

DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES

## **BOFIP-GCP-21-0043 du 23/12/2021**

NOR : ECOE2138833J

Instruction codificatrice du 20 décembre 2021

RECouvreMENT DES RECETTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DES ETABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX

**Bureau CL1A**

### **RÉSUMÉ**

La présente instruction traite des modalités de prise en charge et de recouvrement des ordres de recouvrer des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. Elle fait suite à l'harmonisation juridique du recouvrement forcé et s'inscrit dans la démarche d'optimisation du recouvrement des créances locales.

Date d'application : immédiate

DOCUMENTS À ABROGER

Instruction codificatrice n° 11-022-M0 du 16 décembre 2011

## SOMMAIRE

PRÉAMBULE.....	10
PARTIE 1 – LA PRISE EN CHARGE DU TITRE DE RECETTE EXÉCUTOIRE.....	11
<b>TITRE 1 – LE TITRE DE RECETTE EXÉCUTOIRE.....</b>	<b>11</b>
CHAPITRE 1 – PERSONNES PUBLIQUES CONCERNÉES.....	11
<b>Section 1 – Organismes relevant du code général des collectivités territoriales (CGCT).....</b>	<b>11</b>
<b>Section 2 – Organismes ne relevant pas du CGCT.....</b>	<b>11</b>
<b>Section 3 – Inapplicabilité aux personnes privées à qui a été confiée la gestion de services publics industriels et commerciaux.....</b>	<b>11</b>
CHAPITRE 2 – CATÉGORIES DE CRÉANCES CONCERNÉES.....	12
<b>Section 1 – Exclusion des produits assis et liquidés par les services fiscaux de l’État en exécution des lois et règlements en vigueur.....</b>	<b>12</b>
<b>Section 2 – Des produits de nature très différente.....</b>	<b>12</b>
CHAPITRE 3 – LE PRIVILÈGE DE RECOUVREMENT SUR ÉTAT EXÉCUTOIRE : UN PRIVILÈGE EXORBITANT DU DROIT COMMUN.....	13
CHAPITRE 4 – LE TITRE DE CRÉANCE, FONDEMENT DE LA PROCÉDURE.....	14
<b>Section 1 – Le titre de créance constitué par un titre délivré par une autre autorité que l’ordonnateur.....</b>	<b>14</b>
Sous-section 1 – Créance résultant d’une décision juridictionnelle.....	14
<b>Les décisions juridictionnelles exécutoires (ou ayant « autorité de la chose jugée »).....</b>	<b>14</b>
<b>Les décisions de justice « passées en force de chose jugée ».....</b>	<b>14</b>
Sous-section 2 – Créance résultant d’un acte authentique.....	14
Sous-section 3 – Dispositions communes.....	14
<b>I. Émission du titre de recette pour des besoins budgétaires et comptables.....</b>	<b>14</b>
<b>II. Nécessité d’émettre un titre de recette exécutoire lorsque le montant de la créance n’est pas liquidé.....</b>	<b>15</b>
<b>Section 2 – Les titres de recettes exécutoires.....</b>	<b>15</b>
Sous-section 1 – Le rappel de la force exécutoire des titres de recettes émis par les ordonnateurs locaux.....	15
Sous-section 2 – La forme des titres de recettes transmis par les ordonnateurs locaux aux comptables publics.....	16
<b>I. Le titre de recette individuel.....</b>	<b>16</b>
<b>II. Le titre de recette collectif.....</b>	<b>17</b>
Sous-section 3 – La forme des avis de somme à payer adressés aux débiteurs.....	17
<b>I. Les mentions obligatoires : l’émetteur du titre de recette, la liquidation de la créance, les voies de recours.....</b>	<b>17</b>
A. L’émetteur du titre de recette.....	17

B. La liquidation de la créance.....	18
C. Les voies de recours.....	18
<b>II. Les mentions fortement recommandées.....</b>	<b>19</b>
Sous-section 4 – La justification des titres de recettes exécutoires en cas de contestation des titres de recettes.....	19
<b>I. Pour les titres de recettes sur support papier.....</b>	<b>19</b>
<b>II. Pour les titres exécutoires dématérialisés.....</b>	<b>19</b>
<b>TITRE 2 – LA PRISE EN CHARGE DU TITRE DE RECETTE.....</b>	<b>20</b>
CHAPITRE 1 – LES CONTRÔLES PRÉALABLES DU COMPTABLE.....	20
<b>Section 1 – La régularité de l’autorisation de percevoir la recette.....</b>	<b>20</b>
Sous-section 1 – Le comptable, qui n’est pas juge de la légalité, contrôle la régularité formelle de l’acte qui fonde la recette.....	20
<b>I. Portée du contrôle de la régularité formelle.....</b>	<b>20</b>
<b>II. Sanction du contrôle : possibilité de refuser la prise en charge.....</b>	<b>20</b>
Sous-section 2 – L’attitude du comptable en présence d’une recette susceptible d’être entachée d’illégalité.....	21
<b>La prise en charge du titre régulièrement émis.....</b>	<b>21</b>
<b>Le signalement de l’illégalité manifeste.....</b>	<b>21</b>
<b>La suspension des opérations de recouvrement en présence d’un délit de concussion.....</b>	<b>21</b>
Sous-section 3 – L’attitude du comptable en présence de créances prescrites.....	21
<b>La prescription d’assiette éteint l’obligation de payer du débiteur.....</b>	<b>21</b>
<b>La mise en œuvre de la prescription d’assiette.....</b>	<b>21</b>
<b>La renonciation expresse ou tacite au bénéfice de la prescription par le débiteur.....</b>	<b>22</b>
<b>Le comptable, qui n’est pas juge de la légalité, ne peut refuser la prise en charge du titre sur la base de la prescription d’assiette.....</b>	<b>22</b>
<b>Section 2 – Le contrôle de la mise en recouvrement de la créance.....</b>	<b>22</b>
<b>L’obligation de demander l’émission de titres pour les créances dont le comptable a connaissance.....</b>	<b>22</b>
<b>L’information du représentant de l’État dans le cadre de la procédure d’émission d’office.....</b>	<b>22</b>
<b>La portée de l’obligation du comptable : une obligation de moyen et non de résultat.....</b>	<b>23</b>
<b>Section 3 – Le contrôle de la réduction ou de l’annulation des titres de recettes.....</b>	<b>23</b>
CHAPITRE 2 – LA PRISE EN CHARGE DES TITRES DE RECETTES.....	23
PARTIE 2 – LE RECOUVREMENT DU TITRE DE RECETTE.....	24
<b>TITRE 1 – LES ACTIONS PRÉALABLES AUX MESURES D’EXÉCUTION FORCÉE.....</b>	<b>24</b>
CHAPITRE 1 – L’AUTORISATION DE POURSUITES DE L’ORDONNATEUR.....	24
CHAPITRE 2 – LES MESURES DE RELANCES.....	25
<b>Section 1 – La lettre de relance.....</b>	<b>25</b>
<b>Section 2 – La mise en demeure de payer.....</b>	<b>25</b>
<b>Section 3 – La phase comminatoire.....</b>	<b>26</b>

<b>TITRE 2 – LA SAISIE ADMINISTRATIVE À TIERS DÉTENTEUR.....</b>	<b>26</b>
CHAPITRE 1 – CHAMP D'APPLICATION DE LA SAISIE ADMINISTRATIVE À TIERS DÉTENTEUR.....	27
<b>Section 1 – Les créances et les créanciers publics concernés.....</b>	<b>27</b>
Sous-section 1 – Les créanciers publics.....	27
Sous-section 2 – L'ensemble des recettes de ces créanciers publics bénéficie de la SATD.....	27
<b>Section 2 – Les créances susceptibles d'être appréhendées.....</b>	<b>27</b>
Sous-section 1 – La saisie administrative portant sur des créances exigibles.....	27
Sous-section 2 – La saisie administrative à tiers détenteur portant sur des créances à exécution successive.....	28
<b>I. Définition de la créance à exécution successive.....</b>	<b>28</b>
<b>II. Principe de la saisie des créances à exécution successive.....</b>	<b>28</b>
<b>III. Incidence de l'ouverture d'une procédure collective.....</b>	<b>28</b>
Sous-section 3 – La saisie administrative à tiers détenteur portant sur des créances conditionnelles et à terme.....	28
<b>I. Définition de la créance conditionnelle ou à terme.....</b>	<b>28</b>
<b>II. Principe de la saisie des créances à exécution conditionnelle ou à terme.....</b>	<b>29</b>
Sous-section 4 – Le cas particulier de la saisie des prestations familiales.....	29
<b>Section 3 – Les tiers saisis concernés.....</b>	<b>29</b>
Sous-section 1 – Le tiers saisi est un comptable public.....	29
Sous-section 2 – Le tiers saisi est à l'étranger, dans une collectivité d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie.....	29
<b>Section 4 – Circonstances interdisant le recours à la saisie administrative à tiers détenteur.....</b>	<b>30</b>
CHAPITRE 2 – LA PROCÉDURE DE LA SAISIE ADMINISTRATIVE À TIERS DÉTENTEUR.....	30
<b>Section 1 – La forme des saisies administratives à tiers détenteur.....</b>	<b>30</b>
Sous-section 1 – Le suivi des saisies administratives à tiers détenteur.....	30
<b>L'opposition au paiement du prix de vente d'un fonds de commerce.....</b>	<b>30</b>
<b>La saisie administrative à tiers détenteur bancaire diligentée à l'encontre d'une personne mariée utilisant un nom d'usage.....</b>	<b>31</b>
<b>La saisie administrative à tiers détenteur adressée à un employeur.....</b>	<b>31</b>
<b>Section 2 – Notification des saisies administratives à tiers détenteur.....</b>	<b>31</b>
Sous-section 1 – Les modalités de notification de la SATD au tiers saisi.....	31
<b>Créances supérieures ou égales à 1 500 euros.....</b>	<b>31</b>
<b>Créances inférieures à 1 500 euros.....</b>	<b>31</b>
Sous-section 2 – La notification électronique de la SATD au tiers détenteur.....	31
<b>Section 3 – Les modalités de notification de la SATD au débiteur.....</b>	<b>32</b>
Sous-section 1 – Les règles générales.....	32
Sous-section 2 – Les cas particuliers justifiant les aménagements de notification de la SATD au débiteur.....	32
<b>I. Les modalités de notification au débiteur faisant l'objet d'une procédure collective.....</b>	<b>32</b>
<b>II. Les modalités de notification de la SATD au débiteur mineur.....</b>	<b>32</b>

<b>III. Les SATD notifiées sur des fonds déposés par les liquidateurs auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).....</b>	<b>32</b>
<b>Section 4 – Mainlevée de la saisie administrative à tiers détenteur.....</b>	<b>33</b>
CHAPITRE 3 – LES EFFETS DE LA SAISIE ADMINISTRATIVE À TIERS DÉTENTEUR.....	33
<b>Section 1 – L’effet d’attribution immédiate.....</b>	<b>33</b>
Sous-section 1 – Le principe et ses conséquences.....	33
<b>I. Situation de concours.....</b>	<b>33</b>
<b>II. Paiement avant l’expiration du délai de contestation.....</b>	<b>34</b>
<b>III. Survenance d’une procédure collective postérieurement à la notification de la saisie administrative à tiers détenteur.....</b>	<b>34</b>
Sous-section 2 – Les applications du principe.....	34
<b>I. Saisie administrative à tiers détenteur sur comptes de dépôt.....</b>	<b>34</b>
A. Comptes susceptibles d’être appréhendés.....	34
<b>Règle générale.....</b>	<b>34</b>
<b>Cas particuliers : saisissabilité des contrats d’assurance vie rachetables.....</b>	<b>35</b>
<b>Cas particuliers : saisissabilité de l’épargne salariale.....</b>	<b>35</b>
<b>Cas particuliers : les conventions d’unité de comptes et l’appréhension du solde saisissable.....</b>	<b>35</b>
B. Les obligations de l’établissement tiers saisi.....	36
<b>Déclaration de l’étendue de ses obligations à l’égard du débiteur.....</b>	<b>36</b>
<b>La SATD porte sur l’intégralité des comptes ouverts au nom du débiteur.....</b>	<b>36</b>
C. Les effets de la saisie administrative à tiers détenteur sur un compte de dépôt.....	36
<b>Indisponibilité des comptes du débiteur.....</b>	<b>36</b>
<b>L’insaisissabilité en matière de SATD sur compte de dépôt : le solde bancaire insaisissable et les créances insaisissables.....</b>	<b>36</b>
<b>Solde bancaire insaisissable.....</b>	<b>37</b>
<b>Sort des sommes provenant de créances insaisissables.....</b>	<b>37</b>
<b>Sort des sommes provenant des gains et salaires de l’époux commun en biens avec le conjoint débiteur.....</b>	<b>38</b>
D. La détermination du solde bancaire saisissable.....	38
A. Le dispositif.....	39
<b>Règle générale.....</b>	<b>39</b>
<b>Cas des pensions de retraite de la SNCF.....</b>	<b>39</b>
<b>Cas des indemnités de fonction des élus.....</b>	<b>39</b>
<b>Insaisissabilités.....</b>	<b>39</b>
<b>En cas d’employeur unique.....</b>	<b>40</b>
<b>En cas de pluralité d’employeurs.....</b>	<b>40</b>
C. Les situations de concours des saisies sur rémunérations.....	40
<b>Situations de concours en présence d’une saisie rémunération de droit commun.....</b>	<b>40</b>

<b>Concours entre une SATD et une saisie rémunération.....</b>	<b>41</b>
<b>Concours entre une SATD et une SATD portant sur une créance garantie par le privilège du trésor public (ex ATD) en présence d'une saisie des rémunérations de droit commun.....</b>	<b>41</b>
<b>Situations de concours entre SATD diligentées par des comptables publics en l'absence de saisie de rémunération de droit commun.....</b>	<b>41</b>
<b>Situations de concours entre une SATD et une cession de rémunération.....</b>	<b>42</b>
D. La SATD et le paiement du salaire par précompte.....	42
<b>Le mode de paiement du salaire ne saurait faire échec aux droits des créanciers.....</b>	<b>42</b>
<b>Commissions versées à des agents d'assurance.....</b>	<b>42</b>
<b>Section 2 – La saisie administrative à tiers détenteur en présence d'une délégation de créance, d'une cession de créance ou d'une compensation légale.....</b>	<b>42</b>
Sous-section 1 – La saisie administrative à tiers détenteur et la délégation de créance.....	42
Sous-section 2 – La saisie administrative à tiers détenteur et la cession de créance.....	43
Sous-section 3 – La saisie administrative à tiers détenteur et la compensation légale.....	43
Sous-section 1 – Effet interruptif de la SATD régulièrement notifiée.....	43
Sous-section 2 – Absence d'effet interruptif des versements effectués par le tiers saisi.....	43
Sous-section 3 – Seuls les versements acquittés directement par le débiteur sont susceptibles d'interrompre la prescription.....	44
<b>CHAPITRE 4 – LA RESPONSABILITÉ DES TIERS DÉTENTEURS.....</b>	<b>44</b>
<b>Section 1 – Rappel des obligations des tiers détenteurs.....</b>	<b>44</b>
<b>Section 2 – Cas d'engagement de la responsabilité des tiers détenteurs défallants.....</b>	<b>44</b>
Sous-section 1 – La responsabilité du tiers détenteur pour refus d'information.....	44
Sous-section 2 – Le refus de paiement.....	45
Sous-section 3 – Le retard de paiement par le tiers détenteur.....	45
<b>Section 3 – La mise en œuvre de la responsabilité des tiers défallants.....</b>	<b>45</b>
Sous-section 1 – La nécessité d'un titre exécutoire délivré par le juge de l'exécution.....	45
Sous-section 2 – Conditions préalables.....	45
<b>I. Notification de la SATD en recommandé.....</b>	<b>45</b>
<b>II. Autorisation du directeur départemental des Finances publiques.....</b>	<b>45</b>
<b>III. Notification d'une lettre de rappel.....</b>	<b>45</b>
Sous-section 3 – La procédure ordinaire devant le juge de l'exécution.....	46
Sous-section 4 – La liquidation d'intérêts au taux légal à l'encontre du tiers défallant.....	46
<b>I. Règle générale.....</b>	<b>46</b>
<b>II. Cas particulier des SATD notifiées aux services liaison-rémunérations des DDFiP/DRFiP.....</b>	<b>46</b>
<b>Section 4 – Les poursuites contre les tiers détenteurs défallants.....</b>	<b>47</b>
Sous-section 1 – Les principes.....	47
Sous-section 2 – Tiers détenteurs en procédure collective.....	47

<b>TITRE 3 – LES VOIES CIVILES D’EXÉCUTION FORCÉE.....</b>	<b>47</b>
CHAPITRE 1 – LES SAISIES MOBILIÈRES DE DROIT COMMUN.....	47
<b>Section 1 – Les saisies de droit commun portant sur une créance de somme d’argent.....</b>	<b>47</b>
Sous section 1 – La saisie attribution.....	48
Sous section 2 – La saisie des créances de rémunération du travail.....	48
<b>Section 2 – La saisie de droits d’associés et de valeurs mobilières.....</b>	<b>48</b>
<b>Section 3 – La saisie vente et les saisies ventes particulières.....</b>	<b>48</b>
Sous section 1 – La saisie vente.....	48
Sous section 2 – Les saisies ventes particulières.....	48
CHAPITRE 2 – LES MODALITÉS D’EXERCICE DES PROCÉDURES D’EXÉCUTION CIVILE À L’ENCONTRE D’UNE PERSONNE MORALE DE DROIT PRIVÉ.....	48
<b>Les sociétés civiles.....</b>	<b>49</b>
<b>Les sociétés en nom collectif.....</b>	<b>49</b>
<b>Les sociétés en participation.....</b>	<b>49</b>
<b>Les sociétés de capitaux (SA, SARL, SA simplifiée).....</b>	<b>49</b>
<b>TITRE 4 – LE RECOUVREMENT PAR VOIE DE COMPENSATION.....</b>	<b>49</b>
CHAPITRE 1 – LES CONDITIONS D’EXERCICE DE LA COMPENSATION LÉGALE.....	49
<b>Section 1 – La réciprocité des créances : une condition indispensable.....</b>	<b>49</b>
<b>Section 2 – Créances fongibles.....</b>	<b>50</b>
<b>Section 3 – Créances certaines, liquides et exigibles.....</b>	<b>50</b>
<b>Section 4 – Une condition subsidiaire : la connexité.....</b>	<b>50</b>
CHAPITRE 2 – LES EFFETS DE LA COMPENSATION.....	51
<b>Section 1 – À l’égard des parties : extinction des obligations réciproques à concurrence des plus faibles d’entre elles.....</b>	<b>51</b>
<b>Section 2 – À l’égard des tiers.....</b>	<b>51</b>
Sous-section 1 – Les effets de la compensation à l’égard de la caution et du débiteur solidaire.....	51
Sous-section 2 – La concurrence entre une mesure de saisie et la compensation légale.....	51
Sous-section 3 – Le cas particulier des acquisitions immobilières.....	51
<b>TITRE 5 – LE RECOUVREMENT À L’ENCONTRE DES PERSONNES PUBLIQUES.....</b>	<b>52</b>
CHAPITRE 1 – SI LE DÉBITEUR EST L’ÉTAT OU UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC NATIONAL.....	52
<b>Section 1 – Les créances à l’encontre de l’État.....</b>	<b>52</b>
<b>Section 2 – Les créances à l’encontre d’un organisme public national.....</b>	<b>52</b>
<b>Saisine de l’agent comptable de l’OPN.....</b>	<b>52</b>
<b>Mandatement d’office à l’encontre des OPN.....</b>	<b>53</b>
<b>Section 3 – Les créances à l’encontre d’une autorité publique indépendante (API).....</b>	<b>53</b>
CHAPITRE 2 – SI LE DÉBITEUR EST UNE COLLECTIVITÉ OU UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC LOCAL.....	54

<b>Section 1 – Le recouvrement forcé des créances résultant d’un titre de recette exécutoire.....</b>	<b>54</b>
<b>L’inscription d’office.....</b>	<b>54</b>
<b>Le mandatement d’office.....</b>	<b>54</b>
<b>La mise en œuvre du dispositif par le comptable local.....</b>	<b>54</b>
<b>Section 2 – Le recouvrement forcé des condamnations pécuniaires.....</b>	<b>54</b>
<b>Section 3 – Le débiteur est un établissement public de santé.....</b>	<b>55</b>
<b>Section 4 – Le débiteur est un établissement public local d’enseignement (EPL).....</b>	<b>56</b>
<b>PARTIE 3 – LES INCIDENTS DU RECOUVREMENT.....</b>	<b>56</b>
<b>TITRE 1 – LA CONTESTATION DU BIEN-FONDÉ DE LA CRÉANCE.....</b>	<b>56</b>
<b>CHAPITRE 1 – LE RECOURS GRACIEUX.....</b>	<b>56</b>
<b>CHAPITRE 2 – LA CONTESTATION DE LA CRÉANCE : L’OPPOSITION À ÉTAT EXÉCUTOIRE.....</b>	<b>57</b>
<b>Section 1 – La compétence juridictionnelle.....</b>	<b>57</b>
<b>Section 2 – La suspension de la force exécutoire du titre de recette.....</b>	<b>58</b>
<b>Section 3 – Les créances nées de jugements exécutoires ou d’actes authentiques.....</b>	<b>59</b>
<b>TITRE 2 – LA CONTESTATION DES MESURES DE POURSUITES : L’OPPOSITION À POURSUITES.....</b>	<b>59</b>
<b>CHAPITRE 1 – LE RECOURS ADMINISTRATIF PRÉALABLE OBLIGATOIRE.....</b>	<b>59</b>
<b>CHAPITRE 2 – LE RECOURS JURIDICTIONNEL.....</b>	<b>60</b>
<b>TITRE 3 – LES DIFFÉRENTES PRESCRIPTIONS APPLICABLES AUX CRÉANCES DU SECTEUR PUBLIC LOCAL.....</b>	<b>60</b>
<b>CHAPITRE 1 – LA PRESCRIPTION D’ASSIETTE.....</b>	<b>60</b>
<b>Section 1 – Le délai de prescription.....</b>	<b>61</b>
<b>Section 2 – Le décompte du délai.....</b>	<b>61</b>
<b>Section 3 – Les causes de suspension et d’interruption de la prescription.....</b>	<b>61</b>
<b>La suspension (art. 2233 à 2239 du code civil).....</b>	<b>61</b>
<b>L’interruption (art. 2240 à 2246 du code civil).....</b>	<b>61</b>
<b>Section 4 – Le délai butoir de vingt ans.....</b>	<b>62</b>
<b>Section 5 – Les conditions d’application d’une nouvelle loi de prescription.....</b>	<b>62</b>
<b>CHAPITRE 2 – LA PRESCRIPTION DE L’ACTION EN RECOUVREMENT.....</b>	<b>62</b>
<b>CHAPITRE 3 – LA PRESCRIPTION QUADRIENNALE DE LA LOI DE 1968.....</b>	<b>62</b>
<b>Section 1 – Les personnes concernées.....</b>	<b>63</b>
<b>Section 2 – Les dettes concernées.....</b>	<b>63</b>
<b>PARTIE 4 – L’APUREMENT DES TITRES DE RECETTES.....</b>	<b>63</b>
<b>TITRE 1 – LA RÉDUCTION OU L’ANNULATION DES TITRES DE RECETTES.....</b>	<b>63</b>
<b>TITRE 2 – LA REMISE GRACIEUSE DE LA DETTE.....</b>	<b>64</b>
<b>TITRE 3 – L’ADMISSION EN NON-VALEUR.....</b>	<b>64</b>
<b>CHAPITRE 1 – DÉFINITION ET PORTÉE.....</b>	<b>64</b>



CHAPITRE 2 – JUSTIFICATIONS À PRODUIRE.....	65
<b>Section 1 – Au comptable centralisateur.....</b>	<b>65</b>
<b>Section 2 – À la collectivité locale.....</b>	<b>65</b>
<b>Section 3 – Au juge des comptes.....</b>	<b>65</b>
CHAPITRE 3 – LE TRAITEMENT DES CRÉANCES ÉTEINTES.....	65
<b>TITRE 4 – L'APUREMENT ADMINISTRATIF.....</b>	<b>66</b>
<b>TITRE 5 – LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ PERSONNELLE ET PÉCUNIAIRE.....</b>	<b>66</b>
CHAPITRE 1 – LA NOTION JURISPRUDENTIELLE DE DILIGENCES.....	66
<b>Section 1 – Des diligences adéquates.....</b>	<b>67</b>
<b>Section 2 – Des diligences complètes.....</b>	<b>67</b>
<b>Section 3 – Des diligences rapides.....</b>	<b>67</b>
CHAPITRE 2 – LES RELATIONS AVEC LE JUGE DES COMPTES.....	68
<b>Section 1 – Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité du comptable.....</b>	<b>68</b>
Sous-section 1 – Le recouvrement définitivement compromis et les diligences du comptable.....	68
Sous-section 2 – L'appréciation du préjudice.....	68
Sous-section 3 – La responsabilité des comptables successifs.....	68
<b>I. La responsabilité du comptable sous la gestion duquel la créance est devenue irrécouvrable.....</b>	<b>68</b>
<b>II. La portée relative des réserves.....</b>	<b>69</b>
<b>Section 2 – Les justifications à apporter au juge des comptes.....</b>	<b>70</b>

## PRÉAMBULE

La présente instruction fait suite à l'harmonisation juridique du recouvrement forcé par la création de la saisie administrative à tiers détenteur (SATD) et à l'harmonisation du contentieux défensif du recouvrement au 1<sup>er</sup> janvier 2019 introduits par l'article 73 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017<sup>1</sup>. Elle se substitue à la précédente instruction n° 11-022-MO du 16 décembre 2011 relative au recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

Elle s'inscrit dans la démarche d'optimisation de l'action en recouvrement, qui repose sur la sélectivité des poursuites<sup>2</sup>, le circuit court de relance<sup>3</sup>, le relèvement du seuil de mise en recouvrement<sup>4</sup> et nécessite un partenariat étroit et formalisé avec l'ordonnateur<sup>5</sup>.

Elle aborde successivement la prise en charge du titre de recette<sup>6</sup> (partie 1), son recouvrement (partie 2), les incidents du recouvrement (partie 3) et l'apurement des titres de recettes (partie 4).

S'agissant des procédures collectives ainsi que du surendettement ayant vocation à être traités dans le cadre des incidents du recouvrement, l'instruction renvoie respectivement au guide des procédures collectives élaboré par le PNSR de Châtelleraut et le bureau GF-2B<sup>7</sup>, et à l'instruction BOFIP-GCP-18-0015 du 26 avril 2018 relative au traitement du surendettement des particuliers en matière de produits locaux.

- 1 Cf. Instruction n° 2018-12-2254 du 11 décembre 2018 relative à l'harmonisation juridique du recouvrement forcé : création de la saisie administrative à tiers détenteur (SATD), harmonisation du contentieux défensif du recouvrement et obligation de dématérialisation des saisies bancaires.
- 2 Cf. Circulaire n° 2014-12-4167 du 13 mars 2015 relative à la stratégie de la DGFIP en matière de recouvrement, principe de sélectivité, conséquences en matière de responsabilité des comptables.
- 3 Cf. Circulaires n° 2013-04-2234 du 18 avril 2013 et n° 2013-10-1137 du 4 octobre 2013 relatives à l'optimisation du recouvrement des produits locaux et l'économie des frais d'affranchissement des relances des débiteurs retardataires.
- 4 Cf. Note CL1A n° 2017-04-3556 du 3 mai 2017 relative au relèvement à 15 € du seuil de mise en recouvrement des produits locaux et mise en œuvre de la sélectivité de l'action en recouvrement et note CL1A n° 2017-07-7933 du 8 août 2017 relative à la mise en œuvre du relèvement à 15 € du seuil de mise en recouvrement des produits locaux.
- 5 Cf. Charte nationale des bonnes pratiques de gestion des recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics diffusée par l'instruction n° 11-009-MO du 25 mars 2011, note CL1A n° 2017-04-3556 du 3 mai 2017 relative au relèvement à 15 € du seuil de mise en recouvrement des produits locaux et mise en œuvre de la sélectivité de l'action en recouvrement.
- 6 Pour des raisons de lisibilité, la présente instruction retient le terme de titre de recette bien que le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique fasse désormais mention des ordres de recouvrer. L'expression « titre de recette » est donc employée au sens d'ordre de recouvrer. L'article L.1617-5 du code général des collectivités territoriales faisant quant à lui expressément mention du titre de recettes.
- 7 Cf. Guide des procédures collectives – code de commerce, version au 12/01/2018 régulièrement mis à jour.

## PARTIE 1 – LA PRISE EN CHARGE DU TITRE DE RECETTE EXÉCUTOIRE

Toute créance d'une collectivité ou d'un établissement public local fait l'objet d'un titre exécutoire qui matérialise ses droits. La prise en charge de ce titre par le comptable, après exercice de ses contrôles, marque l'entrée du titre en comptabilité et le point de départ de l'action en recouvrement.

### TITRE 1 – LE TITRE DE RECETTE EXÉCUTOIRE

Les entités de droit public du secteur public local (1) bénéficient de la faculté de procéder au recouvrement de certaines de leurs recettes (2), en vertu du privilège du préalable (3), par l'émission, de leur propre initiative, d'un titre exécutoire : le titre de recette (4) (6° de l'art. L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution).

#### CHAPITRE 1 – PERSONNES PUBLIQUES CONCERNÉES

En vertu de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales (LPF), les titres émis par l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics dotés d'un comptable public sont qualifiés de titres exécutoires, quelles que soient leur dénomination et la nature de la créance à recouvrer.

