; qu'aux termes de l'article 1169 de ce code : La réclamation doit, sous peine de nullité, être présentée dans un délai de deux mois à partir de la notification de l'acte si le motif invoqué est un vice de forme ou, s'il s'agit de tout autre motif, dans un délai de deux mois après le premier acte qui permet d'invoquer ce motif ; qu'enfin, aux termes de l'article 1112 du même code : I. En matière d'impôts et de contributions perçus sur liquidation et de droits d'enregistrement, les décisions rendues par l'administration fiscale sur les réclamations et qui ne donnent pas entière satisfaction aux intéressés peuvent être portées devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, conformément aux dispositions du décret du 30 décembre 1912. / En matière de taxe sur les opérations financières, de taxe sur les conventions d'assurances, de timbre-taxé et taxes diverses, de taxe de circulation, d'impôt sur le revenu des valeurs mobilières 1, d'impôt sur le revenu des créances, dépôts et cautionnements, les instances sont introduites et jugées comme en matière de droits d'enregistrement. / II. En matière d'impôts directs et de prélèvements fiscaux sur le chiffre d'affaires, perçus par voie de rôle ou par versements spontanés, notamment l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et activités métallurgiques ou minières, etc. le contentieux relève de la compétence du tribunal administratif ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions précitées que, sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, les contestations relatives aux poursuites en matière de créances de nature administrative prises en charge par un comptable du Trésor doivent d'abord faire l'objet d'une réclamation présentée devant le trésorier-payeur général et, en cas de rejet de cette réclamation, être portées devant les tribunaux judiciaires lorsqu'elles visent la régularité en la forme de l'acte de poursuites et devant le tribunal administratif lorsqu'elles portent sur le montant de la dette, sur l'exigibilité de la somme réclamée, ou sur tout autre motif ne remettant pas en cause l'assiette et le calcul de cette créance ;

Considérant, en premier lieu, que Mme B a présenté devant le trésorier-payeur général, le 9 novembre 2007, une réclamation portant sur l'exigibilité des sommes de 652 708 F CFP, 870 278 F CFP et 652 708 F CFP mentionnées dans l'opposition administrative du 4 octobre 2007 ; qu'après le rejet de sa réclamation, elle a ensuite porté cette contestation devant le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie ; que, dès lors, le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat n'est pas fondé à soutenir que la demande de Mme B devant le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n'était plus recevable, faute pour l'intéressée d'avoir

respecté le délai de deux mois prévu par l'article 1167 du code des impôts de Nouvelle-Calédonie ;

Considérant, en deuxième lieu, que, contrairement à ce que soutiennent les défendeurs, la contestation de la légalité externe des titres exécutoires, qui servent de base légale aux actes de poursuites, porte bien sur l'exigibilité des créances et est distincte de la contestation de la régularité en la forme des actes de poursuites qui ne peut être discutée que devant les tribunaux judiciaires ;

Considérant, en troisième lieu, qu'un ordre de recettes doit indiquer les bases de liquidation de la dette, alors même qu'il est émis par une personne publique autre que l'Etat, pour lequel cette obligation est expressément prévue par l'article 81 du décret du 29 décembre 1962 ; qu'en vertu de ce principe, une collectivité publique ne peut mettre en recouvrement une créance sans indiquer, soit dans le titre lui-même, soit par une référence précise à un document joint à ce titre ou précédemment adressé au débiteur, les bases et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde pour mettre les sommes en cause à la charge de ce débiteur ; que la seule référence dans un titre de perception aux dates d'un stage suivi par agent public ne peut constituer l'indication des bases de liquidation d'une créance si aucun document explicitant le contenu de ces mentions n'est joint à ce titre ou n'a été porté antérieurement à la connaissance du débiteur ;

Considérant que les titres exécutoires des 12 janvier 2004, 29 novembre 2005 et 2 août 2007 comportent pour seules mentions remboursement des frais de stage du 2/10/01 au 1/10/02 ainsi que l'indication du fractionnement de la dette, à hauteur de 30 %, 40 % et 30 %, ; qu'ils ne mentionnent en revanche ni l'origine de cette créance, et en particulier pas la délibération n° 77/CP du 5 septembre 1996 ou l'engagement de servir du 5 septembre 2000, ni le détail du montant global de la somme réclamée et font en outre référence une date de stage erronée ; qu'ils ne permettent donc pas, en eux-mêmes, d'identifier les bases et les éléments de calcul sur lesquels ils se fondaient ; que, si une note confidentielle en date du 22 novembre 2002 et un courrier du 18 décembre 2002 comportent, pour leur part, les éléments propres à assurer une telle identification, il ne résulte pas de l'instruction, ainsi que le soutient Mme B sans être contredite, que ces documents auraient été antérieurement adressés à l'intéressée ; que, dans ces conditions, les titres exécutoires, faute d'avoir respecté le principe susrappelé, sont entachés d'illégalité ; que, dès lors, l'opposition administrative du 4 octobre 2007 est privée de fondement ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, Mme B est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a rejeté ses demandes tendant à la décharge de l'obligation de payer la somme de 2 175 694 F CFP et à l'annulation de la décision du 26 novembre 2007 par laquelle le trésorier-payeur général a rejeté sa réclamation ; que Mme B est dès lors fondée à demander l'annulation de la décision du 26 novembre 2007 et à être déchargée de l'obligation de payer la somme de 2 175 694 F CFP ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

Considérant que Mme B doit être regardée comme demandant à la Cour d'ordonner à l'administration, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, de lui restituer la somme de 577 494 F CFP qui a été retenue sur les bulletins de paye de l'intéressée pour les mois d'octobre 2007 à janvier 2008 ;

Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que la somme de 577 494 F CFP a été restituée à Mme B après la mainlevée de l'opposition administrative intervenue le 7 février 2008 ; que, dès

lors, compte tenu des motifs retenus par le présent arrêt, l'exécution de celui-ci implique nécessairement que l'administration restitue à l'intéressée la somme de 577 494 F CFP qui a été retenue sur ses bulletins de paye ; que, par suite, il y a lieu d'ordonner au ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et à la commune de Nouméa de procéder au remboursement de la somme de 577 494 F CFP dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que Mme B, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, verse à la commune de Nouméa la somme demandée par celle-ci au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre des frais exposés par Mme A et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : Le jugement n° 0800033 du 26 mars 2009 du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, en tant qu'il a rejeté les demandes de Mme B tendant à la décharge de l'obligation de payer les sommes de 652 708 F CFP, 870 278 F CFP et 652 708 F CFP mentionnées dans l'opposition administrative du 4 octobre 2007, à l'annulation de la décision du 26 novembre 2007 par laquelle le trésorier-payeur général a rejeté sa réclamation sur l'obligation de payer ces sommes et à la restitution de la somme de 577 494 F CFP, est annulé.

Article 2 : Mme B est déchargée de l'obligation de payer la somme de 2 175 694 F CFP à la commune de Nouméa.

Article 3 : La décision du 26 novembre 2007 est annulée.

Article 4 : Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et la commune de Nouméa procéderont, chacun en ce qui les concerne, au remboursement de la somme de 577 494 F CFP dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt. Le ministre tiendra le greffe de la Cour (service de l'exécution) immédiatement informé des dispositions prises pour répondre à cette injonction.

Article 5 : Le surplus des conclusions présentées par les parties est rejeté.