

**N° 421481**  
**DEPARTEMENT DE SEINE-SAINT-**  
**DENIS**

**3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies**  
**Séance du 17 septembre 2018**  
**Lecture du 26 septembre 2018**

## **CONCLUSIONS**

**M. Vincent DAUMAS, rapporteur public**

Vous êtes appelé une nouvelle fois à préciser la portée des dispositions du 4° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) selon lesquelles, dans leur rédaction applicable au litige à l'origine de votre saisine : « Une ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif est adressée au redevable sous pli simple. (...) / 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 ».

Vous êtes saisi d'une demande d'avis présentée par la cour administrative d'appel de Versailles sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative (CJA), donc prié de répondre à une question de pur droit. La description des faits à l'origine du litige à l'occasion duquel cette demande d'avis est formulée, qui ne sont pas contestés et ressortent au demeurant des pièces du dossier transmis par la cour, permet toutefois de mieux saisir la portée de la question posée.

Mme A... a été destinataire de deux titres de recettes, sous la forme de deux « avis des sommes à payer », dont les mentions indiquaient qu'ils avaient été rendus exécutoires par « Stéphane Troussel, président du conseil général de Seine-Saint-Denis ». M. Troussel était la seule personne nommément désignée par ces documents, qui n'étaient par ailleurs revêtus d'aucune signature. A l'appui du recours qu'elle a introduit à l'encontre de ces titres devant le tribunal administratif de Montreuil, Mme A... a soutenu qu'ils ne permettaient pas d'identifier leur signataire. Le département de Seine-Saint-Denis a produit en défense le bordereau des titres de recettes. Il en ressortait que le bordereau avait été signé électroniquement – modalité de signature expressément autorisée par les textes<sup>1</sup> – par Mme Joëlle Crémault, directrice adjointe du budget, des finances et de la commande publique. Le tribunal administratif y a vu une irrégularité au regard des dispositions de l'article L. 1617-5 du CGCT, faute pour les « avis des sommes à payer » litigieux de comporter les nom, prénom et qualité de la personne ayant émis les titres, et alors même, a précisé le tribunal, que le bordereau sur lequel ils figurent a été signé pour le président du conseil général de Seine-Saint-Denis et par délégation. En conséquence, le tribunal administratif a prononcé l'annulation des deux titres exécutoires.

---

<sup>1</sup> Voir les dispositions de l'article D. 1617-23 du CGCT.

La cour administrative d'appel de Versailles, saisie du litige en appel, vous interroge pour savoir s'il est possible de s'écarter de la lecture de l'article L. 1617-5 du CGCT retenue par le tribunal administratif. Elle vous demande si ces dispositions autorisent que le bordereau du titre exécutoire soit signé par une personne ayant reçu à cette fin une délégation régulière de la part de « l'autorité administrative dont les nom, prénoms et qualité figurent sur le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif »<sup>2</sup> ? Ces termes employés par la cour administrative d'appel sont révélateurs d'une tentation à laquelle, à notre avis, la loi vous impose de résister.

Selon votre jurisprudence la plus récente, il résulte des dispositions du 4° de l'article L. 1617-5 du CGCT, d'une part, que l'ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif adressée au redevable doit mentionner les nom, prénoms et qualité de la personne qu'il l'a émis et, d'autre part, qu'il appartient à l'autorité administrative de justifier en cas de contestation que le bordereau de titre de recettes comporte la signature de l'émetteur : voyez CE 25 mai 2018, Département de Seine-Saint-Denis, n° 405063, aux tables du Recueil. Cette décision reprend et actualise la solution dégagée par votre décision du 17 mars 2016 *Mme D...* (n° 389069, aux tables du Recueil), rendue dans un état antérieur du texte qui ne faisait pas mention de l'ampliation du titre ou de l'extrait de titre adressée au redevable.

Ces précédents, toutefois, ne tranchent pas la question posée par la cour administrative d'appel de Versailles, qui amène à s'interroger, au fond, sur ce qu'il faut entendre par « personne qui a émis le titre ». Cette personne est-elle celle qui a signé le titre ? Ou peut-il s'agir de la personne au nom de laquelle le titre a été signé ? Votre jurisprudence n'a pas encore eu l'occasion d'éclairer cette question, dont la réponse ne ressort pas de la lettre même du texte, et elle est certainement de nature à se poser dans de nombreux litiges. La demande d'avis nous paraît donc recevable.

Pour autant, nous n'avons pas de doute sur la réponse qu'il faut y apporter.