Le privilège d'émettre des titres exécutoires est donc réservé aux organismes publics dotés d'un comptable public, comptable direct de la DGFIP ou agent comptable.

#### **Section 1 – Organismes relevant du code général des collectivités territoriales (CGCT)**

La procédure de recouvrement sur état exécutoire bénéficie :

- aux régions (art. R. 4341-4 CGCT) ;
- aux départements (art. R. 3342-8-1 du CGCT) ;
- aux communes (art. R. 2342-4 CGCT) ;
- aux établissements publics de coopération constitués entre les collectivités et établissements précités et aux syndicats mixtes tels que définis à l'article L. 5721-2 du CGCT ;
- par analogie aux collectivités à statut particulier ( ville de Paris, Métropole de Lyon, Marseille, collectivité territoriale de Corse) aux départements et régions d'outre-mer, et aux collectivités d'outre-mer ;
- aux établissements publics de santé (art. L. 1617-5 CGCT) ;
- aux autres établissements publics locaux dotés d'un comptable public.

#### **Section 2 – Organismes ne relevant pas du CGCT**

Le régime applicable à ces établissements est donné par leurs textes institutifs.

Ainsi, peuvent, notamment, émettre un titre exécutoire :

- les associations syndicales de propriétaires (établissements publics administratifs non rattachés à une collectivité locale) : les titres de recettes émis par leurs présidents sont exécutoires de plein droit en application de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales (art. 34 de l'ordonnance n° 2004-631 du 1<sup>er</sup> juillet 2004) ;
- les groupements d'intérêt publics dans lesquels les organismes publics locaux détiennent la majorité du capital ou des voix (I. du I. de l'article 55 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010) ;
- les caisses de crédit municipal (art. L. 514-1 du code monétaire et financier).

#### **Section 3 – Inapplicabilité aux personnes privées à qui a été confiée la gestion de services publics industriels et commerciaux**

Dans le cadre d'une délégation de service public, les délégataires, non dotés d'un comptable public, ne peuvent utiliser une procédure de droit public.

En revanche, la collectivité délégante peut procéder par voie d'état exécutoire à l'encontre du délégataire pour le recouvrement des redevances mises à sa charge par le contrat de délégation et le remboursement des prêts ou avances qui ont pu lui être consentis. Il en est de même pour les conventions de mandat.

Enfin, les créances des sociétés d'économie mixte locales sont recouvrées selon les procédés du droit privé.

## CHAPITRE 2 – CATÉGORIES DE CRÉANCES CONCERNÉES

### **Section 1 – Exclusion des produits assis et liquidés par les services fiscaux de l'État en exécution des lois et règlements en vigueur**

La procédure de recouvrement sur état exécutoire appliquée aux créances publiques locales exclut les produits qui sont assis et liquidés par les services fiscaux de l'État en exécution des lois et règlements en vigueur (art. R. 4341-4, R. 3342-8-1 et R. 2342-4 du CGCT).

Cette exclusion concerne les contributions directes et taxes assimilées ainsi que les impôts, droits et taxes divers recouvrés par les services fiscaux de la DGFIP.

### **Section 2 – Des produits de nature très différente**

La faculté pour une collectivité locale d'émettre un titre de recette immédiatement exécutoire ne dispense pas l'ordonnateur de trouver un fondement pour la créance concernée dans les dispositions d'une loi, d'un règlement, d'une décision de justice ou dans les obligations contractuelles ou quasi-délictuelles du débiteur.

Ainsi, une délibération qui décide, sans référence à un tel fondement juridique, de mettre en recouvrement une créance à l'encontre d'un tiers, encourt l'annulation (CE, 29/06/2005, Commune de Saint-Clément-de-Rivière).

Le recouvrement sur état exécutoire s'exerce au profit de créances dont les fondements juridiques sont très divers. Sont notamment concernés :

- les produits fiscaux et parafiscaux non gérés par les services fiscaux de la DGFIP : taxe de séjour, taxe sur la publicité, taxe sur l'électricité, etc. ;
- les taxes et redevances pour services rendus : redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères, redevances d'eau et d'assainissement, etc. ;
- les cotisations et contributions destinées à couvrir, par exemple, les charges des associations syndicales et des établissements publics de coopération intercommunale ;
- les produits domaniaux (du domaine public ou privé) : droits de voirie, de stationnement, produits forestiers, loyers, prix de cession, redevances d'occupation...
- les produits des ventes et prestations de service ;
- les produits des offices publics de l'habitat : loyers, charges, dégradations et réparations locatives, indemnités pour trouble de jouissance, etc. ;
- le produit essentiel des budgets des services à caractère industriel et commercial constitué par le montant des ventes ou celui des prestations de service : ventes d'eau, analyses, transports, etc.

### CHAPITRE 3 – LE PRIVILÈGE DE RECOUVREMENT SUR ÉTAT EXÉCUTOIRE : UN PRIVILÈGE EXORBITANT DU DROIT COMMUN

Les titres de recettes des collectivités publiques ont un caractère exécutoire en vertu du privilège du préalable.

En effet, codifié à l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales (LPF), le privilège du préalable permet aux titres de recettes des collectivités publiques de bénéficier du caractère exécutoire de par la loi.

Les collectivités sont ainsi dispensées de l'obligation, incombant en principe à tout créancier, de faire valider leur créance par le juge compétent avant de procéder à toute mesure d'exécution forcée (C. cass. n° 96-13199, 17/06/1998, Gil Sanchez).

Les collectivités publiques ne peuvent saisir le juge pour faire condamner une autre partie à leur verser une somme d'argent, dès lors que, bénéficiant du privilège du préalable, elles ont elles-mêmes le pouvoir d'ordonner cette mesure (CE, 30/05/1913, Préfet de l'Eure ; CE n° 39 348, 18/05/1988, Ville de Toulouse contre commune de Bergerac), sauf si la **créance en cause n'est pas certaine, liquide et exigible** (CE n° 5559, 07/04/1978, Blum contre commune de Rhinau).

Dans certains cas, la collectivité dispose cependant d'un droit d'option entre l'émission d'un état exécutoire et la saisine du juge.

Tel est le cas pour la réparation d'un préjudice mettant en jeu la responsabilité du fait personnel de l'auteur du dommage en cas de dégradations volontaires ou involontaires causées au domaine public d'une collectivité territoriale, dès lors que l'auteur est clairement identifié et le montant des réparations dûment justifié (CE, ass., 13/04/2018, n° 397147, Établissement public du domaine national de Chambord ; Cass. 2<sup>e</sup> civ., 12/10/2011, pourvoi n° 11-40060<sup>8</sup>).

De même, en matière contractuelle, la collectivité peut opter entre la saisine du juge et l'émission d'un état exécutoire pour obtenir le recouvrement de ses créances (CE, 24/02/2016, n° 395194, Département de l'Eure ; CE, 7<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> chambres réunies, 15/12/2017, n° 408550, Ryanair).

Le privilège du préalable, accordé aux personnes morales de droit public dotées d'un comptable public, est strictement réservé à leurs propres créances. Il n'est pas possible à une collectivité ou à un établissement public local, dans le cadre d'un contrat, de recouvrer les créances privées de son cocontractant.

Le bénéfice du privilège est écarté dès lors que le débiteur conteste devant le juge le bien-fondé de la créance mise à sa charge. Dans ce cas, en application de l'article L. 1617-5 du CGCT, la force exécutoire du titre est suspendue et les poursuites interrompues dans l'attente de la décision du juge.

En tout état de cause, l'émission du titre de recette, si elle intéresse le comptable dans son rôle de conseil, relève au premier chef du contrôle de légalité assuré par le représentant de l'État dans le département. En présence d'une illégalité manifeste, le comptable dans le cadre de son devoir d'alerte avise le DDFIP/DRFIP pour lui permettre, s'il le juge utile, d'informer le représentant de l'État dans le département<sup>9</sup>.

8 Dans cet arrêt, la Cour de cassation a refusé le renvoi devant le conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la procédure de l'état exécutoire, jugeant que « *l'exercice du privilège du préalable et de l'exécution d'office dont bénéficient les personnes morales de droit public, de première part, n'emporte pas d'atteintes substantielles au droit de propriété dont la protection constitutionnelle n'implique pas une intervention préalable du juge avant toute mesure susceptible de porter atteinte à ce droit, cette protection étant suffisamment garantie par l'intervention a posteriori du juge, de deuxième part, ne prive pas le débiteur d'un recours effectif et d'un droit au procès équitable dès lors qu'il peut remettre en cause devant le juge compétent la validité du titre exécutoire ou la régularité des actes de poursuites* ».

9 Cf. les développements relatifs à l'attitude du comptable en présence d'une recette susceptible d'être entachée d'illégalité au sein du titre 2 sur la prise en charge du titre de recette (sous-section 2, section 1, chapitre 1, titre 2).

## CHAPITRE 4 – LE TITRE DE CRÉANCE, FONDEMENT DE LA PROCÉDURE

Toute créance d'une collectivité ou d'un établissement public local fait l'objet d'un titre exécutoire qui matérialise ses droits.

Ce document peut présenter des formes différentes :

- un jugement exécutoire ;
- un contrat ou un acte authentique ;
- un acte pris, émis et rendu exécutoire par l'ordonnateur, formant titre de recette au profit de la collectivité ou de l'établissement quelle qu'en soit la dénomination : titre de perception, arrêté, état de recouvrement, rôle, etc.

### Section 1 – Le titre de créance constitué par un titre délivré par une autre autorité que l'ordonnateur

#### Sous-section 1 – Créance résultant d'une décision juridictionnelle

Le régime de l'exécution des décisions juridictionnelles est fixé par les articles 500 et suivants du code de procédure civile pour les juridictions judiciaires et par les articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative pour les juridictions administratives.

Le recouvrement d'une décision juridictionnelle exécutoire n'est possible que si la décision détermine le montant de la créance ou si son montant résulte directement et sans ambiguïté de la décision. À défaut, un titre de recette exécutoire liquidant la créance doit être émis sur le fondement du jugement, sauf nécessité d'un recours juridictionnel préalable.

Deux types de décisions juridictionnelles doivent être distingués selon leur caractère définitif ou non :

#### Les décisions juridictionnelles exécutoires (ou ayant « autorité de la chose jugée »)

Ces jugements sont constitués par toute décision de justice revêtue de la formule exécutoire et non suspendue par l'effet d'une voie de recours (jugement de 1<sup>re</sup> instance, tout arrêt rendu en appel et *a fortiori* en cassation).

Tant qu'une voie de recours n'a pas été exercée et bien que la décision ne soit pas définitive, une collectivité qui tient d'une décision juridictionnelle exécutoire une créance à l'encontre d'un tiers peut en poursuivre directement le recouvrement (circulaire NOR/FPP/A/96/10023/C du 29 février 1996 relative aux conditions d'exécution de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 ; CE, 09/06/1995, Ministère des Affaires sociales c/ Lesprit ; CE, 27/10/1995, Ministre du Logement c/ Mattio).

#### Les décisions de justice « passées en force de chose jugée »

Sont concernées les décisions dites « définitives » dont les voies de recours ont été épuisées, ou n'ont pas été exercées dans les délais.

Le caractère définitif de ces décisions ouvre droit, le cas échéant, à une procédure d'émission d'office par le représentant de l'État en vertu de l'article L. 911-9-IV du code de justice administrative.

#### Sous-section 2 – Créance résultant d'un acte authentique

L'article 1317 du code civil dispose que : « *L'acte authentique est celui qui a été reçu par officiers publics ayant le droit d'instrumenter dans le lieu où l'acte a été rédigé, et avec les solennités requises* ».

Les contrats notariés revêtus de la formule exécutoire ou, les copies exécutoires (ou « grosses ») de contrat notarié emportant exécution parée<sup>10</sup> (actes de vente, actes de donation, testaments authentiques, etc.) constituent des contrats exécutoires.

Les contrats administratifs, bien qu'ayant un caractère authentique, n'acquièrent un caractère exécutoire qu'après l'accomplissement des formalités requises par le code général des collectivités territoriales<sup>11</sup>.

Néanmoins, même revêtus du caractère exécutoire, ils ne forment pas des titres de recettes exécutoires, à l'exception des procès-verbaux d'adjudication en matière forestière qui ont force exécutoire envers les acheteurs, leurs associés et cautions (art. L. 213-11 du code forestier).

#### Sous-section 3 – Dispositions communes

### I. Émission du titre de recette pour des besoins budgétaires et comptables

Les créances qui résultent d'un jugement, ou d'un acte authentique, ne font l'objet de l'émission d'un titre de

<sup>10</sup> C'est-à-dire revêtus de la mention exécutoire.

<sup>11</sup> Voir pour les actes transmissibles : art. L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2 du CGCT ; pour les actes non transmissibles : art. L. 2131-3 du CGCT.

recette que pour des besoins budgétaires et comptables (ordre de recouvrement donné au comptable et support de comptabilisation) et non pour donner force exécutoire à la créance (en conséquence, le numéro d'émission figurant sur le bordereau de titres doit être porté sur le contrat notarié ou la décision juridictionnelle exécutoire, par exemple).

À la différence des titres de recettes, la force exécutoire des actes notariés ou de la copie exécutoire (ou « grosse ») d'une décision juridictionnelle ne se trouve pas paralysée par l'opposition : les poursuites ne sont pas suspendues.

Par conséquent, le créancier public doit poursuivre le recouvrement directement sur le fondement de l'acte notarié ou du jugement.

## II. Nécessité d'émettre un titre de recette exécutoire lorsque le montant de la créance n'est pas liquidé

Dès lors que le jugement n'a pas liquidé lui-même le montant auquel le débiteur de la collectivité a été condamné, l'émission d'un titre de recette exécutoire par la collectivité créancière est nécessaire pour permettre au comptable de recouvrer la créance.

Dans ce cas, le caractère exécutoire du titre est suspendu par l'introduction d'une instance juridictionnelle en contestant le bien-fondé (art. L. 1617-5 CGCT).

Enfin, conformément à l'article D. 2343-1 du CGCT, le comptable doit être mis en possession, par l'ordonnateur, d'une copie de tous les baux, contrats, jugements, titres nouveaux et autres concernant les produits dont la perception lui est confiée afin d'exercer les contrôles qui lui incombent. Les minutes, c'est-à-dire les originaux, des actes administratifs doivent rester déposées aux archives des collectivités ou établissements publics ; ces minutes ne doivent pas être produites par les comptables à l'appui de leur compte de gestion, car elles constituent les seuls titres que l'administration peut, en cas de contestation, être obligée de produire (circulaire n° DAF/DPACI/RES/2009/018 du 28/08/2009 de la direction des Archives de France relative aux archives des collectivités territoriales).

### Section 2 – Les titres de recettes exécutoires

L'efficacité et la sécurité juridique du recouvrement des produits locaux suppose le respect par les ordonnateurs de certaines règles de formalisation des ordres de recouvrement adressés aux comptables publics et des avis de sommes à payer adressés aux débiteurs.

L'instruction n° 11-008-M0 du 21 mars 2011, qui diffuse la circulaire interministérielle BCRE1107021C du 21 mars 2011 relative à la forme et au contenu des pièces de recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, rappelle les règles de présentation des documents adressés aux débiteurs des titres exécutoires émis par les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

#### Sous-section 1 – Le rappel de la force exécutoire des titres de recettes émis par les ordonnateurs locaux

Toute créance d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses établissements publics, à l'instar des créances des personnes privées, fait l'objet d'un titre qui matérialise ses droits.

En vertu du 6° de l'article L. 111-3 du code de procédures civiles d'exécution, « *les titres délivrés par les personnes morales de droit public* » sont qualifiés de titres exécutoires permettant l'exécution forcée par le comptable public.

L'article L. 252 A du livre des procédures fiscales précise que « *constituent des titres exécutoires les arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou de recettes que l'État, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir* ».

L'article L. 1617-5 du CGCT rappelle le caractère exécutoire des titres de recettes individuels ou collectifs et précise que tout recours juridictionnel à l'encontre de tels titres suspend leur caractère exécutoire. Sur le fondement de ces textes, les titres de recette émis par l'ordonnateur bénéficient d'un privilège d'exécution d'office qui permet au comptable d'engager des mesures d'exécution forcée tant que la créance n'est pas contestée devant le juge par le redevable.

Les recettes locales s'exécutent par l'émission de titres rendus exécutoires par l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou de l'établissement public. Ils formalisent l'ordre donné au comptable de recouvrer la créance<sup>12</sup>

Ces titres constituent également la pièce permettant la prise en charge budgétaire et comptable de la recette correspondante et sa justification ensuite au juge des comptes (insertion au compte de gestion sur pièces).

Compte tenu de la force juridique spécifique des jugements ou des contrats exécutoires, il est recommandé

<sup>12</sup> Ces développements ne s'appliquent pas aux produits locaux recouverts par les services fiscaux de la DGFIP par voie de rôles d'impôts.

que l'exécution forcée soit menée sur leur fondement direct plutôt que sur celui des titres de recettes correspondants.

Les ordonnateurs donnent force exécutoire aux titres qu'ils émettent de la façon suivante : « *La signature manuscrite, ou électronique conformément aux modalités fixées par arrêté du ministre en charge du budget, du bordereau récapitulatif des titres de recettes emporte attestation du caractère exécutoire des pièces justifiant les recettes concernées et rend exécutoires les titres de recettes qui y sont joints* » (3<sup>e</sup> alinéa de l'article D. 1617-23 du CGCT).

Sachant que le débiteur peut contester cette force exécutoire, « *Seul le bordereau de titres de recettes est signé pour être produit en cas de contestation* » du débiteur (dernier alinéa du 4<sup>o</sup> de l'article L. 1617-5 du CGCT). Les titres de recettes n'ont ainsi pas à être revêtus chacun de la signature de l'ordonnateur.

#### Sous-section 2 – La forme des titres de recettes transmis par les ordonnateurs locaux aux comptables publics

Les arrêtés interministériels adoptant les instructions budgétaires et comptables (M14, M52, M71<sup>13</sup>, etc.) applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, ainsi que la circulaire n° NOR BCRE1107021C du 21 mars 2011<sup>14</sup>, précisent les mentions à porter sur les titres de recettes.

Le tome II de l'instruction M14 énumère les mentions obligatoires à porter par l'ordonnateur sur chaque titre de recette (titre III, chapitre I, 2.2).

Ces mentions doivent obligatoirement figurer sur les volets du titre adressé au redevable et au comptable. Matériellement, le titre de recette est individuel ou collectif.

#### I. Le titre de recette individuel

Il doit comporter toutes énonciations utiles retracées dans les instructions budgétaires et comptables, et notamment celles nécessaires à l'exercice du contrôle des titres par le comptable (article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique) :

- 1° L'indication précise de la nature de la créance ;
- 2° La référence aux textes ou au fait générateur sur lesquels est fondée l'existence de la créance ;
- 3° Les bases de la liquidation de la créance de manière à permettre sa vérification ;
- 4° L'imputation budgétaire et comptable à donner à la recette ;

5° Le montant de la somme à recouvrer. À cet égard, l'article L. 1611-5 du CGCT dispose que « *les créances non fiscales des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, à l'exception des droits au comptant, ne sont mises en recouvrement par les ordonnateurs locaux que lorsqu'elles atteignent un seuil fixé par décret* ».

Ce seuil est fixé à 15 € par l'article D. 1611-1 du CGCT, à l'exception des produits hospitaliers pour lesquels le seuil est fixé à 5 €. Toutefois, le comptable, dans son rôle de conseil, doit appeler l'attention de l'ordonnateur sur le coût d'émission et de recouvrement de titres de faible montant, même supérieurs à ce seuil (notion de « point mort financier » dépendant de l'organisation et des procédures de l'ordonnateur). De même, la définition d'un seuil de recouvrement pourra utilement être fixée conjointement par les comptables et les ordonnateurs dans les conventions relatives à la sélectivité de l'action en recouvrement<sup>15</sup>.

Le regroupement des factures dans un même titre et le recours au recouvrement par des régisseurs sans émission préalable d'un titre permettent, notamment, de diminuer les coûts.

S'agissant des arrondis, en application de la loi de finances rectificative pour 1984 (art. 28 modifié<sup>16</sup>, LFR n° 84-1209, 29/12/1984), les créances des collectivités et établissements publics locaux, constatées au moyen d'un ordre de recettes, sont arrondies à l'euro le plus proche : les fractions inférieures à 0,50 € sont négligées, et celles de 0,50 € et plus sont comptées pour un euro.

Cette mesure exclut :

- les recettes perçues au comptant ;
- les recettes objet d'une facturation au sens fiscal du terme (c'est-à-dire comportant liquidation de la TVA) ;
- et les recettes portées sur un titre après encaissement.

En conséquence, les recettes des services locaux assujettis à la TVA ne sont pas concernées par cette mesure,

13 En attente de la généralisation de l'instruction budgétaire et comptable M57 à toutes les collectivités locales.

14 Circulaire NOR BCRE1107021C du 21 mars 2011 des ministères chargés de l'intérieur et du budget, relative à la forme et au contenu des pièces de recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, diffusée par instruction n° 11-008-MO du 21 mars 2011.

15 Cf. Note CL1A n° 2017-04-3556 du 3 mai 2017 relative au relèvement à 15 € du seuil de mise en recouvrement des produits locaux et mise en œuvre de la sélectivité de l'action en recouvrement et note CL1A n° 2017-07-7933 du 8 août 2017 relative à la mise en œuvre du relèvement à 15 € du seuil de mise en recouvrement des produits locaux.

16 Article modifié par l'article 51 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001.



puisqu'elles font l'objet d'une facturation ou d'une perception au comptant.

Enfin, seul le montant total du titre fait l'objet d'un arrondi, à la différence des tarifs déterminés par la collectivité qui peuvent comporter des fractions d'euro ;

6° La désignation précise du débiteur, nécessaire pour éviter toute ambiguïté sur son identité ou son adresse et autoriser le recouvrement effectif. En principe, les nom, prénom et adresse complète (sans abréviation) du redevable suffisent.

Cependant, dans certains cas particuliers, lorsque toute tentative de recouvrement amiable a échoué, que des poursuites s'avèrent obligatoires, mais que leur engagement au vu de ces seules indications ne manquerait pas de provoquer un recours contentieux, l'ordonnateur, à la demande du comptable, doit dans la mesure du possible, s'efforcer d'apporter les précisions suivantes.

Lorsque le débiteur est une personne morale de droit privé, il convient d'indiquer avec précision sa nature juridique. S'il s'agit d'une société de personnes, il convient de préciser sa forme ainsi que les noms, adresse et part dans le capital social de chaque associé<sup>17</sup>. Ces précisions permettront au comptable l'exercice de ses diligences en cas de recouvrement forcé à l'encontre de la société débitrice.

En cas de pluralité de redevables (débiteur principal, codébiteurs, débiteurs solidaires), le comptable devra veiller avant l'exercice de poursuites à détenir un titre exécutoire nominatif à l'encontre de chacun d'entre eux. En effet, les poursuites ne peuvent être engagées par le comptable public que s'il détient un titre exécutoire aux noms mêmes des personnes poursuivies (C. cass., 19/05/1998, SDBO c/ Tapie ; C. cass., 28/10/1999, Trésorier de Pont-Sainte-Maxence).

Cette exigence est satisfaite :

- par le titre de recette initial s'il désigne nominativement les débiteurs poursuivis,
- à défaut, par l'émission d'un titre exécutoire nominatif, non pris en charge comptablement et budgétairement, et rattaché manuellement au titre initial ;

7° Si des intérêts sont exigibles, il est nécessaire de viser le texte ou la convention sur lequel est fondée cette exigence et d'indiquer le taux et la date à partir de laquelle ils courent.

8° 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, « *les nom, prénom et qualité de la personne qui a émis le titre* » (2<sup>e</sup> alinéa du 4<sup>o</sup> de l'article L. 1617-5 du CGCT) ;

9° La date à laquelle le titre est émis et rendu exécutoire par l'ordonnateur.

Enfin, il est recommandé d'émettre distinctement les titres relatifs aux créances constatées à l'encontre de débiteurs publics bénéficiant d'une immunité d'exécution (insaisissabilité), et, devant faire l'objet de procédures de recouvrement dérogatoires du droit commun (inscription d'office et mandatement d'office).

## II. Le titre de recette collectif

Lorsque le nombre de débiteurs est important, les collectivités territoriales et leurs établissements publics émettent des titres de recettes dits « collectifs ». Toutefois, la dématérialisation des titres de recettes limite l'utilité des titres collectifs imposant une gestion particulière au comptable.

Ces titres, appuyés de rôles ou d'états récapitulatifs comprenant une liste des débiteurs, possèdent les mêmes caractéristiques juridiques que les titres de recettes individuels.

### Sous-section 3 – La forme des avis de somme à payer adressés aux débiteurs

Après contrôle et prise en charge comptable des titres de recettes par le comptable, un avis des sommes à payer (ASAP) est adressé dans les formes prévues par l'article L. 1617-5 du CGCT à chaque débiteur concerné pour l'inviter à payer. La force exécutoire du titre implique la présence sur l'avis de toutes les mentions rendues obligatoires par la réglementation en vigueur afin d'éviter tout risque de contestation.

#### I. Les mentions obligatoires : l'émetteur du titre de recette, la liquidation de la créance, les voies de recours

##### A. L'émetteur du titre de recette

Conformément à la jurisprudence administrative, l'avis des sommes à payer adressé au débiteur est une ampliation du titre de recette. L'avis n'est donc pas signé par l'ordonnateur<sup>18</sup> (CE, 31/12/2008, M. Passerieux, req.

17 Ces informations doivent permettre d'engager des actions en recouvrement à l'encontre des associés des sociétés en nom collectif (art. L.221-1 du code de commerce) ou des sociétés civiles (art. 1857 et suivants du code civil) en disposant d'un titre à leur encontre (Com. 3 mai 2006, n° 03-15.462).

18 Réponse du ministre chargé du Budget à la question parlementaire n° 27317 (JOAN du 18/11/2008, page 9939) : « *En effet, même si le document en possession du requérant débiteur ne comporte pas ces mentions obligatoires, l'autorité ayant émis le titre de recette peut apporter la preuve devant le juge que le volet, qu'elle a conservé, comporte ces mentions et est revêtu de sa signature. En effet, le Conseil d'État juge que la circonstance que l'ampliation d'une décision ne comporte pas les mentions obligatoires imposées par l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 est sans influence sur la légalité de l'acte, dès lors*

n° 304665 ; CAA Paris 6<sup>e</sup> ch. 01/02/2010, Commune de Pfastatt, req. n° 07PA01502).

Le titre de recette, comme l'avis des sommes à payer, comportent ainsi en caractères très apparents les mentions suivantes : « Titre exécutoire en application de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales, émis et rendu exécutoire conformément aux dispositions des articles L. 1617-5, D. 1617-23, R. 2342-4, R. 3342-8-1 et R. 4341-4 du code général des collectivités territoriales par [nom, prénoms et qualité<sup>19</sup> de la personne qui a émis le titre] ».

En effet, en vertu du 2<sup>nd</sup> alinéa du 4<sup>o</sup> de l'article L. 1617-5 du CGCT, « *le titre de recette individuel ou l'extrait du titre collectif mentionne les noms, prénoms et qualité de la personne qui l'a émis* ».

Ces mentions permettent au débiteur de vérifier la compétence de l'émetteur du titre exécutoire.

Par « *personne qui a émis [le titre]* », il faut entendre :

- l'ordonnateur, représentant légal de la collectivité ou de l'organisme : le maire d'une commune, le président du conseil départemental ou régional, le directeur d'un établissement public de santé ;
- ou bien son délégataire. Dans ce cas, la personne dont les noms, prénoms et qualité figurent sur le titre de recette, doit disposer d'une délégation de signature<sup>20</sup> du représentant légal de l'organisme, l'habilitant juridiquement à émettre des titres de recettes pour le compte de celle-ci. Cette délégation doit être communiquée sans délai au comptable public assignataire et être tenue à la disposition du juge compétent en cas de contentieux. Cette disposition met un terme aux contentieux passés, soulevés par les redevables, sur la base de l'impossibilité d'identifier l'auteur du titre de recette qui leur était adressé.

#### B. La liquidation de la créance

Un titre exécutoire doit indiquer les bases de liquidation de la dette (article 24 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique).

En conséquence, la collectivité ou l'établissement créancier indique dans le corps de l'avis des sommes à payer ou, par référence à un document annexe joint ou envoyé précédemment au débiteur, les bases et éléments de calcul sur lesquels il se fonde pour mettre les sommes à la charge du débiteur.

#### C. Les voies de recours

Les voies de recours ouvertes au débiteur sont énoncées aux 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article L. 1617-5-2 du CGCT issus de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 :

*« 1<sup>o</sup> En l'absence de contestation, le titre de recette individuel ou collectif émis par la collectivité territoriale ou l'établissement public local permet l'exécution forcée d'office contre le débiteur.*

*Toutefois, l'introduction devant une juridiction de l'instance ayant pour objet de contester le bien-fondé d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local suspend la force exécutoire du titre.*

*L'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois à compter de la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite.*

*2<sup>o</sup> La contestation qui porte sur la régularité d'un acte de poursuite est présentée selon les modalités prévues à l'article L. 281 du livre des procédures fiscales. La revendication par une tierce personne d'objets saisis s'effectue selon les modalités prévues à l'article L. 283 du même livre. »*

Par ailleurs, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, « *sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée* ». L'article R. 421-5 du code de justice administrative précisant que « *les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ».

Les avis de sommes à payer doivent mentionner les voies et délais de recours, en indiquant également, s'agissant du bien-fondé de la créance à recouvrer, lequel des deux ordres de juridictions doit être saisi (CAA Marseille, 07/04/2008, Assistance publique des hôpitaux de Marseille c/ Société Onyx, req. n° 05MA01046).

*que son original comporte ces mentions obligatoires (Conseil d'État, 22 février 2002, n° 231414) ».*

19 Par exemple, maire, adjoint au maire, directeur général des services, etc.

20 Des délégations peuvent être consenties par :

- le maire dans les conditions de l'article L. 2122-18 du CGCT ;
- le président du conseil départemental dans les conditions de l'article L.3221-3 du CGCT ;
- le président du conseil régional dans les conditions de l'article L.4231-3 du CGCT.

## II. Les mentions fortement recommandées

L'avis des sommes à payer mentionne également de façon suffisamment simple et explicite :

- **les coordonnées de l'organisme public créancier** chargé d'examiner les éventuels recours du débiteur contestant le bien-fondé de la créance (1<sup>o</sup> de l'article L. 1617-5 du CGCT) et ses demandes de remise gracieuse de la dette ;
- **les coordonnées du comptable public** chargé du recouvrement amiable et forcé du titre de recette, et celle du chef de service chargé de l'examen des recours du débiteur contestant les poursuites engagées (2<sup>o</sup> de l'article L. 1617-5 du CGCT) et des demandes de délai de paiement ;
- **les moyens de paiement** dont le débiteur dispose pour régler sa dette.

Dans son rôle de conseil, le comptable public indique à l'ordonnateur l'éventail des moyens automatisés de paiement à mettre à disposition des débiteurs (prélèvement automatique, carte bancaire au guichet ou par internet, etc.).

Pour faciliter les démarches du débiteur et accroître le taux de recouvrement spontané, l'avis des sommes à payer comprend un talon de paiement respectant les normes définies par le Comité français d'organisation et de normalisation bancaires (CFONB), conformément au modèle annexé à l'instruction n° 11-008 MO du 21 mars 2011.

En outre, depuis le 28 juillet 2020, les avis de sommes à payer comportant un datamatrix et la mention « payable auprès d'un buraliste-partenaire agréé » pourront être réglés dans le cadre du paiement de proximité<sup>21</sup>.

### Sous-section 4 – La justification des titres de recettes exécutoires en cas de contestation des titres de recettes

#### I. Pour les titres de recettes sur support papier

À la suite de la simplification introduite par la note de service DGFIP/2013/04/18, le titre de recette exécutoire sur support papier comporte désormais trois volets :

- le premier volet, destiné à justifier la prise en charge comptable, est annexé par le comptable au compte de gestion de l'organisme créancier ;
- le deuxième volet, formant avis des sommes à payer, est adressé au débiteur.
- le troisième volet est conservé par l'ordonnateur pour lui permettre de justifier le titre exécutoire en cas de contestation du bien-fondé de la créance par le débiteur (1<sup>er</sup> alinéa du 2<sup>o</sup> de l'article L. 1617-5 du CGCT).

Le troisième volet et le bordereau récapitulatif des titres de recettes sont archivés par l'ordonnateur pendant une durée de 10 ans (circulaire n° DAF/DPACI/RES/2009/018 du 28 août 2009 de la direction générale des Collectivités locales et de la direction des Archives de France relative aux archives des collectivités territoriales, page 92).

Lors des procédures contentieuses relatives aux titres de recettes, il appartient à l'ordonnateur de produire le titre et le bordereau de titres revêtu de sa signature : « *Le juge administratif considère qu'il appartient à la collectivité concernée, dans le cas où l'avis des sommes à payer reçu par son destinataire n'est pas signé et n'indique pas le nom, le prénom et la qualité de son auteur, de démontrer que l'un des trois volets du titre exécutoire en cause comporte ces mentions ainsi que la signature de l'ordonnateur ou de son délégué* » (rapport n° 209 relatif à la proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, fait au nom de la commission des lois, déposé au Sénat le 11 février 2009 ; commentaires de l'article 39).

En cas de contestation du titre dans le cadre de l'action en recouvrement, le comptable produira au juge de l'exécution les mêmes documents, après avoir demandé à l'ordonnateur de lui fournir copie du bordereau papier.

#### II. Pour les titres exécutoires dématérialisés

Lorsque le titre de recette est dématérialisé, il se présente sous la forme d'un fichier protocole d'échange standard (PES) aller recette intégré dans Hélios.

Si l'ordonnateur a émis le bordereau récapitulatif des titres de recettes sous la seule forme dématérialisée (utilisation du protocole informatique PES V2 d'Hélios et de la signature électronique<sup>22</sup>), en cas de contestation du titre, la collectivité fournit à la juridiction concernée le titre et le bordereau PDF issu de XéMélios.

Elle dispose en outre de la faculté de produire le bordereau PES V2 aller recette au format xml signé

<sup>21</sup> Cf. note n° 2020/07/2593 du 10 juillet 2020 sur la généralisation du paiement de proximité.

<sup>22</sup> Aux termes de l'alinéa 3 de l'article D.1617-23 du CGCT « La signature manuscrite, ou électronique conformément aux modalités fixées par arrêté du ministre en charge du budget, du bordereau récapitulatif les titres de recettes emporte attestation du caractère exécutoire des pièces justifiant les recettes concernées et rend exécutoires les titres de recettes qui y sont joints conformément aux dispositions des articles L. 252 A du livre des procédures fiscales et des articles R. 2342-4, R. 3342-8-1 et R. 4341-4 du présent code ».

électroniquement (transmis à la DGFIP) et un lien vers l'outil XéMélios, pour permettre à la juridiction de télécharger cet outil (<http://xemelios.org/>), puis de visualiser le titre et vérifier la signature électronique.

En cas de contestation du titre dans le cadre de l'action en recouvrement, le comptable fournit à la juridiction concernée le titre et le bordereau PDF issu de XéMélios.

Il peut en outre, si le compte de gestion est dématérialisé et disponible, extraire le bordereau et le titre au format PDF ou au format xml de CDG-D SPL, ou d'ORC à partir du moment où le compte de gestion sur pièces est validé par le comptable pour l'adresser au juge de l'exécution.

Si le compte de gestion n'est pas constitué, le comptable demande le bordereau PES signé électroniquement à l'ordonnateur, et le transmet au juge, accompagné du lien vers l'outil XéMélios.

## TITRE 2 – LA PRISE EN CHARGE DU TITRE DE RECETTE

À réception des titres de recettes et bordereaux correspondants, le comptable exerce les contrôles qui lui incombent (1) avant toute prise en charge (2).

### CHAPITRE 1 – LES CONTRÔLES PRÉALABLES DU COMPTABLE

En vertu de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, les comptables sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes et des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes.

Par ailleurs, l'arrêté des consuls du 19 vendémiaire an XII, relatif aux poursuites à exercer par les receveurs de communes et ceux des hôpitaux pour la recette et perception de ces établissements, fixe les obligations et diligences qui incombent aux comptables en matière de recouvrement des produits locaux.

Les contrôles sont énumérés limitativement à l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Il s'agit du contrôle de :

- la régularité de l'autorisation de percevoir la recette ;
- la mise en recouvrement effective des créances, dans la limite des éléments dont il dispose ;
- la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes.

L'absence de liste réglementaire des pièces justificatives à fournir à l'appui des titres de recettes ne dispense pas le comptable de demander à l'ordonnateur l'ensemble des pièces qui lui permettront d'exercer ses contrôles.

Par ailleurs, les comptables sont invités à adopter une démarche sélective, en fonction des enjeux et risques identifiés, dans la mise en œuvre de leurs contrôles.

#### Section 1 – La régularité de l'autorisation de percevoir la recette

##### Sous-section 1 – Le comptable, qui n'est pas juge de la légalité, contrôle la régularité formelle de l'acte qui fonde la recette

En recettes, comme en dépenses, le comptable n'est pas juge de la légalité des actes des autorités locales. Conformément à la réglementation en vigueur, le comptable ne contrôle que la *régularité formelle* de l'acte fondant la recette.

#### I. Portée du contrôle de la régularité formelle

Il n'appartient pas au comptable de s'assurer du fondement juridique de la recette – existence d'un fondement législatif ou réglementaire – mais de s'assurer que la recette a été autorisée :

- par l'autorité compétente ;
- et dans les formes requises (Cour des comptes, 14 et 28/10/1971, Casenave et Mazerolles, Service départemental de protection contre l'incendie de Meurthe-et-Moselle).

Ainsi, le comptable vérifie la présence, à l'appui du titre, d'une pièce justifiant en la forme que l'encaissement de la recette a été préalablement autorisé (par délibération, convention ou jugement selon le cas).

En présence d'une créance faisant application d'un tarif, le comptable doit également vérifier que le tarif a été régulièrement approuvé par décision exécutoire de l'assemblée délibérante et que le titre de recette fait une exacte application de ce tarif.

Toutefois, la responsabilité du comptable n'est pas engagée si le titre de recette résulte d'une volonté de la collectivité de ne pas appliquer le tarif légalement établi (Cour des comptes, 21/09/1989, Fontenay-le-Fleury). Il convient alors que cette volonté soit concrétisée par une délibération.

#### II. Sanction du contrôle : possibilité de refuser la prise en charge

Au titre de ce contrôle, le comptable peut être amené à refuser la prise en charge, notamment dans les cas

suivants :

- le titre est émis par un ordonnateur qui n'est pas accrédité auprès de lui ;
- l'autorisation de percevoir la recette a été prise par une autorité incompétente (Cour des comptes, 31/05/2001, Thonon-les-Bains) ;
- l'acte autorisant la recette n'existe pas ;
- l'absence totale de pièce autorisant la recette ;
- la pièce justificative produite n'autorise pas la recette concernée ;
- le titre est incomplet (absence totale ou imprécision des éléments permettant d'identifier le débiteur ou de poursuivre le recouvrement) ;
- le titre n'est pas émis à l'encontre du véritable débiteur (CRC Pays-de-la-Loire, 16/06/2011, Centre hospitalier de Fontenay-le-Comte, n° 085-021 ; CRC Île-de-France, 17/05/2011, Département de Paris, n° 2011-0024 J) ;
- les éléments de liquidation du titre sont absents ou erronés ;
- l'imputation budgétaire est erronée ;
- les modalités et références de règlement sont erronées (CRC Provence-Alpes-Côte-d'Azur, 11/01/2011, Commune de La Ciotat, n° 2010-0058).

#### Sous-section 2 – L'attitude du comptable en présence d'une recette susceptible d'être entachée d'illégalité

##### **La prise en charge du titre régulièrement émis**

Le comptable n'étant pas juge de la légalité, il n'est pas fondé à refuser la prise en charge du titre exécutoire pour le seul motif d'illégalité. Par conséquent, après s'être assuré, entre autres, que cet acte revêt un caractère exécutoire, le comptable prend en charge le titre de recette.

##### **Le signalement de l'illégalité manifeste**

En présence d'une illégalité manifeste, le comptable avise le DDFiP/DRFiP afin de lui permettre, s'il le juge utile, d'informer le représentant de l'État dans le département (instruction n° 10-020 MO du 06/08/2010 relative au devoir d'alerte dans le secteur public local).

##### **La suspension des opérations de recouvrement en présence d'un délit de concussion**

Si le comptable n'est pas fondé à refuser la prise en charge d'un titre liquidant une recette susceptible d'être entachée d'une illégalité manifeste, il n'en demeure pas moins tenu par les dispositions du code pénal relatives au délit de concussion (art. 432-10 du code pénal).

Ce délit est constitué dès lors qu'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public reçoit, exige ou ordonne de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due ou excéder ce qui est dû.

Le comptable, comme l'ordonnateur, est susceptible d'être sanctionné à ce titre en vertu du code pénal. En conséquence, lorsque les pièces transmises à l'appui du titre de recette ne laissent aucun doute sur ce risque de qualification pénale, le comptable en avise l'ordonnateur et suspend les opérations de recouvrement.

En cette circonstance, le comptable se reportera aux dispositions portées par l'instruction n°10-020-MO du 6 août 2010 sur le devoir d'alerte dans le secteur public local.

#### Sous-section 3 – L'attitude du comptable en présence de créances prescrites

##### **La prescription d'assiette éteint l'obligation de payer du débiteur**

Les prescriptions d'assiette sont des prescriptions extinctives qui délivrent le débiteur de son obligation de payer.

En vertu des articles 2219 et suivants du code civil, l'ordonnateur dispose, sauf dispositions particulières, de 5 ans pour émettre le titre de recette, 4 ans lorsqu'il s'agit d'un débiteur public (loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics ; cf. chapitre 3 du titre 3).

À défaut d'émission du titre dans ces délais, la prescription est acquise.

##### **La mise en œuvre de la prescription d'assiette**

Le code civil (art. 2219 à 2254) dispose que :

- la prescription n'opère pas de plein droit, elle doit être opposée par le débiteur directement ou par ses créanciers dans le cadre de l'action oblique (art. 2253) ; en revanche, elle peut être invoquée pour la première fois en appel (art. 2248) ;

- la prescription ne peut être soulevée d'office par le juge (art. 2247), alors même qu'il s'agirait d'une prescription d'ordre public (C. cass., civ., 09/12/1986, Banque Sofinco c/ Praver).

### **La renonciation expresse ou tacite au bénéfice de la prescription par le débiteur**

Le débiteur peut renoncer, expressément ou tacitement, au bénéfice de la prescription dès lors que le délai est expiré et que la prescription est acquise (art. 2250). La renonciation tacite est appréciée souverainement par les juges du fond. Elle doit résulter d'actes volontaires, manifestant sans équivoque l'intention de renoncer (art. 2251).

Ainsi, valent renonciation tacite à la prescription : le paiement spontané de la dette, une demande de compensation faite par le débiteur, une contestation du débiteur ne portant que sur le montant dû (C. cass., soc., n° 76-14982, 23/06/1977, Engel ; C. cass., civ., n° 90-21407, 03/03/1993, Baittinger).

De même, renonce à la prescription celui qui, n'ayant jamais émis la moindre contestation à réception des mises en demeure, se présente à l'huissier après sommation pour un paiement partiel et sollicite des délais pour le solde (C. cass., n° 95-16794, 20/01/1998, Bonder c/ Coopérative des patrons pêcheurs). Est également supposé avoir renoncé à la prescription, le débiteur qui ne proteste pas aux retenues opérées par la CAF pour des prestations indûment versées plus de deux ans auparavant (C.cass., 12/12/1968, Ghaleb c/ CAF).

Par conséquent, un débiteur qui paierait une créance atteinte par une prescription d'assiette, est présumé y avoir renoncé, et ne peut, en tout état de cause, en exiger le remboursement sur le fondement de la répétition de l'indu (C. cass., 21/02/1949, Société commerciale de l'Ouest Africain).

### **Le comptable, qui n'est pas juge de la légalité, ne peut refuser la prise en charge du titre sur la base de la prescription d'assiette**

Le comptable public, auquel est adressé un titre de recette liquidant une créance atteinte par une prescription d'assiette (ex. : émission d'un titre en 2012 pour un loyer de juin 1996), ne peut refuser la prise en charge de ce titre pour ce seul motif, dès lors qu'il n'est pas juge de la légalité interne des actes administratifs. Il doit toutefois alerter l'ordonnateur et l'inciter à approfondir le contrôle interne des chaînes de traitement des recettes, afin de maîtriser et anticiper ce risque de prescription.

Un refus de prise en charge reviendrait en effet à priver la collectivité locale d'une chance de recouvrement, dans l'hypothèse où son débiteur paierait sans opposer la prescription.

Or, un organisme public ne saurait être dans une situation moins favorable qu'un créancier privé qui peut légitimement poursuivre son débiteur en paiement d'une créance prescrite.

Le comptable peut donc, après avoir informé, le cas échéant, l'ordonnateur de l'aléa que constitue la prescription de sa créance, engager le recouvrement selon les procédures de droit commun.

En revanche, si le débiteur oppose la prescription au comptable, ce dernier doit suspendre les opérations de recouvrement, solliciter de l'ordonnateur l'examen au fond de l'argument et, le cas échéant, préconiser l'annulation du ou des titres concernés.

## **Section 2 – Le contrôle de la mise en recouvrement de la créance**

Aux termes de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, les comptables sont tenus d'exercer le contrôle, dans *la limite des éléments dont ils disposent*, de la mise en recouvrement des créances des organismes publics.

### **L'obligation de demander l'émission de titres pour les créances dont le comptable a connaissance**

C'est à l'ordonnateur qu'incombe de constater les droits de la collectivité ou de l'établissement public local, de déterminer le montant de la dette et d'émettre les titres de recettes correspondants (article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012).

Toutefois, le comptable d'une collectivité, *lorsqu'il a connaissance d'une créance*, est dans l'obligation de provoquer en temps utile l'émission d'un titre de recette par l'ordonnateur (Cour des comptes, 25/06/1936, David Chaussée ; CC, arrêt d'appel n° 66282, commune de Tredez-Locquemeau, 04/05/2013). Afin de dégager sa responsabilité vis-à-vis du juge des comptes, le comptable qui a connaissance d'une créance doit donc adresser en temps utile à l'ordonnateur une note écrite lui signalant la nécessité d'émettre le titre de recette correspondant.

En effet, le comptable peut avoir connaissance de certaines créances inscrites dans la comptabilité locale.

Tel est le cas, notamment, des prêts et avances, traités de concession ou d'affermage, baux ou conventions, et créances nées de jugements exécutoires.

### **L'information du représentant de l'État dans le cadre de la procédure d'émission d'office**

En outre, lorsqu'il en a connaissance, le comptable informe par l'intermédiaire du comptable supérieur le représentant de l'État, quand l'ordonnateur n'a pas émis l'état nécessaire au recouvrement d'une créance résultant d'une décision de justice passée en force de chose jugée, dans le délai de deux mois suivant la notification de la décision (art. L. 911-9 IV du code de justice administrative).

En revanche, si le jugement liquide lui-même le montant à recouvrer au bénéfice de la collectivité, le comptable ne doit pas attendre l'émission d'un titre de recette par l'ordonnateur, dès lors que le jugement lui permet d'engager immédiatement les poursuites nécessaires (CRC Aquitaine, Département de la Gironde, 08 et 09/07/1998).

#### **La portée de l'obligation du comptable : une obligation de moyen et non de résultat**

L'obligation qui pèse sur le comptable étant une obligation de moyen et non de résultat, sa responsabilité est dérogée lorsqu'il est en mesure de démontrer :

- que ses démarches auprès de l'ordonnateur ont été vaines (Cour des comptes, 11/06/1970, Rouxel, Hospice de Thorigni-sur-Vire) ;
- ou qu'il n'avait pas connaissance de la créance (Cour des comptes, 07/05/1917, Archdeacon, Bureau de bienfaisance de Menucourt).

En la matière, le juge des comptes apprécie, au regard des circonstances de l'espèce, si le comptable était en mesure de connaître l'existence de la créance.

Ainsi, peut être mis en débet le comptable qui n'a pas demandé en temps utiles communication des pièces justificatives de la recette qui lui auraient permis d'exercer ses diligences, alors qu'il avait connaissance de l'existence des baux (CRC Bretagne, 24/07/1998, CCAS de Saint-Ave).

De même, à la suite de l'annulation d'un titre de recette pour erreur sur l'identité du débiteur, le comptable doit solliciter la ré-émission d'un titre s'il connaît l'identité du véritable débiteur (Cour des comptes, 26/11/1997, Institution nationale des Invalides).

### **Section 3 – Le contrôle de la réduction ou de l'annulation des titres de recettes**

Ce contrôle s'exerce dans la limite des éléments dont disposent les comptables (article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012).

Les réductions ou annulations de recettes ont exclusivement pour objet :

- de rectifier des erreurs matérielles de liquidation (identité du débiteur, liquidation de la créance erronée) commises lors de l'émission du titre de recette ;
- de constater la décharge de l'obligation de payer prononcée dans le cadre d'un contentieux relatif au bien-fondé de la créance, par décision de justice passée en force de chose jugée.

À cette fin, un titre rectificatif est établi par l'ordonnateur : il comporte les caractéristiques du titre de recette rectifiées et les motifs de la rectification.

Les réductions et annulations de recettes sur exercices précédents ou antérieurs sont justifiées par la production d'un état précisant, pour chaque titre, l'erreur commise (rubrique 132 de la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé, annexe I prévue par l'article D. 1617-19 du CGCT).

Le juge des comptes reste seul compétent pour apprécier la réalité de l'erreur invoquée par l'administration, quelle que soit la nature de l'acte administratif sur lequel le titre rectificatif est fondé (Cour des comptes, 16/12/1999, CCAS de Saint-Jean-Cap-Ferrat).

Au titre de ce contrôle, le comptable peut être amené à refuser la prise en charge, notamment dans les cas suivants :

- titre d'annulation ou réduction d'un montant supérieur au titre initial ;
- absence de titre initial ou absence de référence au titre initial ;
- absence de motif de rectification ;
- absence de pièce justificative.

## **CHAPITRE 2 – LA PRISE EN CHARGE DES TITRES DE RECETTES**

Au terme de ses contrôles, en l'absence d'anomalie, le comptable prend en charge le titre de recette dans sa comptabilité. Cette prise en charge comptable constitue le point de départ de sa responsabilité personnelle et pécuniaire dans le recouvrement de la créance.

Si des anomalies ont été révélées et n'ont pu faire l'objet d'une régularisation, le comptable doit refuser de prendre en charge le titre de recette sous peine d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire. La décision de refus de prise en charge doit être motivée (CRC Bourgogne, 07/02/1996, Maison de retraite de l'Yonne ; CRC PACA, 06/10/1998, Commune de Gignac-la-Nerthe ; CRC Picardie, 22/06/2010, n° 2010-0025-900, Régie du câble et de l'électricité de Montataire).

Enfin, l'ordonnateur ne peut pas réquisitionner un comptable en recettes, le droit de réquisition étant exclusivement réservé aux dépenses.

## PARTIE 2 – LE RECOUVREMENT DU TITRE DE RECETTE

La politique de recouvrement des produits locaux doit reposer sur une approche sélective permettant l'adéquation, dans une logique d'efficacité, la plus forte possible entre les moyens alloués aux comptables et les enjeux financiers liés aux créances en jeu pour la collectivité<sup>23</sup>. La mise en œuvre concrète de la sélectivité de l'action en recouvrement au niveau local doit faire l'objet d'une convention dédiée entre les ordonnateurs et les comptables<sup>24</sup>. Cette convention doit formaliser les objectifs partagés et ceux propres à chacun des services ordonnateur ou comptable. Elle a également vocation à présenter un certain nombre d'engagements communs.

Au-delà de cette approche sélective et partenariale, le recouvrement des produits locaux s'appuie sur les actions décrites dans les développements ci-dessous.

### TITRE 1 – LES ACTIONS PRÉALABLES AUX MESURES D'EXÉCUTION FORCÉE

#### CHAPITRE 1 – L'AUTORISATION DE POURSUITES DE L'ORDONNATEUR

Le code général des collectivités territoriales associe l'ordonnateur aux poursuites engagées par le comptable (CE, 18/12/1989, n° 60806, Commune de Saint-Marcel-Paulet c/ Sté Racaud Promotion).

L'article R. 1617-24 de ce code indique que « l'ordonnateur autorise l'exécution forcée des titres de recettes selon des modalités qu'il arrête après avoir recueilli l'avis du comptable ». De plus, le refus d'autorisation ou l'absence de réponse dans le délai d'un mois justifie la présentation en non-valeur des créances dont le recouvrement n'a pu être obtenu à l'amiable.

En pratique, en l'absence d'autorisation générale et permanente, le comptable soumet au visa de l'ordonnateur des états collectifs de redevables retardataires pour lesquels il convient de mettre en œuvre des mesures d'exécution forcée. S'agissant des produits locaux, ces mesures sont la saisie administrative à tiers détenteur et les différentes procédures civiles d'exécution.

Au regard de la demande d'autorisation des mesures d'exécution qui lui est présentée, l'ordonnateur peut adopter l'une des attitudes suivantes :

- viser ces états pour autorisation ;
- garder le silence, auquel cas, si cette situation se prolonge au-delà d'un mois, l'absence de réponse étant assimilée à un refus d'autorisation, le comptable sera fondé à présenter en non-valeur les créances pour le recouvrement desquelles il ne peut pas exercer de poursuites. Toutefois, le recours à cette procédure ne doit pas revêtir un caractère systématique, le comptable devant prendre le soin d'appeler l'attention de l'ordonnateur sur la situation et les conséquences de son silence ;
- refuser son autorisation en ce qui concerne l'ensemble ou certains seulement des redevables, et pour des motifs dont il est seul juge ; dans cette hypothèse, le refus est exprimé par écrit et décharge le comptable de toute responsabilité. Ce dernier présente immédiatement en non-valeur les créances concernées ;
- différer simplement l'exécution des mesures d'exécution, également par un ordre écrit qui décharge la responsabilité du comptable.

S'agissant de la vente des biens saisis dans le cadre d'une saisie vente, celle-ci ne peut être engagée qu'après autorisation du directeur régional ou départemental des Finances publiques (art. 260 A ,1 du livre des procédures fiscales).

En outre, en application de l'article L. 911-9 IV du code de justice administrative (créance résultant d'un jugement), le représentant de l'État peut passer outre à un refus d'autorisation de l'ordonnateur dans le cas où l'état de recouvrement a été émis par ce dernier après mise en demeure. Le représentant de l'État peut également autoriser les mesures d'exécution forcée s'il s'est substitué à l'ordonnateur pour émettre l'état nécessaire au recouvrement.

Enfin, les deux circulaires de 2013 (CL1A 2013/04/2234 du 19 avril 2013 et 2013/10/1137 du 4 octobre 2013 relatives à l'optimisation du recouvrement des produits locaux et à l'économie de frais d'affranchissement des relances des débiteurs retardataires) rénovent les chaînes de poursuites en matière de recouvrement des produits locaux, en les conditionnant à l'existence ou non d'une autorisation générale et permanente de poursuite (AGP).

23 Cf. Circulaire n° 2014-12-4167 du 13 mars 2015 relative à la stratégie de la DGFIP en matière de recouvrement, principe de sélectivité, conséquences en matière de responsabilité des comptables.

24 Cf. Note CL1A n° 2017-04-3556 du 3 mai 2017 relative au relèvement à 15 € du seuil de mise en recouvrement des produits locaux et mise en œuvre de la sélectivité de l'action en recouvrement.



En effet, désormais, en présence d'une autorisation générale de poursuites, le circuit normal de recouvrement (dit « circuit court ») est constitué de la seule lettre de relance avant usage systématique de la saisie administrative à tiers détenteur (SATD, ex-OTD) et de l'utilisation circonstanciée des saisies par voie d'huissier des Finances publiques.

En l'absence d'AGP, les comptables sont invités à informer les ordonnateurs que la phase comminatoire amiable (PCA), confiée exclusivement aux huissiers de justice sera mise en œuvre en lieu et place des autres mesures de relance.

## CHAPITRE 2 – LES MESURES DE RELANCES

Ces mesures de recouvrement amiable sont prévues par les 4°, 5° et 6° de l'article L. 1617-5 du CGCT.

D'un point de vue strictement juridique, les conditions de mise en œuvre de ces mesures préalables au recouvrement forcé sont précisées dans l'article précité. Pour favoriser au maximum l'automatisation des tâches de recouvrement, les fonctionnalités de l'application Hélios, utilisée par le comptable public pour opérer le recouvrement, ont été déterminées dans ce cadre juridique.

S'agissant de recouvrement des produits locaux, les trois mesures de relance possibles sont les suivantes :

- la lettre de relance ;
- la mise en demeure de payer ;
- la phase comminatoire.

### Section 1 – La lettre de relance

Elle informe le redevable de sa défaillance et aucun effet juridique ne lui est attaché (6° de l'art. L. 1617-5 du CGCT).

Comme la lettre de rappel antérieurement, elle doit être considérée comme un second avis mettant le débiteur en demeure de s'acquitter de sa dette de façon amiable. Ce dernier – du point de vue du contentieux du recouvrement – n'a pas intérêt à agir en annulation (TA d'Orléans, 25/05/2010, n° 0801916).

Elle est envoyée en courrier simple, n'a pas à être signée et est exempte de frais.

### Section 2 – La mise en demeure de payer

La mise en demeure de payer informe à nouveau le redevable de sa défaillance mais en l'avertissant explicitement qu'un défaut prolongé de paiement l'expose à des mesures d'exécution forcée (5° de l'art. L. 1617-5 du CGCT).

Elle présente des caractéristiques communes avec l'ancien commandement de payer, mais elle en diffère sur deux points essentiels :

- elle n'est pas soumise à autorisation de poursuite par l'ordonnateur (elle n'est qu'un préalable à des poursuites) ;
- elle n'est jamais génératrice de frais à la charge du redevable.

La mise en demeure de payer annonce au redevable que le comptable engagera des poursuites 8 jours après son envoi. Ce délai de carence permet au redevable de s'acquitter de sa dette.

Grâce à la chaîne automatisée des relances de l'application Hélios, elle est envoyée par courrier simple et non signée. Par exception (action manuelle hors Hélios), elle sera envoyée avec accusé de réception et signée, notamment en cas de risque de prescription (C. comptes, 24/07/2008, Communauté de communes du Liancourtois, n° 52232 ; CRC Île-de-France, 17/05/2011, Département de Paris, n° 2011-0023 J), de l'existence d'un contentieux ou de son éventualité, en fonction du montant de la créance ou en cas de procédure collective (cf. note cadre n° 2009/05/1566 du 24/07/2009 sur le courrier recommandé).