Il faut revenir à l'objet premier du texte, qui selon ses termes mêmes est d'adapter, au cas particulier des titres de recettes, les exigences découlant des dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000, reprises depuis, s'agissant de celles de son premier alinéa, à l'article L. 111-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), et s'agissant de son second alinéa, à son article L. 212-1<sup>3</sup>. Comme l'ont expliqué d'autres rapporteurs publics ou commissaires du gouvernement avant nous<sup>4</sup>, la levée de l'anonymat de l'agent chargé du dossier, en vertu du premier alinéa de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000, est destinée à « humaniser » les relations avec l'administration, en permettant d'identifier et de joindre aisément l'interlocuteur pertinent. En revanche, l'identification de l'auteur de la décision administrative, en vertu du second alinéa du même article, ne peut avoir cette finalité, dès lors que l'auteur signe toujours ès qualités, et non à titre personnel, et qu'il ne traite lui-même, dans la plupart des cas, ni le dossier ni l'éventuelle réclamation que la décision pourrait susciter. Dans ces conditions, la mention de son nom et de sa qualité n'est pas tant destinée à

---

<sup>2</sup> Nous reproduisons les termes de son arrêt avant dire droit.

<sup>3</sup> Ce qui nous fait dire que les dispositions du 4° de l'article L. 1617-5 du CGCT sont très probablement affectées, dans leur version actuelle, d'une erreur de codification : elles font référence à l'article L. 111-2 du CRPA, alors qu'il ne fait aucun doute qu'elles ont pour objet d'adapter, au cas particulier des titres de recettes des collectivités territoriales, la garantie prévue aujourd'hui à l'article L. 212-1 de ce code.

<sup>4</sup> Notamment Stéphane Verclytte dans ses conclusions sur la décision CE 26 janvier 2005, Société CDM, n° 273111, inédite au Recueil, auxquelles nous empruntons.

favoriser le contact avec l'administré qu'à faire en sorte que la vérification de la compétence de l'auteur de la décision soit facilitée.

En adoptant, par la loi du 12 mai 2009 de simplification du droit<sup>5</sup>, les dispositions du 4° de l'article L. 1617-5 du CGCT, le législateur n'a pas renoncé à cette garantie ni ne l'a amoindrie dans le cas particulier des titres de recettes des collectivités territoriales. Simplement, inquiet des conséquences de votre jurisprudence qui avait soumis ces titres à l'ensemble des exigences du second alinéa de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000, y compris la signature de chaque titre adressé à chaque redevable, il a voulu limiter l'exigence de signature au bordereau du titre, c'est-à-dire le volet du titre conservé par l'ordonnateur, tout en autorisant l'apposition d'une signature unique sur un titre de recettes collectif, c'est-à-dire un titre de recettes concernant plusieurs redevables<sup>6</sup>.

Il s'ensuit que la « personne qui a émis le titre » au sens des dispositions du 4° de l'article L. 1617-5 du CGCT ne peut être que son signataire. La signature du titre de recettes, comme celle de toute décision administrative, n'a pas d'autre objet que de certifier que son auteur est bien celui dont le nom figure en regard de cette signature. Et l'information relative au nom, prénoms et qualité de cet auteur dont la loi prévoit, pour la généralité des décisions administratives comme pour le cas particulier des titres de recettes, qu'elle doit être portée à la connaissance de l'administré qui est destinataire de la décision, a pour objet, nous l'avons dit, de lui permettre d'emblée de vérifier que cette décision a été prise compétemment. Dès lors, la « personne qui a émis le titre » au sens du 4° de l'article L. 1617-5 ne peut être, contrairement à ce que le département de Seine-Saint-Denis aimerait vous voir juger, la personne au nom de laquelle le titre a été signé par un délégataire. Ouvrir une telle possibilité reviendrait à méconnaître la nature de la garantie que le législateur a voulu donner aux administrés.

C'est pourquoi nous vous proposons de répondre à la demande d'avis, d'une part, que le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif doit mentionner les nom, prénoms et qualité de la personne qui est l'auteur de cette décision, et qu'il en va de même lorsqu'une ampliation est adressée au redevable. D'autre part, il appartient à l'autorité administrative de justifier en cas de contestation que le bordereau de titre de recettes comporte la signature de cet auteur. Et vous préciserez que lorsque le bordereau est signé non par l'ordonnateur lui-même mais par une personne ayant reçu de lui une délégation de compétence ou de signature, ce sont, dès lors, les nom, prénoms et qualité de cette personne, et non ceux de l'ordonnateur, qui doivent être mentionnés sur l'ensemble de ces documents.

Terminons en indiquant que nous éprouvons d'autant moins de scrupules à vous proposer cette réponse – même si cela doit conduire certaines collectivités à revoir leurs procédures – qu'elle est en tous points conforme à la position prise dès 2011 par le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, en réponse à une question écrite posée par un parlementaire<sup>7</sup>.

Tel est le sens de nos conclusions.

---

<sup>5</sup> Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

<sup>6</sup> Ou même, sans doute, plusieurs dettes d'un même redevable.

<sup>7</sup> Question écrite n° 81501 posée par M. William Dumas, député ; réponse ministérielle publiée au JOAN Q du 4 janvier 2011 p. 35.