Le second alinéa de l'article L 257 du LPF auquel renvoi le 5° de l'article L. 1617-5 du CGCT dispose que « la notification de la mise en demeure de payer interrompt la prescription de l'action en recouvrement ». Cela étant, il convient de préciser que l'effet interruptif de prescription n'est certain qu'à la condition que le comptable puisse apporter la preuve que cet acte a été notifié au débiteur, comme précédemment pour le commandement de payer.

Le cas échéant, elle tient lieu du commandement de payer prescrit par le code de procédure civile préalablement à une saisie vente. Dans ce cas, elle devra comporter les mêmes mentions que le commandement de payer préalable à une saisie vente et sera soumise au même délai de validité que celui-ci.

### Section 3 – La phase comminatoire

La phase comminatoire a pour objet d'inciter le redevable à s'acquitter de sa dette sous peine d'engagement d'une mesure d'exécution forcée par le comptable public ayant pris en charge la créance concernée.

Elle consiste pour l'huissier de justice :

- à mettre en œuvre les moyens qui lui paraissent utiles et nécessaires pour obtenir le recouvrement des créances qui lui sont confiées notamment par l'envoi de courriers ou messages de toute nature, par des relances téléphoniques, voire par des déplacements au domicile du débiteur ;
- à signaler au comptable les débiteurs en situation d'insolvabilité (carence précédemment constatées par l'huissier de justice à l'occasion du recouvrement d'autres créances prises en charge par les comptables de la DGFIP, etc.) ;
- à constater les situations de disparition du débiteur à l'adresse indiquée (retour du courrier non distribué, notamment au motif « pli non distribuable ») ;
- à tenter d'obtenir la nouvelle adresse du redevable ainsi que toute information permettant de contribuer au recouvrement de la créance.

Au cours de la phase comminatoire, l'huissier de justice n'établit pas de procès-verbal mais communique au comptable les informations qu'il a pu obtenir.

La phase comminatoire, instituée lors de la création de l'opposition à tiers détenteur par l'article 63 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificatives pour 2004, était par le passé un préalable obligatoire à la notification d'une opposition à tiers détenteur. L'article 96 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, a supprimé le caractère obligatoire de la phase comminatoire avant une opposition à tiers détenteur.

L'article 55 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 codifie dans le 6° de l'article L. 1617-5 du CGCT la phase comminatoire. La demande à un huissier de justice par le comptable d'une phase comminatoire reste une simple faculté et elle peut être demandée quelle que soit la nature de la mesure d'exécution forcée possible ultérieurement.

Ainsi, d'un point de vue strictement juridique, la phase comminatoire peut être demandée dès lors que le titre de recette a été pris en charge et avant toute mesure d'exécution forcée. Elle n'est cependant plus possible après une mesure d'exécution forcée en vertu de la convention du 15 décembre 2010 conclue entre la Chambre nationale des huissiers de justice et la Direction générale des Finances publiques.

Toutefois, l'utilisation de la phase comminatoire doit être raisonnée. Pour des créances dues par des débiteurs primo-défaillants ou d'un montant limité, la phase comminatoire évite le coût financier et administratif de poursuites ultérieures.

À l'inverse, plusieurs motifs peuvent dissuader l'emploi de la phase comminatoire pour certaines créances. Par exemple, selon leur montant, le risque contentieux ou encore l'insolvabilité avérée du débiteur, certaines créances doivent plutôt faire l'objet de poursuites dans les meilleurs délais afin de sécuriser l'action en recouvrement, voire de pousser à la conclusion d'échéancier de paiement directement avec le comptable dans les meilleurs délais.

En tout état de cause, l'utilité de phases comminatoires devra être appréciée par le comptable de manière objective au regard de la nature et du montant des créances à recouvrer, des débiteurs concernés, de l'intérêt que les ordonnateurs portent à cette mesure de relance, tous éléments qui dépendent du contexte local dans lequel interviennent les comptables.

Le délai d'exécution d'une phase comminatoire est en principe de 75 jours en vertu de la convention nationale susvisée. Il peut toutefois être porté à 60 jours dans l'application Hélios en fonction des dispositions de la convention départementale conclue entre la DDFIP/DRFiP et l'huissier si la performance de ce dernier le justifie. En outre, le comptable reste libre de décider que la durée de la phase comminatoire soit prolongée pour certains dossiers.

## TITRE 2 – LA SAISIE ADMINISTRATIVE À TIERS DÉTENTEUR

Afin d'harmoniser le recouvrement des créances publiques, l'article 73 de la loi de finances de 2017 crée la saisie administrative à tiers détenteur (SATD) commune à l'ensemble des comptables du trésor. Elle s'est substituée à l'opposition à tiers détenteurs (OTD) pour le recouvrement des produits locaux à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

En application du 7° de l'article L. 1617-5 du CGCT, les comptables publics peuvent exercer la saisie administrative à tiers détenteur codifiée à l'article L. 262 du LPF pour le recouvrement des recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

À l'instar de la saisie-attribution, cette procédure emporte l'effet d'attribution immédiate des sommes appréhendées prévu par l'article L. 211-2 du code des procédures civiles d'exécution (CPCE). Néanmoins, la SATD étant une saisie administrative simplifiée ne donnant pas lieu à des frais, la notification préalable d'une mise en

demeure n'est pas requise.

Dans une démarche d'harmonisation des poursuites, les dispositions de l'article R. 1617-22 du CGCT ont été abrogées et aucun seuil de mise en œuvre de la SATD n'est fixé par la réglementation applicable aux produits locaux. Pour autant, le paramétrage national Hélios demeure dès lors que les seuils existants répondent à des critères d'efficacité de l'action en recouvrement. Néanmoins, il est possible aux ordonnateurs de modifier localement ce seuil à la hausse ou à la baisse. La détermination de nouveaux seuils doit être formalisée au sein d'une convention de sélectivité dont des modèles ont été diffusés au réseau en annexe à la note DGFIP 2017/04/3556 du 3 mai 2017. Dans ce cadre, l'attention des comptables est appelée sur le fait que tout paramétrage à la baisse doit s'inscrire dans une analyse de la pertinence de l'engagement de la poursuite, en regard des coûts humains et financiers engendrés. Il convient de sensibiliser les ordonnateurs sur ce point.

## CHAPITRE 1 – CHAMP D'APPLICATION DE LA SAISIE ADMINISTRATIVE À TIERS DÉTENTEUR

### Section 1 – Les créances et les créanciers publics concernés

#### Sous-section 1 – Les créanciers publics

Bénéficient de la saisie administrative à tiers détenteur les collectivités et établissements publics locaux auxquels sont applicables les dispositions de l'article L. 1617-5 du CGCT.

L'article 55 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010, en étendant aux associations syndicales de propriétaires et aux groupements d'intérêt public l'application de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, permet aux comptables publics de ces organismes de recourir à la SATD.

Le recours à la SATD est possible sur l'ensemble du territoire national, à l'exception de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie.

#### Sous-section 2 – L'ensemble des recettes de ces créanciers publics bénéficie de la SATD

Le 7° de l'article L. 1617-5 du CGCT ne fixe aucune restriction quant à la nature des recettes concernées par la SATD.

La SATD peut donc être diligentée pour le recouvrement de l'ensemble des titres de recettes des collectivités, des établissements publics locaux et des autres entités du secteur public local auxquelles l'article L. 1617-5 du CGCT est applicable en vertu d'une disposition expresse.

### Section 2 – Les créances susceptibles d'être appréhendées

La saisie administrative à tiers détenteur permet d'appréhender les créances exigibles entre les mains d'un tiers détenteur, que cette créance monétaire soit exigible, conditionnelle (ou à terme) ou à exécution successive.

#### Sous-section 1 – La saisie administrative portant sur des créances exigibles

Lorsque la créance objet de la SATD est exigible à la date de notification de la saisie administrative à tiers détenteur, les sommes saisies sont immédiatement attribuées au profit de la collectivité ou de l'établissement public local créancier en raison de l'effet d'attribution immédiate prévue à l'article L. 211-2 du code procédure civile d'exécution (CPCE).

Toutefois, cet effet d'attribution immédiate est limité :

- au montant de la créance pour laquelle le comptable a exercé l'opposition ;
- à l'existence d'une obligation du tiers saisi à l'égard du débiteur. Si l'obligation du tiers saisi prend fin, ce dernier ne sera bien évidemment plus tenu d'honorer l'opposition en cours ;
- s'agissant d'une SATD notifiée sur un compte de dépôt, celle-ci ne produira ses effets que sur les sommes déposées par le débiteur avant la notification de la SATD, sous réserve de la régularisation des opérations en cours, à l'exclusion des sommes que le débiteur serait amené à y déposer après la notification de la SATD. Par ailleurs, pour saisir les valeurs d'un compte titres, il convient de recourir non à la SATD mais à la saisie des valeurs mobilières et des droits d'associés.

De manière générale, le tiers saisi doit être débiteur d'une somme d'argent envers le redevable au jour de la notification de la SATD, à défaut de quoi la SATD ne produira aucun effet.

## Sous-section 2 – La saisie administrative à tiers détenteur portant sur des créances à exécution successive

La SATD peut porter des créances à exécution successive, ces dernières étant saisissables en vertu de l'article L. 112-1 du CPCE.

### I. Définition de la créance à exécution successive

Tout en mentionnant expressément la notion de créance à exécution successive, la loi n'en précise pas le contenu. Toutefois, la jurisprudence a apporté des précisions en la matière.

Ainsi, la Cour de cassation considère que des loyers afférents à un contrat de bail constituent une créance à exécution successive (C. cass., avis du 16 décembre 1944, n° 0940021 ; C. cass., civ., 2 arrêts du 10 juillet 1996, n° 94-19551). Les loyers ont tous leur origine dans un même acte juridique, le contrat de bail, fait générateur de la créance ; les versements périodiques correspondent à des échéances successives mais l'obligation de payer résulte uniquement du contrat initial.

La créance à exécution successive peut donc s'analyser comme une obligation résultant d'un acte contractuel, légal ou juridictionnel isolé, dont les modalités d'exécution échelonnées dans le temps n'affecteraient que l'exigibilité et n'empêcherait pas la saisie de l'ensemble des versements non encore échus.

### II. Principe de la saisie des créances à exécution successive

L'effet de la SATD se prolonge jusqu'à ce que la créance de la collectivité ait été totalement recouvrée. À cette fin, il appartient au tiers saisi de se libérer, au fur et à mesure des échéances, entre les mains du créancier saisissant conformément à l'article R. 211-15 du code de procédure d'exécution civile.

Les versements se font jusqu'à extinction de la créance visée dans l'acte de saisie administrative à tiers détenteur. À l'exception des saisies sur rémunérations, où les créanciers viennent en concours sauf cause légitime de préférence, et hormis le cas d'une SATD portant sur une créance garantie par le privilège du trésor (ex-ATD) sur rémunération, la survenance d'une saisie ultérieure n'a pas d'incidence sur l'obligation du tiers saisi tant que la créance du premier saisissant n'a pas été totalement apurée.

La résiliation du contrat conclu entre le tiers saisi et le débiteur rend caduque la SATD.

### III. Incidence de l'ouverture d'une procédure collective

L'alinéa 2 de l'article L. 211-2 du code des procédures civiles d'exécution précise que la survenance d'un jugement portant ouverture d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire ne remet pas en cause l'effet attributif immédiat attaché à la saisie attribution.

Ainsi, aux termes d'un arrêt de la chambre mixte de la Cour de cassation « la saisie-attribution d'une créance à exécution successive, pratiquée à l'encontre de son titulaire avant la survenance d'un jugement portant ouverture d'un redressement ou d'une liquidation judiciaires de celui-ci, poursuit ses effets sur les sommes échues en vertu de cette créance, après ledit jugement » (C. cass., 22/11/2002, n° de pourvoi 99 61 3935, Sté Chauray Contrôle).

## Sous-section 3 – La saisie administrative à tiers détenteur portant sur des créances conditionnelles et à terme

Le cinquième alinéa de l'article L.262 du LPF prévoit que la SATD peut saisir les créances même conditionnelles ou à terme que le redevable possède à l'encontre du tiers saisi, lorsqu'elles deviennent effectivement exigibles.

### I. Définition de la créance conditionnelle ou à terme

Une créance est conditionnelle lorsqu'elle dépend d'un événement futur et incertain ( article 1304 du code civil). Une créance est à terme lorsque son exigibilité est différée jusqu'à la survenance d'un événement futur et certain, encore que la date en soit incertaine ( article 1305 du code civil).

Ainsi, il a été considéré qu'une somme dont le tiers saisi conteste être débiteur, constitue une créance conditionnelle ou à terme, susceptible de justifier l'utilisation de la SATD. Dans ce cas , la SATD n'aura effet plein et entier que lorsqu'une décision judiciaire définitive aura reconnue que la créance est à la charge du tiers saisi.

En revanche, les créances futures, éventuelles ou hypothétiques ne peuvent pas être saisies. La créance éventuelle est une créance qui n'est pas encore née à la date de la notification de la SATD, ce qui la rend incertaine, voire douteuse. Par plusieurs arrêts, la Cour de cassation, tout en confirmant qu'une SATD ne pouvait appréhender une créance éventuelle , a donné une interprétation assez large de cette notion ( Cass.civ. 2ème, arrêt du 11 mai 2000, n°97-12362; Cass. Com., arrêt du 13 mars 2001, n°98-12700).

## II. Principe de la saisie des créances à exécution conditionnelle ou à terme

Il résulte de l'alinéa 5 du 1<sup>o</sup> de l'article L. 262 du LPF que :

- la SATD produit son effet sur les créances exigibles ;
- son effet s'étend aux créances conditionnelles ou à terme quelle que soit la date à laquelle elles sont effectivement exigibles. Dans ce cas, la SATD ne pourra cependant être exécutée que lorsque la condition sera remplie ou le terme échu. Ainsi, il appartient au tiers saisi de veiller à s'acquitter de ses obligations entre les mains du comptable, dès que la créance conditionnelle ou à terme devient exigible (alinéa 2 du 3<sup>o</sup> de l'article L. 262 du LPF)

### Sous-section 4 – Le cas particulier de la saisie des prestations familiales

Les prestations familiales sont insaisissables sauf pour le paiement des dettes alimentaires ou pour le paiement des soins de l'enfant handicapé (article L. 553-4 du code de la sécurité sociale).

La notion de dette alimentaire est prévue par l'article 203 du code civil qui dispose que « *les époux contractent ensemble, par le fait seul du mariage, l'obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants* ».

L'enfant est au premier chef le créancier de la dette alimentaire. Toutefois la jurisprudence a étendu le champ des créanciers à d'autres personnes notamment aux collectivités territoriales : la Cour de cassation a admis que « la commune est, à défaut de règlement par les parents, subrogée dans la créance alimentaire de l'enfant et peut à ce titre pratiquer une saisie-arrêt entre les mains de l'organisme qui sert ces prestations » (C. cass., soc., 25/05/1987, n<sup>o</sup> 85-18042).

Dans ce cadre, les collectivités sont autorisées à saisir par voie de saisie simplifiée les prestations familiales pour recouvrer les créances telles que des frais de cantines (C. cass., soc., 12/06/1981, n<sup>o</sup> 79-15361), des frais de soins (C. cass., soc., 12/03/1998, n<sup>o</sup> 96-16591), des frais de pension (C. cass., soc., 26/10/2000, n<sup>o</sup> 98-20809) et, plus généralement, des « frais exposés pour ce qui est nécessaire à la vie de l'enfant » (C. cass., soc., 26/10/2000, n<sup>o</sup> 98-20809).

En revanche, les frais de poursuites engagés par les créanciers d'aliments ne peuvent bénéficier de cette procédure dès lors qu'ils ne sont pas engagés dans l'intérêt de l'enfant (C. cass. 12/06/1981 et 26/10/2000 préc. ; Inst. Conf. 03-007-A-M, 22/05/2003).

Par ailleurs, les collectivités ne peuvent se prévaloir d'une créance alimentaire à l'égard d'une personne surendettée. La Cour de cassation a adopté une définition restrictive de la « notion de dette alimentaire », dans un but protecteur de la personne surendettée. Ainsi dans un avis n<sup>o</sup> 0070013P du 8 octobre 2007, au visa de l'article L. 333-1 du code de la consommation, la juridiction a considéré que ne constituaient pas des dettes alimentaires du débiteur surendetté les dettes à l'égard d'une collectivité publique pour des créances portant sur des frais de restauration scolaire, d'accueil périscolaire ou de centre de loisirs. En conséquence les créances susmentionnées ont vocation à être intégrées au plan de surendettement.

## Section 3 – Les tiers saisis concernés

La SATD peut être notifiée auprès de toute personne physique ou morale détenant des fonds pour le compte du redevable, qui a une dette envers lui, ou qui lui verse des ressources (banques, employeurs, organismes publics, locataires, fermiers, notaires, liquidateurs, mandataires de justice, etc.). Les deux sous-sections qui suivent apportent des précisions sur deux catégories particulières de tiers.

### Sous-section 1 – Le tiers saisi est un comptable public

L'article R. 143-3 du code des procédures civiles d'exécution prévoit que tout acte de saisie est, à peine de nullité, signifié ou notifié au comptable public assignataire de la dépense.

L'acte de saisie notifié entre les mains d'un comptable public doit mentionner précisément, à peine de nullité, la créance saisie conformément à l'article R. 143-2 du CPCE.

Par ailleurs, les saisies et oppositions notifiées entre les mains d'un comptable public ne produisent plus effet au terme d'un délai de cinq ans. Au terme de ce délai, si la créance n'a pas pu être recouvrée dans son intégralité, la SATD devra donc être renouvelée (Loi du 12 avril 1922 réduisant à cinq années l'effet des oppositions pratiquées entre les mains des comptables des départements, communes et autres établissements publics).

### Sous-section 2 – Le tiers saisi est à l'étranger, dans une collectivité d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie

Conformément au principe de territorialité, la SATD ne peut pas être diligentée sur le territoire d'un État étranger, d'une collectivité d'outre-mer ou de la Nouvelle-Calédonie. Dès lors, aucune SATD ne peut être intentée auprès d'un tiers détenteur (organisme bancaire ou employeur) situé hors de métropole et des départements d'outre-mer.

Le recouvrement auprès de tiers détenteurs situés dans une collectivité d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie s'effectue donc par le biais de saisies mobilières confiées à l'huissier des Finances publiques territorialement compétent. Le comptable public formalise cette demande par le biais des états de poursuite extérieure (EPE) devant transiter par la Direction locale d'outre-mer ou de Nouvelle-Calédonie

En revanche, les comptables peuvent régulièrement notifier des SATD à des tiers détenteurs situés en France métropolitaine pour saisir des sommes appartenant à des débiteurs partis à l'étranger. Dans cette hypothèse, la SATD doit être notifiée aux redevables partis à l'étranger par remise à parquet, sous réserve de l'application des règlements communautaires et des traités internationaux<sup>25</sup>, selon les dispositions du code de procédure civile (art. 684 et suivants du code de procédure civile). : S'agissant des règles applicables en matière de notification par pays, il convient de consulter le site dont l'adresse suit <http://www.justice.gouv.fr/europe-et-international-10045/entraide-civile-internationale-11847/>

#### **Section 4 – Circonstances interdisant le recours à la saisie administrative à tiers détenteur**

Un comptable ne pourra régulièrement notifier une SATD lors de la survenance des incidents de recouvrement suivants :

- la suspension de la force exécutoire du titre de recette exécutoire résultant de l'introduction d'un recours par le débiteur ;
- l'ouverture d'une procédure collective : la SATD ne peut être exercée que pour le recouvrement des créances nées postérieurement à l'ouverture de la procédure (créances de l'art. L. 622-17 ou L. 641-13 du code de commerce) ;
- en cas d'ouverture de toute procédure emportant un effet suspensif des poursuites (prévention des difficultés des entreprises, art. L. 611-10-1 du code de commerce ; surendettement des particuliers, art. L.331-3-1 du code de la consommation).

### **CHAPITRE 2 – LA PROCÉDURE DE LA SAISIE ADMINISTRATIVE À TIERS DÉTENTEUR**

#### **Section 1 – La forme des saisies administratives à tiers détenteur**

La saisie administrative à tiers détenteur (SATD) ne répond à aucun formalisme particulier.

Pour autant, elle doit comporter les mentions nécessaires à sa validité, à savoir :

- son fondement légal ;
- la date de la saisie ;
- l'identité du comptable saisissant, du débiteur saisi et du tiers saisi ;
- la nature et le montant de la créance pour laquelle la saisie est pratiquée ;
- les délais et les voies de recours, qui doivent figurer sur l'exemplaire de la SATD notifié au redevable.

Dans un souci de simplification, l'article L. 212-2 du code des relations entre le public et l'administration dispense le comptable de l'obligation de signer les saisies administratives à tiers détenteur dès lors qu'elles comportent les prénom, nom et qualité ainsi que la mention du service auquel son auteur appartient.

#### **Sous-section 1 – Le suivi des saisies administratives à tiers détenteur**

Le poste comptable assure le suivi précis des saisies administratives à tiers détenteurs (date d'envoi, date de retour des accusés réception). Pour faciliter ce suivi, l'application Hélios permet de retracer les différentes étapes de la mise en œuvre de la SATD (la date d'envoi des SATD issues de l'automate des poursuites ou d'une action individuelle ; le résultat de ces saisies encodé dans Hélios).

Lorsqu'à l'expiration du délai de quinze jours à compter de la date d'envoi de la saisie administrative, le tiers détenteur n'en a pas accusé réception, un rappel doit impérativement lui être adressé en envoi recommandé postal. Ce rappel doit préciser au tiers détenteur qu'au terme d'un délai de trente jours à compter de la réception de la saisie administrative, la collectivité créancière est en droit de lui réclamer les sommes saisies, majorées du taux d'intérêt légal conformément au 3° de l'article L. 262 du livre des procédures fiscales.

#### **Sous-section 2 – Cas particuliers**

##### **L'opposition au paiement du prix de vente d'un fonds de commerce**

L'opposition au paiement du prix de vente d'un fonds de commerce est une mesure conservatoire qui doit se

<sup>25</sup> Pour des développements sur le recouvrement à l'étranger, voir la note 2013/08/774 du 3 octobre 2013 sur la procédure de recouvrement à l'étranger des créances hospitalières.

faire par acte extrajudiciaire (art. L. 141-14 du code de commerce). Par ailleurs, tous les créanciers qui ont fait opposition dans le délai légal de dix jours après la publication au BODACC viennent en concours sans qu'aucun transport amiable ou judiciaire du prix ne puisse leur être opposé. Ces dispositions font échec à l'effet attributif immédiat de la saisie administrative à tiers détenteur. Dès lors, il convient de former opposition au paiement du prix de vente d'un fonds de commerce par acte extrajudiciaire, conformément aux dispositions prévues par le code de commerce, et non par la voie de saisie administrative à tiers détenteur.

### **La saisie administrative à tiers détenteur bancaire diligentée à l'encontre d'une personne mariée utilisant un nom d'usage**

En vertu de l'article 221 du code civil, chacun des époux, quel que soit le régime matrimonial qu'ils ont adopté, a la faculté d'avoir un compte bancaire ouvert à son nom personnel. Ainsi, une femme mariée peut donc être titulaire de comptes de dépôt ouverts à son nom marital (nom d'usage) ou à son patronyme (« nom de jeune fille »).

Dès lors, afin d'éviter toute difficulté avec les établissements teneurs de ces comptes pour le traitement des SATD, il est conseillé d'établir ces dernières en indiquant le patronyme suivi du nom d'usage du débiteur ou de la débitrice.

### **La saisie administrative à tiers détenteur adressée à un employeur**

Afin de faciliter les opérations de retenues sur salaires effectuées par les employeurs, l'imprimé de la SATD détaille au verso le barème des quotités saisissables applicable en la réglementation en vigueur (art. R. 3252-2 du code du travail).

## **Section 2 – Notification des saisies administratives à tiers détenteur**

### **Sous-section 1 – Les modalités de notification de la SATD au tiers saisi**

#### **Créances supérieures ou égales à 1 500 euros**

La saisie administrative à tiers détenteur peut être adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, notamment lorsque le comptable a des raisons de craindre des difficultés de recouvrement (organisation d'insolvabilité du débiteur, débiteur récidiviste ou de mauvaise foi, etc ...).

Le pli recommandé peut être retourné par la Poste avec la mention « pli non distribuable » pour l'un des quatre motifs suivants : boîte inaccessible, boîte non identifiable, non réclamé, refusé.

Dans les trois premiers cas, le comptable doit renouveler la notification après vérification de l'adresse du tiers saisi.

Dans le dernier cas, la notification est renouvelée. Si la deuxième tentative ne donne pas davantage de résultat, il convient de procéder à la signification de la saisie administrative à tiers détenteur par voie d'huissier (des Finances publiques ou de justice).

Lorsque le comptable est certain de l'adresse à laquelle le pli a été envoyé, la notification est considérée comme valable.

#### **Créances inférieures à 1 500 euros**

La saisie administrative à tiers détenteur est envoyée sous pli simple.

Toutefois, lorsque le comptable a de sérieux doutes sur la bonne foi du tiers détenteur ou sur le risque d'une procédure collective, l'opposition doit être adressée en recommandé avec demande d'avis de réception.

De manière générale, la notification par voie de recommandé avec demande d'avis de réception est un mode de preuve décisif de la réception par le tiers de la saisie administrative et, par voie de conséquence, du point de départ des délais qui courent à son encontre et à l'encontre du débiteur. Par ailleurs, en cas de litige avec d'autres créanciers saisissants, l'effet attributif immédiat bénéficiera à celui qui est en mesure d'attester la date de réception de l'acte de poursuite.

La notification par voie de recommandé est donc à privilégier dans les cas où le comptable a des raisons sérieuses et tangibles de craindre des difficultés dans l'exécution de la saisie administrative à tiers détenteur.

### **Sous-section 2 – La notification électronique de la SATD au tiers détenteur**

L'article 73 de la loi des finances du 28 décembre 2017 ouvre la possibilité aux comptables de procéder à la notification électronique de la SATD aux établissements de crédit et aux organismes sociaux détenteurs ou

débiteurs de sommes qui appartiennent ou qui doivent revenir aux redevables de ces créances. Le cas échéant, la loi prévoit que la SATD « prend effet à la date et à l'heure de leur mise à disposition, telles qu'enregistrées par le dispositif électronique sécurisé mis en œuvre par l'administration ».

### Section 3 – Les modalités de notification de la SATD au débiteur

#### Sous-section 1 – Les règles générales

La notification de la SATD au débiteur est prescrite par l'article L. 262 du LPF. La date de notification de la SATD fait courir le délai de deux mois ouvert au redevable pour contester la SATD. Pour garantir l'effectivité de ce recours, l'article L. 262 prévoit que l'exemplaire de la SATD notifié au redevable doit comprendre, sous peine de nullité, les délais et voies de recours.

Les modalités de sa notification suivent celles définies pour le tiers détenteur, c'est-à-dire par lettre simple pour les créances d'un montant inférieur à 1 500 euros et par lettre simple ou recommandée avec demande d'avis de réception pour celles supérieures ou égales à ce montant.

L'omission de la mention du tiers détenteur sur la notification adressée au redevable est un vice de forme, qui doit être considéré comme l'inobservation d'une formalité substantielle (concernant l'avis à tiers détenteur : C. cass., 18/06/1996, n° de pourvoi 94-17246, Bull. civ. n° 181). Il appartient au redevable qui l'invoque de prouver l'existence d'un grief (art. 114 du code de procédure civile) en démontrant que l'absence de cette mention l'a empêché de contester utilement cette poursuite. L'existence du grief est appréciée souverainement par le juge.

#### Sous-section 2 – Les cas particuliers justifiant les aménagements de notification de la SATD au débiteur

##### I. Les modalités de notification au débiteur faisant l'objet d'une procédure collective

Le débiteur est dessaisi de la gestion de son patrimoine par l'ouverture d'une procédure collective. Lorsque le redevable fait l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire, les droits et actions du débiteur sur son patrimoine sont exercés par le liquidateur pendant toute la durée de la procédure, conformément à l'article L. 641-9 du code de commerce qui le désigne comme le représentant légal du débiteur saisi.

Sa qualité de représentant légal du débiteur n'est pas incompatible avec sa qualité de tiers détenteur de fonds pour le compte du débiteur. Par conséquent, les poursuites par voie de saisie administrative à tiers détenteur doivent être dénoncées au liquidateur « ès-qualité » alors même qu'il est destinataire de la saisie simplifiée en qualité de tiers saisi.

Dans un arrêt du 19 janvier 1999 (C. Com. n° 96-18256, 19/01/1999, Société Orly-Frais), la Cour de cassation a jugé que, lorsque le jugement de liquidation judiciaire est prononcé au cours du délai ouvert pour contester une saisie attribution, il interrompt le délai et un nouveau délai commence à courir à compter de la dénonciation faite au liquidateur.

Cette jurisprudence apparaît transposable à la procédure de la SATD ; il en résulte que, dans l'hypothèse où un jugement de liquidation judiciaire (ou de redressement judiciaire avec dessaisissement) intervient avant l'expiration du délai ouvert au débiteur pour contester la SATD, les comptables doivent renouveler sa dénonciation auprès du mandataire (art. L. 631-12 c.com).

En cas de redressement judiciaire avec dessaisissement du débiteur, l'administrateur désigné par le tribunal exerce une mission d'administration et de gestion totale de l'entreprise. Dans ce cas seulement, il convient de lui dénoncer la mesure de saisie.

En cas de redressement judiciaire, les actes de poursuites doivent être notifiés :

- au cours de la période d'observation, à l'administrateur, au débiteur et au représentant des créanciers ;
- après l'adoption du plan de continuation, directement au débiteur qui est remis à la tête de ses affaires ;
- après l'adoption du plan de cession, soit à l'administrateur s'il en a été nommé un, soit au débiteur.

##### II. Les modalités de notification de la SATD au débiteur mineur

Le mineur, soumis à un régime d'incapacité absolue (sauf émancipation) doit être représenté dans tous les actes civils. Dans la mesure où le représentant légal dispose de tous les biens du mineur, les procédures d'exécution forcée (dont la SATD) concernant un débiteur mineur doivent être dirigées contre son représentant légal (le plus souvent ses parents) qui doit être désigné comme tel dans les actes de poursuite.

##### III. Les SATD notifiées sur des fonds déposés par les liquidateurs auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)

En vertu de l'article L. 662-1 du code de commerce, les fonds déposés par les liquidateurs auprès de la CDC sont insaisissables. Aucune saisie administrative à tiers détenteur ou autre saisie ne peut être formée sur ces créances.



En revanche, le recouvrement des créances de l'article L. 622-17 du code de commerce peut se poursuivre sur les autres éléments du patrimoine du débiteur (sur les comptes bancaires, le prix de vente des éléments d'actifs (C. Cass., 08/12/1998, n° de pourvoi 96-15460, Fourquié), auprès des clients débiteurs, notaires, séquestres, etc ...).

#### **Section 4 – Mainlevée de la saisie administrative à tiers détenteur**

Lorsque, postérieurement à la notification de la saisie administrative à tiers détenteur, le redevable s'est acquitté de sa dette ou a bénéficié d'une remise gracieuse de la part de la collectivité créancière, le comptable doit ordonner la mainlevée de la saisie administrative. Il en est de même dans l'hypothèse où des délais de paiement sont accordés par le comptable au débiteur.

La mainlevée n'est encadrée par aucun formalisme particulier : elle prendra donc la forme d'une simple lettre signée du comptable, ou d'un agent de son poste bénéficiant d'une délégation de signature. Cette mainlevée est adressée parallèlement au tiers détenteur et au débiteur.

La mainlevée ne constitue pas une renonciation à la perception des droits (C. Cass., 22/05/1975, Bull. civ. n° 136).

Par ailleurs, elle n'a d'effet que pour l'avenir et ne remet pas en cause les effets passés de l'acte.

Il doit également être procédé à la mainlevée de la saisie administrative à tiers détenteur toutes les fois où celle-ci a été engagée à tort par le comptable (poursuites suspendues, conditions préalables non respectées, etc.) ou lorsque la saisie administrative à tiers détenteur apparaît viciée en la forme. Dans ce cas, l'acte doit être annulé et est censé n'avoir jamais existé : tous ses effets devront donc être effacés.

Sur demande justifiée du débiteur, le remboursement des frais (bancaires, postaux, téléphoniques, etc ...) occasionnés par la saisie administrative annulée pourra être effectué par le Directeur départemental ou régional des Finances publiques.

### **CHAPITRE 3 – LES EFFETS DE LA SAISIE ADMINISTRATIVE À TIERS DÉTENTEUR**

Le 4<sup>e</sup> alinéa du 1 de l'article L. 262 du livre des procédures fiscales dispose que « *La saisie administrative à tiers détenteur emporte l'effet d'attribution immédiate prévu à l'article L. 211-2 du code des procédures civiles d'exécution. Les articles L. 162-1 et L. 162-2 du même code sont applicables.* »

#### **Section 1 – L'effet d'attribution immédiate**

##### **Sous-section 1 – Le principe et ses conséquences**

L'effet d'attribution immédiate s'étend aux sommes dont le tiers est détenteur ou débiteur au moment où il reçoit la demande du comptable. Il s'applique également aux créances conditionnelles et à terme que le redevable possède à l'encontre du tiers, quelle que soit la date à laquelle ces créances deviennent exigibles.

La saisie administrative à tiers détenteur produit son effet dès sa réception par le tiers saisi. Cet effet n'est pas subordonné à sa notification préalable au débiteur (CE, 15/10/1997, n° 175722 et 175798, SARL ECIOM).

À l'instar de la saisie attribution de droit commun, la SATD confère au comptable public un droit exclusif sur les sommes saisies, qui est opposable aux autres créanciers. Sa notification rend le tiers personnellement débiteur des causes de la saisie envers la collectivité créancière, dans les limites de son obligation à l'égard du débiteur.

#### **I. Situation de concours**

L'effet d'attribution immédiate bénéficie au créancier le plus diligent.

Compte tenu de l'effet d'attribution immédiate, les saisies signifiées ou notifiées postérieurement à la date figurant sur l'accusé réception de la SATD (même émanant de créanciers privilégiés) sont inopérantes à concurrence du montant pour lequel la SATD a été pratiquée (C. Cass., 11/02/1997, n° de pourvoi 94-21784, BRENAC).

C'est le « prix de la course » : la créance saisie est attribuée définitivement au créancier le plus diligent. Les fonds restants sont valablement appréhendés par le second saisissant.

Pour autant, les saisies signifiées ou notifiées postérieurement ne sont pas nulles et produiront leurs effets s'il advient que la première saisie se trouve privée d'effet.

En cas de concours de saisies hors rémunération, elles sont exécutées en proportion de leurs montants respectifs.

Les concours de saisies supposent donc que la réception d'une SATD et la signification ou la notification d'une autre saisie interviennent le même jour.

Dans de telles situations, l'alinéa 3 de l'article L. 211-2 du CPCE prévoit que « *si les sommes disponibles ne permettent pas de désintéresser la totalité des créanciers ainsi saisissants, ceux-ci viennent en concours* ».

Par ailleurs, le 4 de l'article L. 262 du livre des procédures fiscales précise que « *lorsqu'une même personne est simultanément destinataire de plusieurs saisies administratives à tiers détenteur établies au nom du même redevable, elle doit, en cas d'insuffisance de fonds, exécuter ces saisies en proportion de leurs montants respectifs* »).

La Cour de cassation (avis du 24 mai 1996) a considéré que le concours entre les créanciers devait se régler au prorata des créances respectives, sans qu'il y ait lieu de prendre en compte le caractère privilégié des créances à l'origine de la saisie.

Cet avis ne s'applique cependant pas aux situations de concours de saisies portant sur des rémunérations, dont les modalités de traitement sont récapitulées au 3) du paragraphe 2 de la sous-section 2 infra.

## II. Paiement avant l'expiration du délai de contestation

Bien que le tiers détenteur bénéficie d'un délai de trente jours pour reverser les sommes saisies, la saisie administrative n'emporte pas moins attribution immédiate de la créance saisie.

Le comptable n'a pas à fournir au tiers un certificat de non-contestation, comme en matière de saisie attribution, pour obtenir le versement du tiers saisi. Le versement des fonds peut intervenir avant l'expiration du délai légal de trente jours.

## III. Survenance d'une procédure collective postérieurement à la notification de la saisie administrative à tiers détenteur

Lorsque la saisie administrative à tiers détenteur est notifiée avant la date d'ouverture de la procédure collective, les fonds appréhendés sont attribués dès la date de sa notification au profit du comptable saisissant.

La saisie administrative à tiers détenteur n'est pas concernée par le champ d'application du 7° de l'article L. 632-1 du code de commerce, qui ne frappe de nullité que les mesures conservatoires notifiées entre la date de cessation de paiement et celle de l'ouverture de la procédure collective.

De manière générale, toute créance saisie par voie de saisie administrative à tiers détenteur dont le fait générateur est antérieur à la date d'ouverture de la procédure collective est acquise au comptable saisissant quelle que soit sa date d'exigibilité.

Toutefois, l'alinéa 2 de l'article L. 632-2 du code de commerce prévoit que « toute saisie administrative, toute saisie attribution ou toute opposition peut également être annulée lorsqu'elle a été délivrée ou pratiquée par un créancier à compter de la date de cessation des paiements et en connaissance de celle-ci ». Il s'agit d'une nullité facultative qui vise les saisies administratives notamment. Les juges saisis d'une demande de nullité facultative disposent d'un véritable pouvoir souverain d'appréciation pour prononcer ou non l'annulation de l'acte.

Sur ce point, il convient de se référer au *Guide des procédures collectives* qui décrit les conditions d'engagement de l'action en nullité en période suspecte<sup>26</sup>.

La notification d'une saisie administrative antérieurement à l'ouverture d'une procédure collective ne dispense pas le comptable saisissant de procéder à la déclaration de la créance pour laquelle la saisie a été pratiquée. En effet, le redevable n'est pas libéré tant que le paiement par le tiers saisi n'a pas été effectué.

Il en est de même si la saisie administrative est contestée dans le délai d'opposition à poursuites dans la mesure où cette contestation n'a pas d'incidence sur l'exigibilité de la créance.

### Sous-section 2 – Les applications du principe

#### I. Saisie administrative à tiers détenteur sur comptes de dépôt

Les articles L. 162-1 et R. 162-1 ainsi que les articles R. 211-19 à R. 211-23 du CPCE posent des règles particulières en ce qui concerne la saisie attribution des comptes de dépôt, notamment sur les obligations des établissements teneurs de comptes et sur les modalités de prise en compte des opérations en cours.

En outre, les articles L. 122-4 et L. 162-2 CPCE et R. 112-5, R. 162-2 à 162-9 et R. 213-10 du même code détaillent les régimes de protection dont peuvent bénéficier certaines sommes versées sur un compte bancaire et le dispositif du solde bancaire insaisissable.

#### A. Comptes susceptibles d'être appréhendés

##### Règle générale

Conformément aux dispositions de l'article R. 211-19 du CPCE, le teneur de comptes doit bloquer tous les comptes du débiteur poursuivi représentant des sommes d'argent, *sans qu'il soit besoin au créancier saisissant de mentionner sur la saisie administrative à tiers détenteur les références des comptes en question*.

<sup>26</sup> Disponible sous NAUSICAA / Fiscalité / Recouvrement / Recouvrement forcé / Procédures collectives / Guides / Fiche « Les nullités de la période suspecte ».

Tous les comptes enregistrant des dépôts de fonds sont concernés. Constituent notamment des comptes au sens des articles précités le compte chèques, le compte-courant, le compte à terme, le compte d'avance, les comptes sur livret (dont livret de développement durable, ancien codevi), bon de caisse nominatif, compte ou plan d'épargne logement, plan d'épargne populaire, compte en numéraire affecté à un plan d'épargne en actions (PEA), le compte d'espèces joint au compte titres, les comptes à titulaires multiples.

S'agissant des comptes et plans d'épargne logement, la Cour de cassation a décidé que l'indisponibilité relative dont étaient frappées les sommes versées sur un plan d'épargne logement ne pouvait les faire échapper aux poursuites d'un créancier saisissant (C. Cass., 17/06/1992, 2 arrêts Lacoeuilhe / Benhamou, n° de pourvoi 90-21430 et 90-21431). Le retrait des sommes consécutif à la saisie entraîne la résiliation du plan.

Les valeurs inscrites sur les comptes titres ne peuvent être appréhendées que par la procédure de saisie des droits d'associés et des valeurs mobilières.

Les autorisations de découvert accordées par les banques ou les ouvertures de crédit ne peuvent être saisies, le débiteur ne détenant pas, dans ce cas, de créance sur la banque.

La saisie administrative à tiers détenteur ne peut pas permettre non plus d'appréhender des sommes dont le titulaire du compte n'est que le dépositaire pour le compte de ses clients. Il s'agit notamment des comptes spéciaux par lesquels certains professionnels reçoivent des fonds en dépôt (notaires, avocats, huissiers, agents immobiliers, etc.).

S'agissant des comptes à terme, il convient de préciser que le tiers saisi n'est tenu de transférer les fonds appréhendés qu'au terme défini dans le contrat (alinéa 2 de l'article L. 112-1 du CPCE).

### **Cas particuliers : saisissabilité des contrats d'assurance vie rachetables**

Le 2 de l'article L. 262 du livre des procédures fiscales dispose que « *Lorsque la saisie administrative à tiers détenteur porte sur un contrat d'assurance rachetable, elle entraîne le rachat forcé dudit contrat. Elle a pour effet d'affecter aux créanciers mentionnés au 1 la valeur de rachat du contrat d'assurance au jour de la notification de la saisie, dans la limite du montant de cette dernière* ».

Un contrat d'assurance rachetable est un contrat auquel le souscripteur peut mettre fin avant son terme et demander le paiement anticipé de la provision mathématique constituée, appelée valeur de rachat. Ce paiement peut prendre la forme soit d'un retrait (rachat partiel) soit d'une résiliation du contrat (rachat total).

Un contrat rachetable est saisissable, qu'il s'agisse d'un contrat individuel ou collectif, et quelle que soit la nature du support d'investissement (contrats valorisables, à capital variable ou multi-supports).

Cette saisie produit les effets d'un rachat total ou partiel du contrat d'assurance-vie et a ainsi pour objet d'en saisir la valeur de rachat, calculée au jour de la notification de l'acte. La saisie de la valeur de rachat emporte la résiliation, totale ou partielle, du contrat d'assurance.

En effet, la Cour de cassation considère que la valeur de rachat constitue une créance du souscripteur à l'égard de l'assureur, entrée dans son patrimoine sous réserve qu'il n'ait pas renoncé à la faculté de rachat au jour de la notification de l'avis à tiers détenteur ([Cass. com., arrêt du 09/07/2015, n° 15-40.017](#)).

La saisie administrative à tiers détenteur sur contrat d'assurance rachetable bénéficie de l'effet d'attribution immédiate du 4<sup>e</sup> alinéa du 1 de l'[article L. 262 du livre des procédures fiscales](#). Ses effets ne peuvent donc être différés dans le temps ou conditionnés au dénouement du contrat saisi.

Il convient de se référer à la note de service 2015/03/8066 du 4 avril 2016 relative aux saisies simplifiées des contrats d'assurance-vie qui décrit précisément la procédure de saisie simplifiée des contrats d'assurance.

### **Cas particuliers : saisissabilité de l'épargne salariale**

Sous cette appellation sont désignées les sommes épargnées par les salariés dans les systèmes appelés « intéressement des salariés à l'entreprise », « participation des salariés à l'entreprise », « plan d'épargne entreprise » ou « plan d'options sur actions » (stock-options).

L'épargne salariale est saisissable en même temps que la rémunération (SATD employeur). La participation peut également être saisie par voie de SATD bancaire lorsqu'elle prend la forme d'un compte-courant et par saisie des valeurs mobilières dans les autres cas.

### **Cas particuliers : les conventions d'unité de comptes et l'appréhension du solde saisissable**

Il existe un principe d'indépendance des comptes bancaires.

Les différents comptes ouverts par un établissement à un client sont en principe indépendants les uns des autres même s'ils sont tenus par une seule et même agence. Ainsi, aucune compensation ne peut être pratiquée entre leurs soldes créditeurs et débiteurs. La saisie administrative à tiers détenteur saisit les soldes créditeurs, sans tenir compte des soldes débiteurs (C. Cass., 03/10/1989, n° de pourvoi 88- 10171, Bull.civ. IV n° 238).

Par exception, les conventions d'unité de comptes autorisent le comptable à ne saisir que le solde des comptes fusionnés s'il est créateur.

En effet, le principe d'indépendance des comptes bancaires peut être écarté par des conventions expresses conclues entre le client et la banque, telles que : la convention de fusion ou d'unité de comptes qui est une lettre de fusion de comptes ou de compte courant global. Le comptable saisissant ne peut alors saisir que le solde résultant de la fusion des comptes. La fusion n'est opposable que si elle résulte d'un accord écrit préalablement conclu entre ces parties. La banque doit être en mesure d'en fournir la copie dès la réception de la saisie.

Concernant les comptes à termes, leur inclusion dans une convention d'unité de comptes est possible. Les comptes à termes sont des comptes d'épargne rémunérés sur lesquels les sommes déposées restent indisponibles pendant une certaine période. La convention doit contenir toutes les mentions utiles sur les modalités de fonctionnement de ce compte à terme, dont l'existence doit pouvoir être justifiée au moment de la notification de la saisie administrative à tiers détenteur. L'existence d'un compte à terme dans une convention d'unité de comptes a pour effet de reporter à l'échéance du terme les effets de la fusion (article L. 112-1 alinéa 2 du CPCE).

En conséquence, les fonds appréhendés ne seront versés au comptable public poursuivant qu'au terme de l'échéance, mais leur montant sera calculé en fonction de la situation des différents comptes au moment de la notification de la saisie à tiers détenteur.

Si la compensation des comptes courants inclus dans la convention d'unité de comptes, à l'exclusion du compte à terme, produit un solde créditeur, il y a lieu de considérer que ce solde est immédiatement disponible, le terme affectant l'un des comptes ne pouvant retarder le versement des sommes saisies sur les autres comptes.

## B. Les obligations de l'établissement tiers saisi

### **Déclaration de l'étendue de ses obligations à l'égard du débiteur**

Aux termes de l'article L. 211-3 du CPCE, « *le tiers saisi est tenu de déclarer au créancier l'étendue de ses obligations à l'égard du débiteur ainsi que les modalités qui pourraient les affecter et, s'il y a lieu, les cessions de créances, délégations ou saisies antérieures.* »

En vertu de l'article L. 162-1 du CPCE, l'établissement bancaire est tenu de déclarer au comptable poursuivant la nature (intitulé et numéro de compte) et le solde des comptes du débiteur au jour de la saisie, sur l'accusé réception qu'il doit renvoyer par retour de courrier ou sur un imprimé qui lui est propre (sur la communicabilité des relevés de comptes, voir C. Cass., 01/07/1999, n° de pourvoi 96-19108, Sté Abers Touraine c/ CRCAMY).

Les comptables doivent veiller à ce que ces renseignements soient fournis sans délai.

### **La SATD porte sur l'intégralité des comptes ouverts au nom du débiteur**

La saisie administrative à tiers détenteur porte sur tous les comptes ouverts par l'établissement bancaire au nom du débiteur. Ainsi, l'indication par le comptable des comptes bancaires connus ne limite pas la portée de la saisie à ces mêmes comptes. Elle s'étend à tous ceux ouverts dans cet établissement, y compris ceux ouverts auprès de ses succursales situées à l'étranger et non constituées en sociétés distinctes (C. cass., 30/01/2002, n° de pourvoi 99-21278, Sté Crédit Suisse Hottinger c/ M. Katsanis).

La liste des opérations susceptibles d'être portées au débit du solde du compte bancaire après la date de notification de l'acte de poursuite fixée par l'article L. 162-1 du CPCE est exhaustive. En conséquence le solde du compte ne saurait être diminué des agios, échéances de prêt ou des frais bancaires afférents à la SATD.

## C. Les effets de la saisie administrative à tiers détenteur sur un compte de dépôt

### **Indisponibilité des comptes du débiteur**

Le quatrième alinéa du 1 de l'article L. 262 du LPF dispose que « *la saisie administrative à tiers détenteur emporte l'effet d'attribution immédiate prévu à l'article L. 211-2 du CPCE* ».

Dans le cas de la SATD bancaire, l'attribution est suspendue puisque le solde déclaré par le tiers saisi ne peut être que provisoire. Il sera rectifié dans les quinze jours ouvrables qui suivent la notification de la saisie administrative à tiers détenteur par l'affectation comptable des opérations en cours (art. L. 162-1 alinéa 2 CPCE).

Aux termes de l'article L. 162-1 du CPCE, les sommes laissées sur les comptes bancaires du débiteur sont totalement indisponibles pendant une durée de quinze jours à compter de la saisie.

Toutefois, le quatrième alinéa du 1 de l'article L. 262 du LPF combiné à l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2018-1353 du 28 décembre 2018 atténuent ce principe en introduisant un dispositif dérogatoire de cantonnement. En application de ce dispositif, les sommes laissées sur le compte sont rendues indisponibles à concurrence du montant de la SATD dès lors que le montant des créances visées par cette poursuite est inférieur au seuil de 2 000 euros.

### **L'insaisissabilité en matière de SATD sur compte de dépôt : le solde bancaire insaisissable et les créances insaisissables**

Aux termes de l'article L. 112-4 du CPCE, « *les créances insaisissables dont le montant est versé sur un compte demeurent insaisissables* ». L'article R. 112-5 du CPCE précise quant à lui que « *l'insaisissabilité se reporte à due*

*concurrence sur le solde du compte ».*

En outre, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 162-2 du CPCE prévoit que lorsqu'un compte bancaire fait l'objet d'une saisie, le tiers saisi laisse à disposition du débiteur personne physique, dans la limite du solde créditeur du ou des comptes au jour de la saisie, une somme à caractère alimentaire d'un montant égal au montant forfaitaire, pour un allocataire seul, mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles.

Ainsi, la loi prévoit un dispositif à deux niveaux, spécifique aux comptes de dépôts des personnes physiques, visant à rendre insaisissable :

- de manière automatique, un montant minimum selon le dispositif du solde bancaire insaisissable ;
- le montant des créances insaisissables versées sur le compte, sur demande et justification de leur origine, si le montant des créances insaisissables versées sur le compte dépasse celui mis automatiquement à disposition du titulaire du compte (art. R. 162-7 CPCE).

### **Solde bancaire insaisissable**

- Principe de mise à disposition automatique d'une somme à caractère alimentaire

L'article 20 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures et le décret n° 2009-1694 du 30 décembre 2009 relatif à la mise à disposition automatique d'une somme à caractère alimentaire sur un compte saisi, prévoient désormais que l'établissement bancaire saisi, laisse à disposition du débiteur personne physique une somme à caractère alimentaire égale au montant forfaitaire mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles.

Cette mise à disposition automatique ne nécessite aucune demande de la part du débiteur et s'opère dans la limite du solde créditeur du ou des comptes bancaires au jour de la saisie.

Cette somme à caractère alimentaire ne peut être mise à disposition qu'une fois par période d'un mois. Les autres créances insaisissables qui sont mises à disposition du titulaire (quotité du salaire, pensions alimentaires, allocations familiales...) ne se cumulent pas avec mais viennent en déduction du montant à caractère alimentaire laissé à disposition.

Le débiteur qui se verrait mettre à disposition une somme d'un montant supérieur à celui auquel il peut prétendre doit restituer au créancier les sommes indûment perçues ou mises à sa disposition. À défaut de régularisation, il s'expose à des sanctions pénales et peut en outre être condamné, à la demande du créancier, à des dommages et intérêts.

L'établissement bancaire, tiers saisi, informe le débiteur et le comptable public du montant laissé à disposition ainsi que du ou des comptes sur lesquels la somme est disponible.

- Pluralité de comptes

En cas de pluralité de comptes au sein d'un même établissement bancaire, ce dernier opère la mise à disposition au regard de l'ensemble des soldes créditeurs et impute en priorité la somme sur les fonds disponibles à vue (compte chèque, compte courant, compte sur livret).

En cas de pluralité de comptes au sein de plusieurs établissements, le comptable désigne le ou les établissements chargés de laisser à disposition la somme à caractère alimentaire et en informe les autres établissements tiers saisis (article R. 162-2 du CPCE).

- Pluralité de saisies

Lorsque plusieurs saisies sont pratiquées concomitamment ou successivement sur une période de trente jours par des créanciers différents auprès d'un même établissement, ce dernier ne laisse à disposition qu'une seule somme à caractère alimentaire. Il l'impute celle-ci sur les différentes saisies en fonction des dates de notification des saisies et des règles de concours entre créanciers saisissants, privilégiés ou non.

### **Sort des sommes provenant de créances insaisissables**

- Mise à disposition des créances insaisissables sur demande et justification de leur origine par le débiteur

Le solde des comptes déclaré au comptable saisissant peut être diminué en application du régime de protection dont bénéficient les créances insaisissables telles que les traitements et salaires, pensions de retraite, allocations familiales ou indemnités de chômage (art. R. 112-5 CPCE) ainsi que les gains et salaires de l'époux commun en biens du débiteur (art. R. 162-9 du même code).

En effet, aux termes de l'article L. 112-4 du CPCE, « *les créances insaisissables dont le montant est versé sur un compte demeurent insaisissables* ». L'article R. 112-5 du CPCE indiquant que l'insaisissabilité se reporte à due concurrence sur le solde du compte.

Le débiteur, titulaire du compte, doit demander à l'établissement teneur du compte que soit laissées à sa disposition les créances insaisissables. Cette demande doit être présentée en temps utile avant que le comptable saisissant n'ait réclamé le paiement des sommes saisies (art. R. 162-6 du CPCE) et doit être appuyée des pièces justifiant l'origine de ces sommes.

La mise en œuvre de ces dispositions incombe en principe à l'établissement teneur des comptes sous le

contrôle du comptable poursuivant.

À ce titre, les contestations concernant le caractère saisissable des sommes figurant au crédit du compte sur lequel est pratiquée une mesure d'exécution forcée doivent être dirigées contre le tiers saisi et non contre le comptable saisissant.

En cas d'insaisissabilité partielle des sommes déposées sur le compte (exemple : traitements et salaires), il revient à l'établissement tiers saisi de calculer la fraction saisissable.

- Modalités pratiques de mise à disposition des sommes selon les caractéristiques des créances

Les modalités pratiques de mise à disposition diffèrent selon que les créances sont à échéances périodiques ou non.

*Quand les sommes proviennent de créances à échéances périodiques* (traitements et salaires, pensions de retraite, allocations familiales ou indemnités de chômage), le titulaire du compte peut demander la mise à disposition immédiate de la quotité insaisissable avant que le délai de régularisation des opérations bancaires en cours de quinze jours (art. L. 162-1 CPCE) ne soit écoulé. L'insaisissabilité ne porte que sur la dernière échéance ou la période visée par l'échéance. La mise à disposition est effectuée déduction faite des opérations venues en débit depuis le dernier versement de la créance.

Si, à l'expiration du délai de quinze jours, le montant des sommes demandées par le débiteur excède le solde disponible sur le compte après la saisie, le tiers saisi prélève le complément sur les sommes rendues indisponibles par la saisie, c'est-à-dire sur les sommes devant normalement revenir au comptable saisissant (art. R. 162-4 CPCE).

La complexité du système rend préférable la saisie directe des traitements et salaires entre les mains de l'employeur ou de l'organisme chargé du versement de la pension ou des allocations.

*Quand les sommes proviennent de créances à échéances non périodiques*, le titulaire du compte peut demander que soit laissé à sa disposition le montant de celles-ci à l'expiration du délai de quinze jours, déduction faite des sommes venues en débit du compte depuis le jour où la créance y a été inscrite.

Si, à cette date, le solde disponible du compte ne permet pas la mise à disposition du titulaire de l'intégralité des sommes demandées, le complément nécessaire est retenu là encore sur les sommes devant normalement revenir au comptable saisissant (art. R. 162-5 CPCE).

Si le débiteur souhaite bénéficier des sommes retenues avant l'expiration du délai de quinze jours, il peut faire une demande en ce sens auprès du juge de l'exécution (alinéa 3 de l'art. R. 162-5 CPCE).

*Quelles que soient les créances concernées*, l'établissement tiers saisi doit informer le comptable saisissant, au moment où celui-ci demande le paiement, du prélèvement complémentaire opéré au profit du titulaire du compte sur la partie indisponible et devant normalement lui revenir. Sous peine d'irrecevabilité, le comptable dispose d'un délai de quinze jours pour contester l'imputation (R. 162-4 et 5 CPCE).

#### **Sort des sommes provenant des gains et salaires de l'époux commun en biens avec le conjoint débiteur**

L'article R. 162-9 du CPCE dispose que « lorsqu'un compte, même joint, alimenté par les gains et salaires d'un époux commun en biens fait l'objet d'une mesure d'exécution forcée ou d'une saisie conservatoire pour le paiement ou la garantie d'une créance née du chef du conjoint, il est laissé immédiatement à la disposition de l'époux commun en biens une somme équivalant, à son choix, au montant des gains et salaires versés au cours du mois précédant la saisie ou au montant moyen mensuel des gains et salaires versés dans les douze mois précédant la saisie ».

Le conjoint du débiteur doit clairement en faire la demande, appuyée de tous justificatifs utiles, et exercer l'option qui lui est offerte.

La mise à disposition de ces sommes au profit du conjoint relève du régime applicable aux créances à échéances périodiques. Si le montant réclamé par le conjoint dépasse le solde disponible, le complément est prélevé sur les sommes attribuées au créancier saisissant. Ce dernier en est informé par le tiers saisi et peut contester l'imputation devant le juge de l'exécution dans le délai de quinze jours.

#### **D. La détermination du solde bancaire saisissable**

En vertu de l'article L. 162-1 du CPCE, l'établissement bancaire dispose d'un délai de quinze jours ouvrables suivant la saisie (jusqu'à un mois en cas d'effets de commerce), pour procéder à la régularisation des opérations bancaires suivantes dès lors qu'elles ont été réalisées avant la saisie :

- Au crédit :
  - les remises à l'encaissement de chèques ou d'effets de commerce effectuées antérieurement à la saisie et non encore portées en compte à la date de l'acte de saisie ;
  - les opérations de virement à condition que l'ordre soit parvenu au tiers saisi antérieurement à la saisie, seule sa comptabilisation intervenant postérieurement.
- Au débit :
  - les chèques tirés par le saisi sur son compte et remis à l'encaissement avant la saisie (la date prise en compte est celle de la remise à l'encaissement) ;

- les chèques portés au crédit du compte antérieurement à la saisie et revenus impayés ;
- les retraits d'espèces effectués antérieurement à la saisie ;
- les paiements par carte bancaire effectués avant la saisie à la condition que les bénéficiaires aient été crédités avant la saisie ;
- les effets de commerce remis à l'escompte avant la notification de la SATD et non payés à leur présentation ou à leur échéance. Ils peuvent être contre-passés pendant le délai d'un mois après la saisie.

La preuve de l'antériorité de la date de ces opérations par rapport à l'acte de saisie incombe à l'établissement teneur de comptes.

Lorsque la régularisation des opérations en cours a pour conséquence de diminuer la somme provisoirement bloquée au profit du saisissant, l'établissement tiers saisi est dans l'obligation de fournir au comptable un relevé de toutes les opérations régularisées depuis le jour de la saisie inclusivement (art. R. 162-1 CPCE).

L'envoi de ce relevé intervient par lettre recommandée avec demande d'avis de réception dans les huit jours à compter de l'expiration du délai de contre-passation. Si la saisie est signifiée par voie électronique, le tiers saisi communique le relevé par voie électronique dans ce même délai.

## II. Saisie à tiers détenteur sur les rémunérations et les pensions

### A. Le dispositif

#### Règle générale

La saisie à tiers détenteur permet d'appréhender les rémunérations, ainsi que toutes les prestations saisissables dans les mêmes conditions.

À cet égard les textes régissant certaines pensions de retraite ont expressément prévu que ces pensions sont cessibles et saisissables dans les mêmes conditions et limites que les salaires.

Un avis de la Cour de cassation du 21 juillet 1995 (n° 0950010 P) et la jurisprudence unanime subséquente rendue par les cours d'appel, précisent que ces pensions de retraites sont cessibles et saisissables :

- selon la même procédure : c'est-à-dire selon la procédure de saisie et de cession des rémunérations ;
- selon le même barème et les mêmes modalités de calcul.

L'article L. 355-2 du code de la sécurité sociale renvoie en tous points aux dispositions du code du travail (articles L. 3252-1 à L. 3252-13 et R. 3252-1 à R. 3252-49). La procédure de la saisie à tiers détenteur leur est donc applicable selon les mêmes modalités que pour les rémunérations.

La saisie des rémunérations par la voie de la saisie administrative à tiers détenteur n'a pas à être précédée de la tentative de conciliation prévue par l'article R. 3252-12 du code du travail.

Suite à la notification de la SATD à l'employeur et si ce dernier informe le comptable qu'une saisie sur rémunérations est en cours, le comptable « *adresse au greffe du tribunal une copie de la saisie administrative à tiers détenteur et lui indique la date de sa notification au redevable* ».

#### Cas des pensions de retraite de la SNCF

L'article 28 du décret n° 2008-639 du 30 juin 2008 relative au régime spécial de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français dispose « *Les pensions attribuées en application du présent règlement sont cessibles et saisissables dans les mêmes conditions et limites que les salaires* ».

#### Cas des indemnités de fonction des élus

La jurisprudence considère que les indemnités de fonction des élus ne présentent pas le caractère d'un salaire en l'absence de lien de subordination avec un employeur. Par conséquent, la saisie des rémunérations ne leur est pas applicable.

Toutefois, en application de l'article L. 1621-1 du CGCT, les indemnités de fonction des élus peuvent être appréhendées par voie de SATD pour la partie qui excède la fraction représentative des frais d'emploi telle que définie par l'article 81 du code général des impôts.

Cet article dispose que cette fraction équivaut au montant de « *l'indemnité versée aux maires des communes de moins de 500 habitants en cas de mandat unique ou, en cas de cumul de mandats, à une fois et demie ce même montant* ».

#### Insaisissabilités

Sont notamment insaisissables les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, sous réserve des exceptions prévues (article L. 105 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre). De plus,

les prestations vieillesse et invalidité relevant du régime de sécurité sociale des mines ne sont cessibles et saisissables qu'au profit des établissements hospitaliers pour le paiement des frais d'hospitalisation du bénéficiaire et dans la limite de 80 p. 100 de leur montant (article 183 du décret n° 46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale des mines).

#### B. La détermination de la fraction saisissable

La quotité saisissable des rémunérations est fixée par l'article R. 3252-2 du code du travail.

#### En cas d'employeur unique

Les retenues sur salaire sont opérées par l'employeur, sous sa responsabilité et sous le contrôle éventuel du comptable poursuivant.

La rémunération est divisée en trois fractions :

- la première est totalement incessible et insaisissable : elle est donc en toutes hypothèses, laissée à la disposition du salarié (2° al. de l'art. L. 3252-5 et art. R. 3252-5 du code du travail). Elle correspond à une somme équivalente au montant forfaitaire du revenu de solidarité active pour un foyer composé d'une seule personne (art. L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles) ;
- la deuxième est partiellement incessible et insaisissable : seuls les créanciers d'aliments peuvent l'appréhender (article L. 3252-2 du code du travail) ;
- la troisième est saisissable et cessible par tout créancier, dans les proportions fixées par l'article R. 3252-2 du code du travail affectées d'un correctif pour personnes à charge prévu à l'article R. 3252-3 du code du travail.

L'article L. 3252-3 du code du travail prévoit que, pour la détermination de la fraction saisissable, il est tenu compte du montant de la rémunération, de ses accessoires ainsi que, le cas échéant, de la valeur des avantages en nature après déduction des cotisations et contributions sociales obligatoires (dont la CSG, CRDS, prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et les produits de placement visés à l'article 1600-0F bis du code général des impôts).

Les indemnités insaisissables, les sommes allouées à titre de remboursement de frais exposés par le travailleur et les allocations ou indemnités pour charges de famille ne sont pas prises en compte.

#### En cas de pluralité d'employeurs

Lorsque le débiteur perçoit des rémunérations de divers employeurs ou bénéficie d'indemnités journalières ou d'une pension de vieillesse en plus de son salaire, la fraction saisissable est calculée par chacun des tiers saisis, destinataire d'une SATD, ce qui a pour effet de réduire la quotité saisissable.

Toutefois, le comptable de la DGFIP peut mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 3252-4 du code du travail permettant le calcul de la fraction saisissable sur l'ensemble des sommes perçues.

Par son avis n° 15 006 du 5 mai 2014, la Cour de cassation considère que depuis l'entrée en vigueur de l'article 6 du décret n° 2013-109 du 30 janvier 2013, la désignation des employeurs chargés d'opérer les retenues au titre d'une SATD exécutée sur la rémunération du débiteur redevable relève non pas de la juridiction mais des seules diligences du greffier du tribunal d'instance, qu'une procédure de saisie des rémunérations soit en cours d'exécution ou non.

Dès lors, les comptables locaux sont fondés à adresser au greffier une requête en regroupement de la quotité saisissable en application des dispositions des articles L. 3252-4 et R. 3252-40 du code du travail.

#### C. Les situations de concours des saisies sur rémunérations

##### Situations de concours en présence d'une saisie rémunération de droit commun

- La saisie des rémunérations permet la répartition des sommes sous réserves des causes légitimes de préférence

Pour mémoire la saisie de rémunération est régie par les articles L. 3252-1 à L. 3252-13 et R. 3252-1 à R. 3252-44 du code du travail.

À la différence du régime de la saisie-attribution qui privilégie le prix de la course entre les créanciers par l'effet de l'attribution immédiate, l'article L. 3252-8 du code du travail permet une répartition de la quotité saisissable entre les différents créanciers saisissants en cas de pluralité de saisies.

Néanmoins, la règle de répartition s'applique sous réserve des causes légitimes de préférence. Ainsi, il a été jugé que le créancier privilégié exerçant ses poursuites postérieurement à un créancier chirographaire l'emportait sur ce dernier (C. Com. 22/05/1978, n° 76-14.836).

En outre, les créances résiduelles les plus faibles sont payées prioritairement.



- La SATD est assimilée à une intervention<sup>27</sup>, à l'exception des SATD relatives à une créance garantie par le privilège du trésor qui ont un effet suspensif

L'article R. 3252-38 du code du travail assimile la SATD à une intervention. Autrement dit, la SATD, hormis sa forme, a un effet juridique strictement identique à une saisie rémunération mise en œuvre dans les conditions prévues par le code du travail.

En conséquence, le comptable poursuivant bénéficiera du partage de la quotité disponible des rémunérations du débiteur ou, si sa créance bénéficie d'un privilège, il primera les créanciers chirographaires.

Cependant en vertu de l'article R. 3252-37 du code du travail la notification d'une SATD relative à une créance garantie par le privilège du trésor public suspend le cours de la saisie.

#### **Concours entre une SATD et une saisie rémunération**

- Obligation d'information par le tiers saisi

Le tiers saisi doit informer le comptable saisissant de la situation de droit existant entre lui-même et le débiteur ainsi que des cessions, saisies, saisies administratives à tiers détenteurs ou paiement direct de créances d'aliments en cours d'exécution.

À réception d'une SATD, l'employeur doit donc informer le comptable saisissant qu'une saisie des rémunérations est en cours.

- Rôle du greffe

Le comptable doit alors adresser au greffe du tribunal une copie de la SATD et indiquer la date de sa notification au redevable (article R. 3252-38 du code du travail). En outre, le comptable doit mentionner dans cet envoi au greffe, le cas échéant, la nature alimentaire de la créance dont il poursuit le recouvrement et le privilège éventuel dont est assortie la créance qui est à l'origine de la SATD.

Le greffe notifie aux autres créanciers saisissants l'intervention du comptable public par voie de saisie administrative à tiers détenteur. Tous les créanciers saisissants venant en concours, la quotité saisissable sera répartie entre eux au prorata du montant de leurs créances, sauf cause légitime de préférence.

Dans l'hypothèse où certaines créances venant en concours sont assorties d'un privilège, le règlement des différents créanciers doit se faire selon la qualité et le rang de chaque privilège (articles 2325 et 2326 du code civil).

La part revenant au comptable dans la répartition de la quotité saisissable lui est notifiée par le greffier du tribunal d'instance. La répartition des sommes versées au régisseur installé auprès du greffe du tribunal d'instance est opérée au moins tous les six mois, à moins que dans l'intervalle les sommes atteignent un montant suffisant pour désintéresser les créanciers.

Lorsque la créance qui est à l'origine de la SATD a été intégralement recouvrée, le comptable, parallèlement à la mainlevée de la SATD adressée à l'employeur, en avise par lettre le greffe du tribunal d'instance.

#### **Concours entre une SATD et une SATD portant sur une créance garantie par le privilège du trésor public (ex ATD) en présence d'une saisie des rémunérations de droit commun**

Concernant l'effet suspensif de la SATD sur créance garantie par le privilège du trésor, l'article R. 3252-37 du code du travail dispose désormais que : « *La notification à l'employeur d'une saisie administrative à tiers détenteur relative à une créance garantie par le privilège du trésor public conforme à l'article L. 262 du livre des procédures fiscales suspend le cours de la saisie jusqu'à l'extinction de l'obligation du redevable, sous réserve des procédures de paiement direct engagées pour le recouvrement des pensions alimentaires* ».

La SATD qui ne porte pas sur une créance garantie par le privilège du trésor public est assimilée à une intervention dans le cadre d'une saisie rémunérations. Elle a un effet juridique strictement identique à une saisie rémunération mise en œuvre dans les conditions prévues par le code du travail. Aussi, suite à une SATD portant sur une créance garantie par le privilège du trésor public (ex ATD), elle est, soumise à suspension jusqu'à extinction de la dette du redevable.

À extinction de cette dette, le comptable auteur de la SATD assortie du privilège du trésor public devra en informer le greffe qui avisera les créanciers saisissants et le comptable auteur de la SATD ne portant pas sur une créance garantie par le privilège du trésor public de la reprise des opérations de saisie.

#### **Situations de concours entre SATD diligentées par des comptables publics en l'absence de saisie de rémunération de droit commun**

Dans la mesure où l'ensemble des saisies simplifiées diligentées par les comptables de la DGFIP bénéficie de l'effet d'attribution immédiate, il convient d'appliquer la règle « *premier arrivé, premier servi* ».

Toutefois, si deux saisies simplifiées sont notifiées le même jour, la situation de concours doit être réglée en tenant compte du privilège de la créance concernée.

<sup>27</sup> La procédure d'intervention consiste pour un créancier, à déclarer sa créance dans le cadre d'une saisie rémunération de droit commun ouverte à l'encontre de son débiteur, afin de participer aux opérations de répartition des fonds effectuées par le greffe .

### Situations de concours entre une SATD et une cession de rémunération

L'article L. 3252 -12 du code du travail prévoit qu'en « *cas de saisie portant sur une rémunération sur laquelle une cession a été antérieurement consentie et régulièrement notifiée, le cessionnaire est de droit réputé saisissant pour les sommes qui lui restent dues, tant qu'il est en concours avec d'autres créanciers saisissants* ».

En outre, l'article précité précise que le cessionnaire viendra en concours avec le saisissant pour la répartition des sommes saisies.

Les règles posées par l'article L. 3252-8 évoquées précédemment trouvent également à s'appliquer dans cette hypothèse pour le règlement des différents créanciers saisissants.

D. La SATD et le paiement du salaire par précompte

#### Le mode de paiement du salaire ne saurait faire échec aux droits des créanciers

Certains employeurs refusent parfois d'honorer une saisie au motif qu'ils ne détiennent pas les fonds pour le compte de leurs employés. En effet, à raison d'usages professionnels ou de conventions particulières, certains employés prélèvent leur rémunération sur les recettes générées par leur activité.

Tel est le cas des agents d'assurance dont les commissions peuvent, par convention, être prélevées sur le montant des primes encaissées.

Cet argument ne peut être admis. En effet, en vertu de l'article 1199 du code civil, « *le contrat ne crée d'obligations qu'entre les parties* ».

Par ailleurs, l'article 1347-7 du code civil précise que « la compensation ne préjudicie pas aux droits acquis par des tiers ».

Ainsi le mode de paiement d'un salaire par convention entre un employeur et son employé ne peut pas faire échec aux droits des créanciers. La partie saisissable du salaire étant, comme tout élément du patrimoine du salarié, le gage commun de ses créanciers, elle doit pouvoir être appréhendée entre les mains de l'employeur qui en est le débiteur.

#### Commissions versées à des agents d'assurance

S'agissant des commissions versées à des agents d'assurance, certaines compagnies d'assurance refusent de déférer à des saisies sur salaires au motif notamment que les obligations qui les lient à leurs agents d'assurance se compensent comme procédant de l'exécution d'un même contrat.

Toutefois, les services du ministère chargés de la réglementation relative au droit des assurances ont fait savoir que le contrat d'agence fait de son titulaire à la fois un mandataire et un loueur de services. Lorsque l'agent est chargé d'accomplir des actes juridiques (signature des polices, établissement des notes de couverture), il agit dans ce cas en qualité de mandataire de la compagnie ; lorsqu'il exécute des actes matériels de gestion pour le compte de l'assureur (dont fait partie l'encaissement des primes), il paraît alors agir comme « loueur de services ».

Dans ces conditions, il semble possible de soutenir que c'est en qualité de préposé de la compagnie que l'agent d'assurance détient les fonds provenant des primes réglées par les assurés. Le prélèvement de ses commissions sur ces primes doit donc être considéré comme une simple modalité de règlement et non comme l'application des règles de la compensation légale.

Par conséquent, et sous réserve d'une appréciation contraire des juges du fond, les comptables doivent continuer à exiger des compagnies d'assurance qu'elles donnent suite aux saisies sur salaires qui leur sont adressées.

## Section 2 – La saisie administrative à tiers détenteur en présence d'une délégation de créance, d'une cession de créance ou d'une compensation légale

### Sous-section 1 – La saisie administrative à tiers détenteur et la délégation de créance

En vertu du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 1336 du code civil « *la délégation est une opération par laquelle une personne, le délégant, obtient d'une autre, le délégué, qu'elle s'oblige envers une troisième, le délégataire, qui l'accepte comme débiteur* ». La délégation est donc un contrat tripartite qui nécessite l'accord du délégant, du délégué et du délégataire. Le délégué consent généralement à cet engagement dans la mesure où il est débiteur du délégant.

La délégation constitue alors un procédé de simplification dans l'exécution des obligations : par un seul paiement, chacun des trois intervenants aura reçu son dû. En effet, le paiement du délégué au délégataire décharge à la fois le délégant de sa dette vis-à-vis du délégataire et le délégué de sa dette vis-à-vis du délégant. La délégation crée donc un rapport de droit nouveau entre le délégataire et le délégué, chacun s'engageant personnellement envers l'autre.

Le sort de la saisie administrative à tiers détenteur dépend donc de l'existence ou non d'une délégation de créances préalablement à la notification de la saisie.

Si la notification précède la délégation, la SATD fait alors obstacle à ce que la délégation soit consentie et acceptée ultérieurement. À l'inverse, si la délégation a été acceptée et consentie avant la notification de la SATD au délégué, celle-ci ne pourra pas avoir pour effet de priver le délégataire de son droit au paiement par le délégué.

#### Sous-section 2 – La saisie administrative à tiers détenteur et la cession de créance

##### I. La saisie administrative à tiers détenteur et la cession de créance de droit commun

La cession de créance est un contrat par lequel le créancier cédant transmet, à titre onéreux ou gratuit, tout ou partie de sa créance contre le débiteur cédé à un tiers appelé cessionnaire (article 1321 alinéa 1 du code civil). Elle doit être constatée par écrit à peine de nullité (article 1322 du code civil).

La saisie administrative à tiers détenteur ne peut produire ses effets qu'autant que la créance saisie n'a pas été cédée à un tiers. En effet, en vertu de l'article 1323 du code civil, le transfert de la créance s'opère à la date de l'acte et est désormais opposable aux tiers dès ce moment. En cas de contestation sur la date de la cession c'est au cessionnaire qu'il revient d'en apporter la preuve par tout moyen.

La cession de créance ne doit pas être confondue avec le nantissement de créance qui n'emporte pas transfert de la créance en pleine propriété mais constitue une garantie. Le créancier nanti bénéficie alors du privilège du créancier gagiste (art. 2333 à 2366 du code civil). Le privilège dépend de la nature de la créance.

##### II. La saisie administrative à tiers détenteur et la cession Dailly

Aux termes de l'article L. 313-27 du code monétaire et financier, la cession prend effet entre les parties et devient opposable aux tiers à la date apposée sur le bordereau lors de sa remise, quelle que soit la date de naissance, d'échéance ou d'exigibilité des créances, sans qu'il soit besoin d'autre formalité, et ce quelle que soit la loi applicable aux créances et la loi du pays de résidence des débiteurs.

En conséquence, postérieurement à cette date, les créanciers du cédant ne peuvent saisir entre les mains du cédé la créance, objet de la cession.

#### Sous-section 3 – La saisie administrative à tiers détenteur et la compensation légale

L'article 1347 du code civil précise que la compensation légale s'opère, sous réserve d'être invoquée, à due concurrence, à la date où ses conditions se trouvent réunies (réciprocité, liquidité, exigibilité, fongibilité).

Lorsque la notification de l'acte de poursuite intervient après que les conditions de la compensation ont été réunies, la saisie administrative à tiers détenteur ne produit ses effets que sur la part restant disponible après compensation.

À l'inverse, si les conditions nécessaires à la compensation n'ont été réunies qu'après la notification de l'acte de poursuite, la compensation n'est pas opposable au comptable saisissant. En effet, la créance saisie ne peut plus être regardée comme réciproque du fait de l'effet d'attribution immédiate de la SATD (art. 1347-7 du code civil).

### Section 3 – La saisie administrative à tiers détenteurs et la prescription de l'action en recouvrement

#### Sous-section 1 – Effet interruptif de la SATD régulièrement notifiée

Le 3° de l'article L. 1617-5 du CGCT dispose que « *l'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recette. Le délai de quatre ans mentionné à l'alinéa précédent est interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des débiteurs et par tous actes interruptifs de la prescription* ».

La saisie à tiers détenteur interrompt le délai de prescription quadriennale de l'action en recouvrement des titres de recettes concernés, et fait courir un nouveau délai. Toutefois en cas de contestation, seule la notification régulière de la SATD au débiteur permet au comptable de prouver l'interruption régulière du délai de prescription.

En cas de litige sur ce point précis, il est recommandé d'annuler la SATD qui serait atteinte de la prescription de l'action en recouvrement.

#### Sous-section 2 – Absence d'effet interruptif des versements effectués par le tiers saisi

Le Conseil d'État a jugé (CE, 07/09/2009, n° 316523) que le versement par un tiers de sommes en exécution d'un avis à tiers détenteur ne pouvait emporter à lui seul reconnaissance d'une dette interruptive de prescription, contrairement à ce qu'il avait jugé précédemment en considérant que « *chacun des prélèvements opérés en exécution d'un précédent avis à tiers détenteur sur les loyers dus au requérant* » avait interrompu la prescription de l'action en recouvrement (CE, 02/07/1990, BEGUE, n° 69367).

Dans l'arrêt du 7 septembre 2009, le Conseil d'État rappelle les éléments caractérisant la reconnaissance de

dette : « *la reconnaissance de dette interruptive de la prescription ne peut résulter que d'un acte ou d'une démarche par lequel le redevable se réfère clairement à une créance définie par sa nature, son montant et l'identité du créancier* ».

Un versement effectué par un tiers saisi ne peut emporter reconnaissance de dette et ne peut donc pas être considéré comme un acte interruptif de prescription.

La décision du Conseil d'État concerne un paiement effectué en exécution d'un avis à tiers détenteur mais peut être transposable aux paiements effectués à la suite d'une saisie administrative à tiers détenteur.

Le recouvrement des créances dont le contentieux relève de la juridiction administrative est donc directement concerné par cette jurisprudence. En application de l'arrêt du Conseil d'État commenté, lorsqu'un ou des paiements auront été effectués par un tiers saisi, lesdits paiements ne devront pas être considérés comme ayant interrompu le cours de la prescription, la seule interruption étant celle résultant de la notification régulière de la mesure d'exécution emportant saisie.

#### Sous-section 3 – Seuls les versements acquittés directement par le débiteur sont susceptibles d'interrompre la prescription

Les seuls versements qui conservent un caractère interruptif de prescription sont ceux effectués par le redevable lui-même (CE, 29/10/2001, n°220 567) ou par un codébiteur solidaire à condition que le paiement puisse valoir reconnaissance de dette, au sens que lui donne le Conseil d'État : le redevable doit se référer clairement à une créance définie par sa nature, son montant et l'identité du créancier.

En conséquence, une attention particulière devra être réservée aux dossiers pour lesquels le recouvrement est entrepris en appréhendant des créances à exécution successive du débiteur (rémunérations du travail, pensions de retraite, loyers, droits d'auteur...), mais dont l'apurement par les seuls versements des tiers détenteurs interviendra dans un délai supérieur au délai de prescription de l'action en recouvrement. Il y aura lieu de veiller à faire notifier un acte interruptif avant que ne se soit écoulé le délai de prescription courant à compter de la date de notification de la saisie administrative à tiers détenteur.

### CHAPITRE 4 – LA RESPONSABILITÉ DES TIERS DÉTENTEURS

#### Section 1 – Rappel des obligations des tiers détenteurs

Dès réception de la saisie administrative à tiers détenteur qui lui est adressée, le tiers détenteur est tenu de déclarer au comptable l'étendue de ses obligations à l'égard du débiteur poursuivi, à savoir la nature et le montant des créances que le débiteur détient à son encontre. De même, le tiers doit indiquer les opérations qui pourraient affecter la saisie, notamment les cessions de créances, délégations ou saisies pratiquées antérieurement (L. 211-3 du code des procédures civiles d'exécution, art. L. 3252-9 du code du travail).

Il incombe également au tiers détenteur de verser les fonds appréhendés par la SATD dans le délai de trente jours suivant la notification de la saisie administrative. À défaut, la loi autorise la collectivité créancière à mettre à la charge du tiers détenteur les sommes saisies majorées d'un intérêt au taux légal (le 3 de l'article L. 262 du LPF).

#### Section 2 – Cas d'engagement de la responsabilité des tiers détenteurs défallants

##### Sous-section 1 – La responsabilité du tiers détenteur pour refus d'information

Les deux derniers alinéas du 3° de l'article L.262 du LPF instituent une obligation de réponse à la charge du tiers saisi en ces termes : « *le tiers saisi est tenu de déclarer immédiatement par tous moyens l'étendue de ses obligations à l'égard du redevable dans les conditions prévues à l'article L. 211-3 du code des procédures civiles d'exécution* ».

*Le tiers saisi qui s'abstient, sans motif légitime, de faire cette déclaration ou fait une déclaration inexacte ou mensongère peut être condamné, à la demande du créancier, au paiement des sommes dues à ce dernier, sans préjudice d'une condamnation à des dommages et intérêts* ».

Le tiers détenteur peut donc, en vertu de cet article, être tenu en lieu et place du débiteur au paiement des sommes dues au créancier s'il n'a pas déféré à l'obligation qui lui est faite de délivrer les informations prévues par l'article L. 211-3 du code de procédure civile d'exécution.

Cette procédure doit cependant être réservée aux cas où le silence gardé par le tiers détenteur révèle une volonté manifeste de faire obstruction à l'action en recouvrement. Tel est le cas notamment quand le tiers saisi est un professionnel averti (établissements bancaires, avocats, notaires, administrateurs ou mandataires judiciaires, etc ...).

## Sous-section 2 – Le refus de paiement

L'article R. 211-9 du code de procédure civile d'exécution prévoit qu'en « *cas de refus de paiement par le tiers saisi des sommes qu'il a reconnu devoir ou dont il a été jugé débiteur, la contestation est portée devant le juge de l'exécution qui peut délivrer un titre exécutoire contre le tiers saisi* ».

Ainsi, en cas de refus de paiement du tiers saisi, ce dernier peut être poursuivi à hauteur des sommes dont il est redevable à l'égard du débiteur au jour de la notification de la saisie administrative.

En cas de SATD sur des rémunérations, à défaut de versement par l'employeur tiers saisi, le juge peut d'office le déclarer débiteur des retenues qu'il aurait dû opérer (article L. 3252-10 du code du travail).

## Sous-section 3 – Le retard de paiement par le tiers détenteur

L'article L. 262 du LPF contraint le tiers détenteur à s'acquitter auprès du comptable de sa dette dans le délai de trente jours qui suivent la réception par le tiers de l'opposition.

À défaut, la collectivité créancière est en droit de réclamer au tiers détenteur le montant des sommes saisies majorées d'un intérêt au taux légal.

## Section 3 – La mise en œuvre de la responsabilité des tiers défaillants

### Sous-section 1 – La nécessité d'un titre exécutoire délivré par le juge de l'exécution

Par deux avis, la Cour de cassation a précisé, s'agissant des avis à tiers détenteurs, que la mise en cause du tiers détenteur défaillant nécessite la délivrance par le juge de l'exécution d'un titre exécutoire à son encontre (avis C. cass., n° 09720006P du 07/03/1997 et n°09820004P du 09/02/1998).

En l'absence de disposition particulière, cette saisine du juge doit être présentée selon les formes ordinaires de l'introduction de l'instance, c'est-à-dire par assignation conformément à l'article R. 442-4 du code de procédure civile d'exécution.

S'agissant d'une SATD sur les rémunérations, la mise en cause du tiers détenteur défaillant se fera devant le juge du tribunal d'instance qui exerce les pouvoirs du juge de l'exécution en matière de rémunération (art. L. 221-8 du code de l'organisation judiciaire ; CA de Caen, 27/04/1999, n° RG 9900270, SARL NTI).

### Sous-section 2 – Conditions préalables

#### I. Notification de la SATD en recommandé

La mise en cause de tiers détenteurs défaillants doit être utilisée avec discernement et réservée aux seules saisies administratives à tiers détenteur notifiées en recommandé avec demande d'avis de réception à la fois au tiers saisi et au débiteur.

En effet, l'envoi sous pli simple des SATD suscite des difficultés pour établir la date exacte de réception de l'acte de poursuite et donc du point de départ des délais de recours ouverts au tiers comme au débiteur.

Dans ces conditions, il n'apparaît pas opportun d'engager une procédure contentieuse à l'encontre du tiers saisi défaillant lorsque les modalités de notification de la SATD ne permettent pas d'en prouver la validité devant le juge de l'exécution.

Par ailleurs, la mise en cause de la responsabilité du tiers détenteur suppose que la SATD n'ait pas été contestée, ni par le débiteur ni par le tiers.

#### II. Autorisation du directeur départemental des Finances publiques

Sur la base d'un rapport circonstancié du comptable, il appartient au directeur départemental des Finances publiques de se prononcer sur l'opportunité de mettre en cause le tiers défaillant.

Ce rapport doit faire état des éléments d'information recueillis par le comptable tendant à démontrer que le tiers saisi est effectivement détenteur de fonds pour le compte du débiteur.

À cette fin, le comptable peut avoir recours au droit de communication régi par le 8° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales.

#### III. Notification d'une lettre de rappel

Le comptable doit, préalablement à la saisine du juge de l'exécution, adresser au tiers détenteur un courrier de relance en recommandé avec demande d'avis de réception. Cette lettre doit expressément rappeler au tiers la nature de ses obligations et les sanctions qu'il encourt en cas de non-observation d'une SATD.

Dans un souci d'efficacité, cette lettre de rappel doit être adressée le plus rapidement possible, soit dans les quinze jours qui suivent l'expiration du délai de trente jours laissé au tiers détenteur pour s'acquitter de ses

obligations.

À défaut de réponse dans les huit jours qui suivent la réception de la lettre de rappel, le comptable est fondé à engager la procédure devant le juge de l'exécution.

### Sous-section 3 – La procédure ordinaire devant le juge de l'exécution

Cette procédure est décrite dans l'instruction codificatrice A-M sur le recouvrement contentieux – Procédures civiles et fiscales d'exécution (Tome I, Titre I, Chapitre 3 « L'intervention du juge de l'exécution ») à laquelle les comptables sont invités à se reporter.

### Sous-section 4 – La liquidation d'intérêts au taux légal à l'encontre du tiers défaillant

#### I. Règle générale

Comme il a été précisé précédemment, l'article L. 262 du LPF sanctionne le défaut de paiement par le tiers saisi dans le délai légal de trente jours par la liquidation d'intérêts au taux légal calculés sur le montant des sommes saisies, c'est-à-dire sur le montant des sommes dont le tiers s'est reconnu débiteur au jour de la notification de l'opposition.

Compte tenu de sa nature, cette responsabilité particulière du tiers détenteur ne peut être mise en œuvre qu'à l'initiative de l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement public local créancier.

Le comptable n'a que l'obligation d'appeler l'attention de l'ordonnateur, par écrit, sur l'absence de versement des fonds par le tiers dans le délai légal et, par application de l'article L. 262 du LPF, sur la possibilité ouverte à la collectivité de saisir le juge de l'exécution aux fins d'émission d'un titre exécutoire liquidant les intérêts au taux légal dus par le tiers défaillant.

Au regard du risque important de contestation de cette majoration par les tiers détenteurs concernés, la mise en œuvre des dispositions du code général des collectivités territoriales nécessite certaines précautions. Les comptables ne doivent proposer ce recours aux ordonnateurs que lorsque les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- la SATD a été notifiée en recommandé avec accusé réception ;
- la SATD n'est contestée ni par le tiers ni par le débiteur.

Afin d'éviter toute intervention inopportune auprès de l'ordonnateur, il est enjoint aux comptables d'attendre que le délai ouvert au débiteur pour contester la SATD soit expiré.

Il importe de tenir compte des règles de computation du délai de contestation de la SATD. Pour rappel, le redevable peut contester la SATD en formant auprès de l'administration compétente, un recours administratif préalable obligatoire (RAPO<sup>28</sup>), dans un délai de 2 mois à compter de la notification de l'acte de poursuite contesté.

Le service instructeur se prononce dans un délai de 2 mois à compter du dépôt de cette demande. En l'absence de décision prise dans ce délai ou en cas de décision défavorable, le redevable peut porter l'affaire devant le juge compétent. Le cas échéant, il est tenu de former ce recours juridictionnel dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision ou de l'expiration du délai de deux mois dont dispose l'administration pour se prononcer sur le RAPO.

Ainsi, le comptable pourra s'assurer de la non-contestation de la SATD, dès lors que les délais de contestation susmentionnés apparaissent frappés de la forclusion résultant des cas suivants :

- lorsque le redevable n'introduit pas le RAPO dans le délai de 2 mois à compter de la notification de la SATD ;
- lorsque le redevable ne forme pas de recours juridictionnel dans le délai de 2 mois à compter soit de la notification de la décision défavorable rendue à l'issue du RAPO soit de l'expiration du délai d'instruction du RAPO.

Les comptables mettront à profit ce délai pour adresser un courrier de relance au tiers détenteur qui ne s'est pas acquitté de ses obligations au terme du délai de trente jours. Ce courrier, notifié en recommandé avec accusé réception, doit préciser au tiers qu'à défaut de paiement des sommes saisies dans les quinze jours suivants, ces dernières pourront lui être réclamées majorées d'un intérêt au taux légal.

#### II. Cas particulier des SATD notifiées aux services liaison-rémunérations des DDFiP/DRFiP

La lettre de rappel évoquée ci-dessus n'est adressée aux services liaison-rémunérations qu'au terme d'un délai de trois mois après la notification de la SATD. Si, à l'issue du délai de quinze jours, la Direction concernée des Finances publiques ne s'est pas acquittée du règlement auprès du comptable concerné, ce dernier est fondé à

<sup>28</sup> Cf. Partie 3, Titre 2, Chapitre 1 de la présente instruction sur l'opposition à poursuite.

alerter sa hiérarchie pour l'inviter à intervenir directement auprès du supérieur hiérarchique du service liaison-rémunérations en cause.

## Section 4 – Les poursuites contre les tiers détenteurs défaillants

### Sous-section 1 – Les principes

Les poursuites sont engagées contre le tiers détenteur sur la base du jugement du juge de l'exécution.

Le tiers détenteur est tenu de verser les sommes dont il a été reconnu débiteur par le juge dès la notification de la décision de justice, sans qu'il puisse continuer à bénéficier du terme ou de la condition stipulée à l'origine.

Les recouvrements obtenus en exécution de ce jugement viennent apurer le ou les titres de recettes pour le compte desquels la saisie administrative à tiers détenteur a été pratiquée.

Le débiteur n'est pas libéré par la mise en cause du tiers défaillant : il reste tenu avec lui et sa libération ne résultera que du paiement effectif fait par l'un, ou par l'autre, entre les mains du comptable poursuivant.

### Sous-section 2 – Tiers détenteurs en procédure collective

Dans l'hypothèse où une procédure collective est ouverte à l'encontre du tiers détenteur dont la responsabilité est engagée, il appartient au comptable d'effectuer la déclaration des créances, à titre définitif et chirographaire :

- en cas de procédure collective ouverte pendant l'instance, le comptable doit déclarer le montant des sommes pour lesquelles la SATD a été notifiée au tiers détenteur défaillant ;
- en cas de procédure collective ouverte après que le jugement a été rendu, le comptable doit déclarer le montant des sommes dont le tiers détenteur a été reconnu débiteur par le juge.

S'il est constaté qu'à l'occasion d'une SATD sur des rémunérations, l'employeur a bien effectué les retenues sans les reverser auprès du comptable concerné avant de faire l'objet d'une procédure collective, le comptable est fondé en droit à poursuivre le recouvrement de la créance auprès du salarié qui demeure le débiteur principal de la collectivité ou de l'établissement public local.

Toutefois, pour des raisons d'opportunité et d'équité, les comptables sont invités à déclarer les sommes retenues par l'employeur au passif de la procédure collective au rang du privilège général des salariés prévu au 4° de l'article 2331 du code civil.

En effet, en raison de l'effet d'attribution immédiat de la SATD, le salarié ne détient plus aucun droit sur les sommes saisies et retenues sur son salaire. Ces créances ont été transférées par la SATD du patrimoine du salarié à celui de la collectivité ou de l'établissement public local créancier.

## TITRE 3 – LES VOIES CIVILES D'EXÉCUTION FORCÉE

Outre l'autorisation préalable de l'ordonnateur, les voies civiles d'exécution forcée doivent être précédées d'une mise en demeure de payer, conformément au 5° de l'article L. 1617-5 du CGCT, qui dispose que « *lorsque le redevable n'a pas effectué le versement qui lui était demandé à la date limite de paiement, le comptable public lui adresse la mise en demeure de payer prévue à l'article L. 257 du livre des procédures fiscales avant la notification du premier acte d'exécution forcée devant donner lieu à des frais* ».

En effet, contrairement à la SATD, toutes les procédures civiles d'exécution donnent lieu à des frais dans les conditions fixées à l'article 1912 du code général des impôts.

Pour mémoire, l'automate des poursuites d'Hélios prend en compte cette règle juridique (contrôle de l'enchaînement obligatoire de ces actes)<sup>29</sup>.

### CHAPITRE 1 – LES SAISIES MOBILIÈRES DE DROIT COMMUN

Dans tous les cas où la saisie administrative à tiers détenteur ne peut pas être diligentée, les comptables conservent la possibilité d'exercer les voies civiles d'exécution de droit commun régies par les dispositions du code des procédures civiles d'exécution (CPCE).

Les comptables pourront se référer à l'instruction codificatrice A-M sur les Procédures civiles et fiscales d'exécution n° 04-014-A-M du 2 février 2004 qui détaille les modalités pratiques de mise en œuvre de l'ensemble des voies d'exécution abordées dans ce chapitre.

#### Section 1 – Les saisies de droit commun portant sur une créance de somme d'argent

S'il l'estime nécessaire, le comptable peut recourir aux saisies de droit commun en vue d'appréhender des

<sup>29</sup> Cf. notamment circulaires n°2013-04-2234 du 18 avril 2013 et n°2013-10-1137 du 4 octobre 2013 relatives à l'optimisation du recouvrement des produits locaux et l'économie des frais d'affranchissement des relances des débiteurs retardataires.

sommes d'argent appartenant à son débiteur.

#### Sous section 1 – La saisie attribution

Il s'agit d'une voie d'exécution permettant au comptable de saisir entre les mains d'un tiers des sommes d'argent (art. L. 211-1 CPCE), à l'exclusion des créances de rémunération du travail. La saisie attribution doit être signifiée par acte d'huissier au tiers saisi (art. R. 211-1). À peine de caducité de la signification faite au tiers saisi, la saisie doit être portée à la connaissance du débiteur dans un délai de huit jours (art. R. 211-3).

Cette procédure est régie par les articles L. 211-1 à L. 211-5 et R. 211-1 à R. 211-23 du CPCE.

#### Sous section 2 – La saisie des créances de rémunération du travail

La procédure de saisie des rémunérations permet au comptable de prélever directement entre les mains de l'employeur de son débiteur (tiers-saisi) une portion de la rémunération de ce dernier en paiement de sa créance.

À la différence de la saisie-attribution, la saisie des rémunérations est régie par le code du travail aux articles L. 3252-1 à L. 3252-13 et R. 3252-1 à R. 3252-49.

En outre, la saisie des rémunérations est la seule voie d'exécution en matière mobilière dont le déroulement procédural est en totalité judiciaire, relevant de la compétence du tribunal d'instance (art. R. 3252-7 du code du travail).

### Section 2 – La saisie de droits d'associés et de valeurs mobilières

L'article L. 211-12 du code monétaire et financier prévoit que les saisies de titres financiers sont régies par les dispositions de la partie législative du code des procédures civiles d'exécution (CPCE). La procédure de saisie prévue à l'article L. 231-1 du CPCE permet d'appréhender les droits incorporels du débiteur, autres que les créances de sommes d'argent, tels que les actions, obligations, SICAV, fonds communs de placement, parts sociales de sociétés civiles, de SARL.

### Section 3 – La saisie vente et les saisies ventes particulières

Les saisies permettent au comptable d'appréhender les biens meubles corporels du débiteur. Les huissiers de justice ou des Finances publiques sont compétents pour effectuer cette poursuite (article R. 122-2 du CPCE).

#### Sous section 1 – La saisie vente

La procédure de saisie vente codifiée aux articles L. 221-1 à L. 221-6 et R. 211-1 à R. 221-61 du CPCE tend à faire vendre, à l'amiable ou aux enchères publiques, les biens mobiliers corporels appartenant au débiteur, afin de se faire payer sur le produit de la vente.

La saisie porte sur les biens meubles du débiteur, en tout lieu où ils se trouvent, même s'ils sont détenus par un tiers (art. R. 221-9 du CPCE), à l'exception des biens bénéficiant des règles d'insaisissabilité édictées par le CPCE (art. L. 112-2 à L. 112-3 et art. R. 112-2 à R. 112-3 du CPCE).

#### Sous section 2 – Les saisies ventes particulières

La saisie connaît des aménagements lorsqu'elle porte sur certains biens meubles corporels :

- les saisies de caisse ou d'espèce (art. R. 224-9 du CPCE) : les sommes en espèces peuvent être saisies à concurrence du montant de la créance du saisissant et sont consignées le jour même entre les mains de l'huissier ;
- les saisies de véhicules terrestres à moteur (art. L. 223-1 à L. 223-2 et art. R. 223-1 à R. 223-13 du CPCE) : dans le cadre de cette procédure, l'huissier peut saisir le véhicule terrestre à moteur d'un débiteur par simple déclaration auprès des services compétents ou l'immobiliser en quelque lieu qu'il se trouve (deux roues y compris, immatriculés ou non). Toutefois, les véhicules indispensables à l'exercice de la profession du débiteur ne peuvent faire l'objet d'une saisie.

La mise en œuvre des saisies vente nécessite les services d'un huissier pour l'ensemble des actes de procédure donnant lieu à notification.

## CHAPITRE 2 – LES MODALITÉS D'EXERCICE DES PROCÉDURES D'EXÉCUTION CIVILE À L'ENCONTRE D'UNE PERSONNE MORALE DE DROIT PRIVÉ

S'agissant de la mise en cause d'associés de personnes morales de droit privé constituées sous la forme de



société, l'obligation au passif social des associés diffère selon la forme de la société (art. 1845 du code civil) :

### **Les sociétés civiles**

Les associés sont tenus indéfiniment au passif social mais conjointement. En conséquence, les comptables doivent poursuivre individuellement chacun des associés à proportion de leur part dans le capital social, y compris sur leurs biens personnels (art. 1857 du code civil).

Au préalable, la société doit avoir été mise en demeure et poursuivie vainement (art. 1858 du code civil ; C. Civ., n° 95-11870, SCI le Hameau, 08/10/1997).

À ce régime de droit commun s'ajoutent des régimes particuliers. Par exemple, les associés de sociétés civiles professionnelles sont tenus indéfiniment et solidairement (art. 15 de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles), tandis que ceux d'un GAEC ne sont tenus en principe qu'à proportion de deux fois la fraction du capital social qu'ils possèdent (art. L. 323-10 du code rural et de la pêche maritime) et ceux d'une EARL ne sont tenus qu'à proportion de leurs apports (art. L. 324-1 du code rural et de la pêche maritime).

### **Les sociétés en nom collectif**

Les associés sont tenus indéfiniment et solidairement au passif social (art. L. 221-1 du code de commerce). Les statuts ne peuvent y déroger.

Il en résulte que le comptable, après simple mise en demeure de la société par lettre recommandée avec avis de réception, peut poursuivre l'un des associés sur ses biens personnels pour la totalité de la dette sociale, à charge pour ce dernier de se retourner contre ses partenaires afin d'obtenir remboursement de leurs quotes-parts respectives.

Contrairement aux poursuites exercées à l'encontre de sociétés civiles, le créancier ne doit justifier que d'une mise en demeure infructueuse et non de l'insolvabilité de la société.

### **Les sociétés en participation**

Dépourvue de personnalité morale, la société en participation n'est engagée à l'égard des tiers que par les actes de son gérant qui ne produisent en conséquence d'effets que dans son propre patrimoine. (art. 1871 à 1873 du code civil).

La personne du gérant fait ainsi écran aux poursuites contre les associés hormis dans trois cas :

- s'ils se sont immiscés dans la gestion ;
- s'ils ont profité de l'opération faite par le gérant ;
- ou s'ils ont agi en cette qualité au vu et au su des tiers (art. 1872-1 du code civil).

### **Les sociétés de capitaux (SA, SARL, SA simplifiée)**

Le principe est que les associés ne sont tenus qu'à proportion de leurs apports dans le capital social (art. L. 225-1 du code de commerce). Ils ne peuvent donc pas être poursuivis sur leur patrimoine personnel.

Ce principe admet cependant quelques exceptions. Il convient en conséquence de se reporter le cas échéant aux dispositions applicables à chaque type de société.

## **TITRE 4 – LE RECOUVREMENT PAR VOIE DE COMPENSATION**

La compensation légale, régie par les articles 1347 et suivants du code civil, « *est l'extinction simultanée d'obligations réciproques entre deux personnes* ».

Elle constitue donc un mode d'extinction des créances et non une procédure civile d'exécution.

### **CHAPITRE 1 – LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA COMPENSATION LÉGALE**

Outre la réciprocité des créances énoncée à l'article 1347 du code civil, l'article 1347-1 alinéa 1 précise que la compensation « *n'a lieu qu'entre deux obligations fongibles, certaines, liquides et exigibles* ».

#### **Section 1 – La réciprocité des créances : une condition indispensable**

La condition de réciprocité posée par l'article 1347 du code civil est un préalable nécessaire et incontournable à l'exercice de la compensation. Elle ne peut donc intervenir qu'entre deux personnes qui sont simultanément créancières et débitrices l'une de l'autre.

Ainsi, il ne peut y avoir de compensation légale entre une créance communale et une créance d'impôt sur le

revenu dès lors que ces créances ne sont pas réciproques, l'une étant émise au nom de la commune et l'autre au nom de l'État.

Il n'est pas nécessaire que les obligations réciproques trouvent leur origine dans un même acte ou qu'elles soient de même nature. Sont ainsi compensables, par exemple, une dette qui a une origine dans une vente avec une autre qui a son origine dans un prêt, une dette de loyer avec une créance de salaire (CE, n° 76628, 20/01/1989, Delphin). Lorsque la compensation s'exerce sur une créance de salaire, elle se fait dans la limite de la quotité saisissable fixée par le code du travail (TA de Caen, 15/02/2000, MARSHALL, req. 99-1091).

En vertu de l'article 1347-2 du code civil, certaines créances ne peuvent pas être compensées sauf si le créancier y consent. C'est le cas des créances insaisissables, des obligations de restitution d'un dépôt, d'un prêt à usage ou d'une chose dont le propriétaire a été injustement privé.

En outre, les créances des organismes publics étant par nature insaisissables, les créanciers de l'État et des collectivités et établissements publics locaux ne peuvent imposer à leur débiteur public un règlement par compensation, cette possibilité n'est ouverte que sous réserve d'accord entre créancier et débiteur.

À l'inverse, un créancier public peut imposer à son débiteur privé le mécanisme de compensation.

### **Section 2 – Créances fongibles**

La compensation ne peut être opérée qu'entre choses fongibles entre elles.

Il faut en effet qu'une partie, en ne payant pas ce qu'elle doit, soit dans la même situation que si elle avait reçu ce qui lui est dû.

La plupart du temps, la compensation s'opère entre dettes de sommes d'argent. Mais elle est également possible entre choses fongibles de la même espèce, c'est-à-dire qui sont interchangeables et peuvent se remplacer indifféremment.

Les juges du fond disposent d'un pouvoir souverain pour apprécier la fongibilité des choses proposées en compensation (C. cass., 22/11/1899, Vianey c/ Chardon).

### **Section 3 – Créances certaines, liquides et exigibles**

Les créances sont certaines dès lors que leur existence est avérée, qu'elles sont considérées comme incontestables et fondées dans leur principe. Une dette conditionnelle n'est pas une dette certaine.

Les créances sont considérées comme liquides lorsque leur existence est certaine et que leur quotité est déterminée.

Elles sont exigibles lorsque chacun des créanciers-débiteurs a le droit de contraindre l'autre au paiement.

En pratique, la compensation n'est possible que lorsque le comptable est en possession des pièces fondant une recette et une dépense à compenser au profit de l'organisme public dont il tient les comptes.

### **Section 4 – Une condition subsidiaire : la connexité**

La connexité des dettes permet d'opérer la compensation même lorsque certaines de ses conditions ne sont pas réunies. Elle permet de pallier l'absence de liquidité ou d'exigibilité des créances, à l'exception de la réciprocité, de la certitude et de la fongibilité qui demeurent des conditions sans lesquelles aucune compensation n'est possible.

En matière de procédure collective, la compensation de créances connexes est prévue par l'article L. 622-7 du code de commerce. La demande en compensation de créances connexes ne dispensant pas pour autant le créancier-demandeur de déclarer sa créance au passif de la procédure en temps utile (C. Com., 15/10/1991 n° de pourvoi 89- 20605, Sté Fil Dynamo).

La connexité a ensuite bénéficié, hors du domaine des procédures collectives, d'une extension par la jurisprudence à d'autres domaines : cession de créances (C. Civ., 12/07/1995, n° de pourvoi 93-18182, Scherer c/ Grasset), subrogation, saisie.

La jurisprudence a admis un lien de connexité entre deux dettes nées à l'occasion d'un même contrat (C. Civ., 09/05/2001, n° de pourvoi 98-22664, Trial c/ Kohn : sont connexes deux créances nées de la résiliation d'un bail commercial) puis entre deux obligations résultant de contrats distincts mais constituant un ensemble contractuel unique (C. Com., 31/03/1998, n° de pourvoi 95-21236, Ets Veyland). Dans ce dernier cas, l'intention des parties est essentielle : il faut que le groupe de contrats ait été conçu par les parties dès l'origine comme une opération économique globale (C. Com., 05/04/1994, n° de pourvoi, 92-13989, CAC c/ Sté Sobovide : des relations d'affaires suivies ne suffisent pas à caractériser un ensemble contractuel unique).

## CHAPITRE 2 – LES EFFETS DE LA COMPENSATION

### Section 1 – À l'égard des parties : extinction des obligations réciproques à concurrence des plus faibles d'entre elles

La compensation est un mode d'extinction des obligations, tout comme le paiement dont elle constitue une modalité.

Le comptable doit l'opposer toutes les fois où les conditions en sont réunies sans qu'il soit besoin que l'ordonnateur ait autorisé les poursuites (CE, 12/03/1999, Commune de Bayeux, req. 182411, 183083 ; inst. 99-060-M0-M2-M31 28/05/1999 ; CE, 29/01/1988, Cregut, req. 41928).

En pratique, les conditions de la compensation sont réunies dans tous les cas où le comptable est en possession à la fois du titre de recette (ou d'un état liquidatif de la recette) et du mandat matérialisant les droits réciproques, liquides et exigibles compensables.

Du fait de la compensation, les privilèges et hypothèques s'éteignent, les cautions sont libérées et les intérêts attachés à la créance compensée cessent de courir du jour de la compensation. Toutefois, en cas d'extinction partielle de la créance la plus élevée, les garanties demeurent pour le surplus.

### Section 2 – À l'égard des tiers

L'article 1347-7 du code civil dispose que la compensation ne préjudicie pas aux droits acquis par des tiers.

#### Sous-section 1 – Les effets de la compensation à l'égard de la caution et du débiteur solidaire

La caution peut opposer au créancier la compensation de ce qu'il doit au débiteur principal (art. 1347-6 du code civil). Cette disposition procède de ce que la compensation est un mode d'extinction qui opère de plein droit et qu'en vertu de l'article 2036 du code civil, la caution peut opposer au créancier les exceptions inhérentes à la dette (C. cass., 01/06/1983, n° de pourvoi 82-10749, BPROF).

En revanche, le débiteur tenu solidairement avec d'autres ne peut opposer la compensation de ce que le créancier doit à l'un de ses codébiteurs : seul ce dernier peut opposer la compensation au créancier. Néanmoins, il pourra se prévaloir de cette compensation pour la faire déduire du total de la dette, l'effet extinctif jouant à l'égard de tous les codébiteurs (article 1347-6 al. 2 du code civil).

#### Sous-section 2 – La concurrence entre une mesure de saisie et la compensation légale

Tant que les conditions ci-dessus rappelées ne sont pas réunies, le comptable est tenu d'honorer les saisies de toute nature qui lui sont notifiées. La circonstance selon laquelle les conditions de la compensation se trouvent réunies alors que les fonds n'ont pas encore été versés au créancier-saisissant est sans incidence sur l'inopposabilité de la compensation légale au préjudice des droits acquis par ce créancier. Autrement dit, les effets de toute mesure d'exécution notifiée antérieurement au moment où sont réunies les conditions de la compensation, ne peuvent être remis en cause au moment où ces conditions sont réunies.

*A contrario*, dès que la compensation a pu être constatée par le comptable (titre de recette et mandat de dépense pris en charge), toute mesure d'exécution forcée notifiée postérieurement entre les mains du comptable portant sur ces mêmes créances est inopérante à concurrence des sommes compensées.

#### Sous-section 3 – Le cas particulier des acquisitions immobilières

En matière immobilière, le prix de vente d'un immeuble est offert par l'acquéreur aux créanciers inscrits du vendeur (procédure dite de « purge »). L'acquéreur doit donc, pour se prémunir du droit de suite de ces créanciers, leur offrir la totalité du prix de vente qui est ainsi affecté par priorité au bénéfice des créanciers hypothécaires (art. 2479 du code civil).

À titre d'exemple, un organisme public décide d'acquérir un immeuble auprès de M. X par ailleurs débiteur envers cet organisme d'une redevance d'ordures ménagères.

Le comptable qui a pris en charge le mandat correspondant au prix de vente de l'immeuble ne peut ni opposer la compensation avec le titre de recette émis par la collectivité pour la redevance, ni honorer une saisie attribution (ou une SATD) qui lui serait notifiée par un tiers sur ce prix de vente, pour ne verser au notaire qu'un prix diminué des sommes compensées ou saisies-attribuées.

Il faut en effet considérer que le prix de vente est affecté aux créanciers inscrits et n'est donc pas disponible au profit d'autres créanciers, notamment chirographaires.

À défaut de versement par le comptable entre les mains du notaire de la totalité du prix de vente, non

seulement le notaire ne pourrait pas donner quittance au comptable mais en outre ce dernier exposerait la collectivité au droit de suite des créanciers inscrits et donc au risque d'avoir à payer deux fois le prix de vente de l'immeuble.

En conséquence, tout créancier qui souhaite appréhender le prix d'acquisition d'un immeuble versé par un organisme public doit, pour être recevable, signifier une saisie attribution directement entre les mains du notaire, seul compétent pour procéder à la purge selon l'ordre des créanciers.

## **TITRE 5 – LE RECOUVREMENT À L'ENCONTRE DES PERSONNES PUBLIQUES**

Les personnes morales de droit public ne peuvent être l'objet de voies d'exécution forcée, les deniers et propriétés publics étant insaisissables. Cette insaisissabilité, qui constitue une règle garantissant la continuité des services publics, est désormais codifiée (art. L. 2311-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

En outre, le principe d'insaisissabilité des deniers publics fait échec au mécanisme de la compensation légale à l'encontre d'une personne publique<sup>30</sup>. En dépit de l'absence de possibilité d'entreprendre des poursuites de droit commun à l'encontre des débiteurs publics, des procédures administratives doivent être mises en œuvre par les comptables publics pour obtenir le recouvrement de créances locales impayées (CRC Picardie, jugement n° 2010-0025-900 du 22/06/2010, Régie communale du câble et de l'électricité de Montanaire).

Il faut cependant distinguer selon que le débiteur est l'État, un établissement public national, une collectivité territoriale, un établissement public local ou un établissement public de santé.

### **CHAPITRE 1 – SI LE DÉBITEUR EST L'ÉTAT OU UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC NATIONAL**

À défaut de règlement dans le délai de 30 jours à compter de l'envoi de l'avis des sommes à payer, le comptable local doit :

- adresser au débiteur, sans lettre de relance préalable, une mise en demeure par lettre recommandée avec accusé de réception ;
- si aucun versement n'intervient dans le délai de trois mois, adresser un dossier à son comptable centralisateur.

Le service en charge du secteur public local de la DDFiP/DRFiP vérifie qu'il n'existe pas de contestation sur le bien-fondé de la créance ni de prescriptions opposables par le débiteur (notamment celle de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics). Sous cette réserve, le DRFiP/DDFiP concerné intervient directement auprès des services centraux du ministère débiteur ou auprès de l'établissement public national débiteur dans les conditions suivantes.

#### **Section 1 – Les créances à l'encontre de l'État**

Les services en charge des collectivités et établissements publics locaux des DDFiP/DRFiP pourront utilement consulter les organigrammes des ministères via l'intranet Ulysse (Autres sites internet / Ministères).

Parallèlement à la saisine directe des services centraux du ministère débiteur, ils établissent une liste annuelle des restes à recouvrer détenus à l'encontre de cet ordonnateur et la présentent au contrôleur budgétaire et financier situé en DRFiP qui est chargé du contrôle financier pour les services déconcentrés de l'État. Ce dernier pourra alors s'assurer, lors du visa du budget de fonctionnement de l'ordonnateur concerné, que les crédits budgétaires correspondant à ces restes à payer sont bien réservés. Si ce n'est pas le cas, il prendra l'attache de l'ordonnateur concerné voire, si besoin, de la tutelle de ce dernier.

#### **Section 2 – Les créances à l'encontre d'un organisme public national**

Deux actions sont mises en œuvres pour les organismes publics nationaux régis par le titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) :

- saisine de l'agent comptable de l'organisme publics national ;
- recours au mandatement d'office.

#### **Saisine de l'agent comptable de l'OPN**

En vertu du 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, l'ordonnateur doit émettre un ordre de payer.

En l'absence d'émission d'un ordre de payer par l'ordonnateur, le comptable public chargé du recouvrement

30 Sauf à ce qu'elle résulte d'une volonté de la personne publique.

informe l'agent comptable de l'OPN. Celui-ci, dans son rôle de conseil, doit rappeler par écrit à l'ordonnateur son obligation d'émettre un ordre de payer en application de l'article 11 du décret GBCP et identifier la créance concernée.

### Mandatement d'office à l'encontre des OPN

L'article 194 du décret GBCP dispose en son dernier alinéa que : « *Lorsque l'ordonnateur refuse d'émettre un ordre de payer, le ministre chargé du budget peut, à la demande du créancier ou de sa propre initiative, et après mise en demeure restée sans effet, procéder au mandatement d'office de dépense dans la limite des crédits ouverts.* »

Par ailleurs, des textes sectoriels prévoient la possibilité de mandatement d'office à l'encontre d'un établissement public national :

- par le recteur d'académie pour les établissements publics d'enseignement supérieur à caractère culturel et scientifique (article R. 719-92 du code de l'éducation) ;
- par le ministre chargé de l'enseignement supérieur pour les établissements qui lui sont directement rattachés (article R. 719-92 du code de l'éducation).

En conséquence, si à l'expiration d'un délai de trois mois après courrier adressé par lettre recommandée avec accusé de réception au débiteur public aucun versement n'est effectué, les démarches suivantes peuvent être mises en œuvres.

Le service en charge des créances locales de la DDFiP/DRFiP, après s'être assuré de l'absence de contestation sur le bien-fondé de la créance et de prescription de cette dernière, constitue un dossier contenant les titres de recettes, les diligences engagées par le comptable, les correspondances échangées. Le dossier est transmis à la direction générale au bureau 2FCE-2B qui peut, après instruction de la demande, mettre en demeure l'OPN de procéder au mandatement de la dépense puis recourir, le cas échéant, au mandatement d'office, au nom du ministre chargé du budget.

### Section 3 – Les créances à l'encontre d'une autorité publique indépendante (API)

Constituent des autorités publiques indépendantes :

- l'Agence française de lutte contre le dopage ;
- l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières ;
- l'Autorité des marchés financiers ;
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- le Haut Conseil du commissariat aux comptes ;
- la Haute Autorité de santé, la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet ;
- le Médiateur national de l'énergie.

Régies par la loi organique du 20 janvier 2017<sup>31</sup> et la loi ordinaire du même jour<sup>32</sup>, ces autorités jouissent de la personnalité morale<sup>33</sup>.

Elles bénéficient du principe d'insaisissabilité des biens publics garanti par l'article L. 2311-1 du code général de la propriété des personnes publiques, aussi un titre exécutoire ne pourra faire l'objet d'un recouvrement forcé. En outre, il n'existe pas de dispositions ouvrant la possibilité de procéder au mandatement d'office des créances de ces structures.

Il est néanmoins possible à l'ordonnateur de saisir le juge en vue de faire reconnaître sa créance<sup>34</sup>, et d'obtenir

31 Cf. loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

32 Cf. loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

33 Les autorités publiques indépendantes (API) sont distinctes des autorités administratives indépendantes (AAI). Ces dernières ne disposent pas de la personnalité morale, les procédures de recouvrement à leur encontre s'exercent donc selon des modalités applicables aux créances détenues à l'encontre de l'État abordées à la section 1 du présent chapitre. À titre d'exemple, figurent parmi les AAI (liste non exhaustive) : le Défenseur des droits, l'Autorité de la concurrence, l'Autorité de sûreté nucléaire, la Commission d'accès aux documents administratifs, la commission nationale de l'informatique et des libertés, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique... ».

34 Cf. CE, 31/05/2010, Cté d'agglomération Vichy-Val-d'Allier, n° 329483 : « *Considérant qu'en application du principe selon lequel une collectivité publique est irrecevable à demander au juge administratif de prononcer une mesure qu'elle a le pouvoir de prendre, les collectivités territoriales, qui peuvent émettre des titres exécutoires à l'encontre de leurs débiteurs, ne peuvent saisir directement ce juge d'une demande tendant au recouvrement de leurs créances ; qu'en raison tant de l'absence de voies d'exécution à l'encontre des personnes publiques que, s'agissant des collectivités territoriales, des limitations apportées par l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales à l'inscription d'office à leur budget des dépenses obligatoires, il en va toutefois différemment dans l'hypothèse où le débiteur est une personne publique ; que,*

le cas échéant le prononcé d'astreintes.

## CHAPITRE 2 – SI LE DÉBITEUR EST UNE COLLECTIVITÉ OU UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC LOCAL

Le code général des collectivités territoriales prévoit une procédure particulière d'inscription et de mandatement d'office qui s'applique à l'ensemble des collectivités et établissements publics locaux (art. L. 1612-15 et L. 1612-16 du CGCT), hors établissements publics de santé, faisant l'objet de dispositions spécifiques portées par le code de la santé publique.

Le juge des comptes considère la mise en œuvre de cette procédure au nombre des diligences que doit apporter le comptable au recouvrement des créances de l'organisme public qu'il gère (Cour des Comptes, 26/03/1996, Centre hospitalier de Niort ; CRC PACA, 02/05/1996, Centre hospitalier d'Aix-en-Provence). Parallèlement à la procédure de droit commun d'inscription et de mandatement d'office instituée par le CGCT, une procédure spécifique s'applique aux dépenses obligatoires nées de décisions de justice (art. L. 1612-17 du CGCT).

### Section 1 – Le recouvrement forcé des créances résultant d'un titre de recette exécutoire

#### L'inscription d'office

L'article L. 1612-15 du CGCT dispose que la chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'État dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget (d'une collectivité ou d'un établissement public local) ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle adresse une mise en demeure à la collectivité ou à l'établissement public concerné. Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'État d'inscrire cette dépense au budget de la collectivité ou de l'établissement public.

#### Le mandatement d'office

L'article L. 1612-16 du CGCT prévoit qu'à défaut de mandatement d'une dépense obligatoire par l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement public local dans le mois suivant la mise en demeure qui lui en a été faite par le représentant de l'État dans le département, celui-ci y procède d'office.

#### La mise en œuvre du dispositif par le comptable local

Le comptable local chargé du recouvrement d'un titre de recette à l'encontre d'une collectivité locale ou d'un établissement public local doit, lorsqu'il n'obtient pas le règlement de la créance, adresser une lettre de relance au débiteur.

Si celle-ci n'est pas suivie d'effet, il doit adresser au débiteur une mise en demeure par lettre recommandée avec avis de réception (notamment pour interrompre le cours de la prescription quadriennale de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 précitée). À cet égard, il est rappelé que le comptable doit veiller à interrompre régulièrement le cours de la prescription par tout moyen approprié. Cette mise en demeure doit faire expressément état de la possibilité de recours à la procédure d'inscription ou de mandatement d'office prévue par les articles L. 1612-15 et L. 1612-16 du CGCT.

En cas d'échec de cette mise en demeure, le comptable saisit par écrit l'ordonnateur de l'organisme public créancier pour l'informer de l'échec du recouvrement amiable et lui indiquer qu'il envisage, sauf opposition écrite de sa part, de demander, suivant le cas, soit à la chambre régionale des comptes, soit au représentant de l'État, la mise en œuvre de la procédure de l'inscription d'office ou du mandatement d'office.

En l'absence d'opposition écrite de l'ordonnateur à ce recours, le comptable saisit directement la chambre régionale des comptes d'une demande d'inscription d'office ou le préfet d'une demande de mandatement d'office en leur produisant toutes les pièces utiles à cette fin. Le comptable adresse copie de ses recours au DDFiP/DRFiP.

### Section 2 – Le recouvrement forcé des condamnations pécuniaires

En application de l'article L. 1612-17 du code général des collectivités territoriales, les dispositions explicitées ci-dessus ne sont pas applicables à l'inscription et au mandatement d'office des dépenses obligatoires résultant, pour une collectivité territoriale ou un établissement public local, d'une décision juridictionnelle « passée en force de chose jugée ».

*dans ce cas, faute de pouvoir contraindre la collectivité débitrice, la collectivité créancière n'est pas tenue de faire précéder sa demande par l'émission d'un titre de recette rendu exécutoire ; qu'il suit de là qu'en rejetant comme irrecevables, faute de l'émission préalable d'un tel titre, les conclusions présentées devant elle par la COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION VICHY VAL D'ALLIER tendant au recouvrement de la créance qu'elle estimait détenir contre la ville de Vichy, la cour administrative de Lyon a commis une erreur de droit. »*

Ces dépenses obligatoires demeurent régies par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 modifiée relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des décisions de justice par les personnes morales de droit public et les articles L. 911-1, L. 911-2, L. 911-5 à L. 911-8 du code de justice administrative (décret n° 2008-479 du 20 mai 2008 ; circulaire du Premier ministre publiée au JO du 23/05/2008, NOR PRMX 0812416 C ; note au réseau n° 2008/05/9683 du 5 juin 2008).

Le Conseil d'État a précisé dans un avis du 5 janvier 1989 que la procédure d'inscription ou de mandatement d'office instituée par la loi du 16 juillet 1980 ne s'applique toutefois que lorsque la décision passée en force de chose jugée mentionne le montant que la collectivité ou l'établissement public a été condamné à payer.

En revanche, lorsque la décision juridictionnelle porte condamnation d'une somme d'argent sans en déterminer le montant, ou lorsque la décision n'est pas passée en force de chose jugée, seule la procédure d'inscription ou de mandatement d'office de droit commun inscrite dans les articles L. 1612-15 et L. 1612-16 du CGCT, peut être mise en œuvre.

À la différence de la procédure de droit commun, celle de l'article L. 911-9 IV du code de justice administrative ne prévoit pas la saisine de la chambre régionale des comptes ni la mise en demeure préalable par le Préfet de la collectivité débitrice avant le mandatement d'office de la dépense.

Trois circulaires du ministère de l'Intérieur décrivent l'exécution des décisions de justice par les collectivités territoriales et leurs établissements publics :

- circulaire n° NOR/INT/B/00312C du 16 octobre 1989 sur l'exécution des décisions de justice par les collectivités territoriales et leurs établissements publics (inscription et mandatement d'office) ;
- circulaire n° NOR/INT/B/9500041C du 7 février 1995 sur l'exécution des décisions de justice par les personnes morales de droit public ;
- circulaire n° NOR/FPP/A/9610023C du 29 février 1996 relative aux conditions d'exécution de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

Le Conseil d'État (CE, Sect., n° 271898, 18/11/2005, Société fermière de Campoloro et autre), interprétant les dispositions du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 juillet 1980, considère que le législateur a entendu donner au représentant de l'État, en cas de carence d'une collectivité territoriale à assurer l'exécution d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée, et après mise en demeure à cet effet, le pouvoir de se substituer aux organes de cette collectivité afin de dégager ou de créer les ressources permettant la pleine exécution de cette décision de justice.

À cette fin il lui appartient, sous le contrôle du juge, de prendre, compte tenu de la situation de la collectivité et des impératifs d'intérêt général, les mesures nécessaires. Au nombre de ces mesures figure la possibilité de procéder à la vente de biens appartenant à la collectivité dès lors que ceux-ci ne sont pas indispensables au bon fonctionnement des services publics dont elle a la charge.

Le Conseil d'État en déduit les conséquences suivantes :

- si le préfet s'abstient ou néglige de faire usage des prérogatives qui lui sont ainsi conférées par la loi, le créancier de la collectivité territoriale est en droit de se retourner contre l'État en cas de faute lourde commise dans l'exercice du pouvoir de tutelle ;
- en outre, dans l'hypothèse où, eu égard à la situation de la collectivité, notamment à l'insuffisance de ses actifs, ou en raison d'impératifs d'intérêt général, le préfet a pu légalement refuser de prendre certaines mesures en vue d'assurer la pleine exécution de la décision de justice, le préjudice qui en résulte pour le créancier de la collectivité territoriale est susceptible d'engager la responsabilité de la puissance publique s'il revêt un caractère anormal et spécial ;
- enfin, le Conseil d'État a précisé ultérieurement qu'en cas de condamnation, l'État peut, s'il s'y croit fondé, exercer une action récursoire contre la collectivité publique défaillante (CE, n° 338001, 29/10/2010, Ministre de l'Agriculture et de la Pêche c/ Sté Sofunag Environnement).

### **Section 3 – Le débiteur est un établissement public de santé**

En vertu de l'article L. 6145-3 du code de la santé publique, « *en cas de carence de l'ordonnateur, le directeur général de l'agence régionale de santé peut, après mise en demeure restée sans suite au terme d'un délai fixé par voie réglementaire, procéder au mandatement d'office d'une dépense ou au recouvrement d'une recette qui devrait être régulièrement inscrite à l'état des prévisions de recettes et de dépenses initial et aux décisions modificatives éventuelles* ».

L'article R. 6145-42 prévoit que « *pour l'application de l'article L. 6145-3 et du deuxième alinéa de l'article L. 6145-5, le directeur général de l'agence régionale de santé met en demeure l'ordonnateur d'exécuter ses obligations. Si à l'expiration d'un délai de 30 jours suivant cette mise en demeure, l'ordonnateur ne s'est pas exécuté, le directeur général de l'agence régionale de santé arrête le montant des sommes dues et procède au mandatement d'office de la dépense ou à l'émission d'office du titre de recette dans les conditions fixées par*

*arrêté des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et du budget ».*

L'arrêté évoqué dans cet article est l'arrêté portant instruction budgétaire et comptable M21 des établissements publics de santé qui porte des développements sur cette procédure. En conséquence, le comptable local chargé du recouvrement d'une créance à l'encontre d'un établissement public de santé doit, après avoir informé son ordonnateur, s'il n'obtient pas le règlement de la créance, demander l'application de la procédure relative au mandatement d'office telle qu'elle est explicitée ci-dessus.

#### **Section 4 – Le débiteur est un établissement public local d'enseignement (EPL)**

Aux termes de l'article L. 421-1 du code de l'éducation, l'EPL est une catégorie juridique qui regroupe les collèges, les lycées, les écoles régionales du premier degré et les établissements régionaux d'enseignement adapté relevant de l'article R. 421-1 du code précité.

Par renvoi de l'article L. 211-11 du code des juridictions financières, les dispositions codifiées aux articles L. 1612-1 et suivants du code général des collectivités territoriales sont applicables aux EPL. Parmi ces dispositions se trouvent les procédures d'inscription d'office et de mandatement d'office décrites pour les collectivités territoriales et leurs établissements au paragraphe précédent.

L'article L. 421-13 du code de l'éducation (section 2 : Organisation financière) dispose que : « *Pour l'application des dispositions des articles [...] L. 1612-15, L. 1612-16 du code général des collectivités territoriales et L. 232-4 du code des juridictions financières, les prérogatives du maire et du conseil municipal sont exercées respectivement par le chef d'établissement et le conseil d'administration* ».

Par conséquent, les procédures de l'inscription et du mandatement d'office prévues pour les collectivités territoriales sont applicables aux EPL. Ces procédures sont décrites au tome I de l'instruction codificatrice M9-6 portant le cadre budgétaire et comptable des EPL et des EPL maritimes. Pour les EPL de formation professionnelle agricole, il convient de se référer à l'instruction codificatrice M9-9.

### **PARTIE 3 – LES INCIDENTS DU RECOUVREMENT**

Des incidents peuvent affecter l'action en recouvrement du comptable public. C'est le cas des recours formés par le redevable en contestation du bien fondé de la créance ou des mesures de poursuites, de la mise en jeu des règles de prescription, de l'ouverture de procédures collectives ou de procédures de surendettement.

Les procédures collectives sont traitées dans le guide des procédures collectives élaboré par le PNSR de Châtellerauld et le bureau GF-2B<sup>35</sup>. L'action du comptable public, lorsqu'est ouverte une procédure de traitement du surendettement, est abordée dans l'instruction du 26 avril 2018 relative au surendettement des particuliers en matière de produits locaux<sup>36</sup>.

#### **TITRE 1 – LA CONTESTATION DU BIEN-FONDÉ DE LA CRÉANCE**

À l'occasion du recouvrement, le redevable d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local peut contester devant les juridictions compétentes :

- le bien-fondé de la créance, c'est-à-dire son existence, sa quotité ou son exigibilité : c'est l'opposition à état exécutoire ;
- la régularité des poursuites engagées à son encontre : c'est l'opposition à poursuites.

Toutefois, ces oppositions n'excluent pas l'exercice par le redevable d'un recours gracieux.

#### **CHAPITRE 1 – LE RECOURS GRACIEUX**

À la réception de l'état exécutoire, le débiteur désigné par la collectivité publique peut, sans attendre d'être poursuivi, contester l'existence de sa dette ou son montant.

Lorsque cette demande est adressée à un créancier qui est une collectivité territoriale, un de ses établissements publics administratifs ou un organisme ou une personne de droit public chargé d'une mission de service public administratif, elle entre dans le champ d'application du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Le débiteur doit alors adresser sa réclamation auprès de l'ordonnateur – seul compétent pour y répondre – dont les services, mentionnés sur l'exemplaire du titre formant avis des sommes à payer, ont procédé à la liquidation de la dette.

35 Cf. Guide des procédures collectives – Code de commerce, version au 12/01/2018, régulièrement mis à jour sous Nausicaa.> Fiscalité > [Recouvrement](#) > Recouvrement forcé et contentieux du recouvrement > [Guides Métier GF-2B](#)

36 Cf. Instruction BOFIP-GCP-18-0015 du 26 avril 2018 relative au traitement du surendettement des particuliers en matière de produits locaux.



Cette réclamation, qui peut être formulée à tout moment avant la notification du premier acte de poursuites, présente, le caractère d'un recours gracieux au sens du 2° de l'article L. 410-1 du CRPA.

Ce recours présentant le caractère d'un recours administratif, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet (art. L. 231-4 du CRPA).

En outre, un tel recours doit faire l'objet d'un accusé de réception, sachant qu'à défaut de la transmission de cet accusé réception ou si ce dernier ne comporte pas les indications exigées par la réglementation, les délais de recours ne seront pas opposables à l'auteur de ce recours (art. L. 112-3 et L. 112-6 du CRPA).

Si la réclamation du débiteur est adressée à tort au comptable, celui-ci est dans l'obligation de la transmettre sans délai à l'ordonnateur (art. L. 114-2 du CRPA).

Il faut souligner que le recours gracieux n'a pas d'effet suspensif tant à l'égard du redevable qui peut toujours engager une opposition à état exécutoire qu'à l'égard du comptable qui peut, le cas échéant, engager des poursuites tant que la juridiction compétente n'est pas saisie de l'opposition précitée.

Toutefois, il importe que les services de l'ordonnateur et du comptable entretiennent des relations étroites sur ces dossiers afin notamment que le comptable n'engage pas des poursuites alors que la réclamation du débiteur est susceptible d'être admise par la collectivité.

Le redevable peut se pourvoir devant le tribunal dans un délai de deux mois à compter soit de la décision expresse de rejet du recours gracieux, soit de la décision implicite de rejet résultant du silence gardé pendant deux mois par l'autorité compétente sur sa réclamation.

Cela étant, si le recours gracieux est toujours possible, il n'est nullement obligatoire et la saisine directe de la juridiction compétente est toujours possible dans le délai de deux mois suivant la réception du titre exécutoire contesté ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite (1° de l'art. L. 1617-5 du CGCT). Le Conseil d'État a ainsi confirmé dans un arrêt du 24 juin 2009 que si, à réception de l'avis des sommes à payer, le débiteur peut former un recours gracieux pour contester l'existence de sa dette, celui-ci ne fait pas partie des recours administratifs préalables obligatoires avant un recours contentieux (CE, 24/06/2009, Agglomération de Bourges, req. n° 297636).

Enfin, l'article L. 411-2 du CRPA disposant que « toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai », il s'ensuit que le recours contentieux est prorogé par l'exercice de ces recours et que le délai du recours contentieux ne recommence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsque ces recours administratifs ont été rejetés. Ainsi le délai de deux mois prévu par le 1° de l'article L. 1617-5 du CGCT pour l'exercice de l'opposition à état exécutoire peut toujours être interrompu par un recours gracieux.

Par ailleurs, il est rappelé que le redevable peut demander des délais de paiement dont l'octroi peut être un facteur important pour aboutir au recouvrement amiable. Les comptables sont seuls compétents pour recevoir et instruire ces demandes.

Sous réserve qu'elles soient justifiées et que les intérêts de la collectivité ou de l'établissement public ne risquent pas d'en souffrir excessivement, ces demandes seront examinées avec d'autant plus de bienveillance qu'elles seront assorties de garanties (prélèvement automatiques des échéances de remboursement, informations précises sur les sources de revenu du débiteur...). Les services de l'ordonnateur qui seraient saisis de telles demandes doivent les renvoyer pour attribution au comptable intéressé sans délai.

## CHAPITRE 2 – LA CONTESTATION DE LA CRÉANCE : L'OPPOSITION À ÉTAT EXÉCUTOIRE

L'opposition à état exécutoire est l'action en justice par laquelle le débiteur conteste le bien-fondé de la créance qui figure sur le titre de recette exécutoire émis à son encontre. Ce faisant, le débiteur conteste l'existence, l'exigibilité ou la quotité de cette créance.

Il appartient exclusivement à l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement public, soit le créancier, qui a émis le titre de recette contesté de défendre tant au fond que sur la forme le titre de recette exécutoire concerné.

Conformément au premier alinéa du 1° de l'article L. 1617-5 du CGCT, cette action doit être introduite par le débiteur dans le délai de deux mois à compter de la réception du titre ou de la notification du premier acte de poursuites qui en procède.

En matière d'opposition à état exécutoire, la compétence juridictionnelle dépend de la nature de la créance contestée.

En outre, l'opposition à état exécutoire suspend la force exécutoire du titre de recette.

Enfin, il convient de signaler le cas particulier des créances nées de jugements exécutoires ou d'actes authentiques.

### Section 1 – La compétence juridictionnelle

La compétence juridictionnelle est déterminée par la nature de la créance à recouvrer : elle est administrative si la créance est elle-même administrative, elle est judiciaire dans les autres cas.

Si la contestation porte sur la régularité formelle de l'état exécutoire, bien que le titre de recette soit toujours une décision administrative, c'est toujours la nature de la créance qui déterminera le juge compétent pour examiner les griefs soulevés par le débiteur. Ainsi lorsque la créance est de droit privé, les tribunaux judiciaires sont néanmoins compétents pour apprécier la régularité formelle de l'état exécutoire.

Relèveront ainsi de la compétence des juridictions administratives les oppositions à état exécutoire relatives à des créances de nature administrative qui trouvent leur origine, par exemple, dans un contrat administratif (c'est-à-dire qui associe le cocontractant à l'exécution du service public ou qui comporte des clauses exorbitantes du droit commun) ou dans un contrat de travaux publics.

À l'inverse, relèveront de la compétence des tribunaux judiciaires les oppositions à état exécutoire relatives à des créances de nature privée car résultant, par exemple, d'un contrat de droit privé.

Sont ainsi de nature privée les créances suivantes :

- celle sur l'assureur de l'auteur d'un dommage qui peut être actionné directement par la collectivité publique subrogée dans les droits de son agent (CE, 09/07/1975, n° 93967, Ascinter Otis) ;
- celles qui trouvent leur origine dans les rapports entre un service public à caractère industriel et commercial et ses usagers comme les redevances pour rémunération des services rendus.

Il appartient à l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement public local créancier de défendre éventuellement l'incompétence de la juridiction saisie par le débiteur au motif de la nature de la créance concernée.

## **Section 2 – La suspension de la force exécutoire du titre de recette**

En application de l'article L. 252A du livre des procédures fiscales, les créances des collectivités locales bénéficient du privilège que constitue, dans le régime de droit public, le recours à la procédure de l'état exécutoire qui permet à l'ordonnateur d'émettre sans formalité particulière des titres pourvus de la force exécutoire.

La nature juridique particulière de l'état exécutoire a pour conséquence immédiate qu'en l'absence d'opposition du débiteur, le recouvrement forcé peut être engagé et poursuivi par le comptable public.

Ce privilège a cependant une limite qui trouve sa raison d'être précisément dans l'absence de validation préalable de la créance par une autorité juridictionnelle. Ainsi, l'introduction par le redevable d'une instance juridictionnelle ayant pour objet de contester le bien-fondé de la créance suspend la force exécutoire du titre de recette sans qu'il soit besoin que le débiteur demande au juge un sursis à exécution (1<sup>o</sup> de l'art. L. 1617-5 du CGCT).

Dès lors, la créance ne peut plus faire l'objet d'un recouvrement par le comptable tant que le juge n'en a pas admis le bien-fondé. C'est la raison pour laquelle il importe que les services de l'ordonnateur avisent le comptable des recours juridictionnels introduits par les débiteurs à l'encontre des titres de recettes dans les meilleurs délais.

Toutefois, ces dispositions ne font pas échec à l'effet attributif immédiat d'une saisie administrative à tiers détenteur qui a été régulièrement notifiée antérieurement à la saisine du juge par le débiteur.

Lorsque la juridiction compétente a confirmé la validité de la créance, il convient de distinguer, en cas d'appel du débiteur, les situations suivantes :

- devant les juridictions administratives, l'appel n'a pas de caractère suspensif et le comptable peut reprendre les poursuites contre le redevable à hauteur de la validation de la créance prononcée par le tribunal administratif, sauf si un sursis à exécution est accordé ;
- devant les juridictions judiciaires, l'appel a un effet suspensif. Dans ces conditions, le comptable ne peut pas reprendre les poursuites à l'égard du redevable même si la créance de la collectivité ou de l'établissement public local a été validée par le juge de première instance, sauf si la collectivité a demandé et obtenu du juge l'exécution provisoire du jugement.

Si la décision d'appel confirme la validité de la créance, le pourvoi en cassation n'ayant pas d'effet suspensif quel que soit l'ordre de juridiction compétent, le comptable peut reprendre les poursuites à l'égard du redevable.

Si une opposition à état exécutoire paralyse l'action en recouvrement du comptable à raison de la suspension du caractère exécutoire du titre, il peut solliciter du juge de l'exécution l'autorisation de pratiquer une mesure conservatoire s'il se prévaut d'une créance fondée en son principe et s'il justifie de circonstances susceptibles d'en menacer le recouvrement (art. L. 511-1 du code des procédures civiles d'exécution).

À cet égard, l'attention des comptables est appelée sur le fait qu'ils ne sont pas en droit d'exiger, à cette occasion, la constitution de garanties de la part des redevables de produits locaux. En effet, les dispositions de l'article L. 277 du livre des procédures fiscales ne sont pas applicables au recouvrement des produits des collectivités et établissements publics locaux.

Enfin, l'article L. 541-1 du code de la construction et de l'habitation supprime l'effet suspensif d'un éventuel

recours du débiteur contre les titres de recettes émis pour le recouvrement des créances résultant de l'exécution d'office de mesures prises en application :

- des articles L. 1311-4, L. 1331-24, L. 1331-26-1, L. 1331-28, L. 1331-29 et L. 1334-2 du code de la santé publique ;
- des articles L. 123-3, L. 129-2, L. 129-3, L. 511-2, L. 511-3 et L. 521-3-2 du code de la construction et de l'habitation.

### **Section 3 – Les créances nées de jugements exécutoires ou d'actes authentiques**

La force exécutoire de la copie exécutoire d'un jugement ou d'un acte authentique est plus grande que celle d'un état exécutoire émis par l'ordonnateur et ne se trouve pas paralysée par l'opposition.

Il en résulte que des poursuites peuvent être engagées par le comptable même en cas de saisine du tribunal. Le débiteur étant en position de demandeur, c'est à lui qu'il incombe d'apporter la preuve de l'irrégularité qu'il invoque pour obtenir le sursis à exécution, la créance de la collectivité figurant dans la copie exécutoire du jugement ou de l'acte authentique bénéficiant d'une présomption de régularité.

## **TITRE 2 – LA CONTESTATION DES MESURES DE POURSUITES : L'OPPOSITION À POURSUITES**

Le 8° du I de l'article 73 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 a apporté des évolutions significatives en matière de contestation des mesures de poursuites exercées par les comptables publics.

En effet, ces dispositions imposent désormais au redevable de produits locaux l'exercice d'un recours administratif préalable obligatoire avant tout recours juridictionnel visant à contester les mesures de poursuites exercées à son encontre.

Elles organisent également une nouvelle répartition des compétences juridictionnelles en matière de contestation des poursuites.

### **CHAPITRE 1 – LE RECOURS ADMINISTRATIF PRÉALABLE OBLIGATOIRE**

En cas de litige avec l'administration, toute personne peut contester la décision prise par ladite administration. Ce recours est en principe facultatif, de sorte qu'il est généralement possible de saisir le juge compétent sans avoir exercé de recours administratif préalable contre la décision contestée.

Le recours administratif préalable peut en revanche être rendu obligatoire par les textes dans certaines matières.

En matière de contestation des mesures de poursuites exercées par les comptables publics chargés du recouvrement des produits locaux, c'est le nouvel article L. 281 du livre des procédures fiscales issu de la loi n° 2017-1775 précédemment mentionnée, qui rend obligatoire ce recours administratif préalable.

Ainsi que le précise le nouvel article R. 281-1 du livre des procédures fiscales, toute personne souhaitant contester une mesure de recouvrement effectuée à son encontre devra adresser sa demande au directeur départemental ou régional des Finances publiques du département dans lequel a été prise la décision d'engager la poursuite ou le responsable du service à compétence nationale.

Cette demande devra être accompagnée de toutes les justifications utiles au traitement de sa demande.

Ces demandes peuvent porter sur :

- la régularité de l'acte (2° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales) ;
- l'obligation au paiement, sur le montant de la dette compte tenu des paiements effectués et sur l'exigibilité de la somme réclamée (ex. : créance frappée par la prescription).

La demande du redevable doit, sous peine d'irrecevabilité, être présentée dans un délai de deux mois à partir de la notification de l'acte de poursuite dont la régularité est contestée.

Le chef de service se prononce dans un délai de deux mois à partir du dépôt de la demande, dont il doit accuser réception. Pour les créances des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé, le chef de service se prononce après avis du comptable assignataire à l'origine de l'acte.

Cet avis est une simple consultation du comptable et vise à éclairer le chef de service sur :

- les circonstances locales ayant amené l'acte de poursuite contesté, notamment au regard de l'autorisation de poursuites donnée par l'ordonnateur ou de la politique de recouvrement sélective et partenariale qui aura été mise en place ;
- l'éventuel avis de l'ordonnateur sur la situation du redevable ;

- l'orientation que souhaite donner le comptable à la demande du redevable.

Cet avis est néanmoins une condition de forme et devra faire l'objet d'une note signée par le comptable et transmise au chef de service dans les meilleurs délais. En effet, le délai d'instruction du comptable ne suspend le délai de deux mois au cours duquel le chef de service doit rendre sa décision sur la demande du redevable.

Si aucune décision n'a été prise dans ce délai ou si la décision rendue ne lui donne pas satisfaction, le redevable ou la personne tenue solidairement ou conjointement peut porter l'affaire devant le juge compétent.

## CHAPITRE 2 – LE RECOURS JURIDICTIONNEL

Le redevable souhaitant contester devant le juge compétent la décision, ou l'absence de décision de l'administration dispose d'un délai de deux mois à partir :

- soit de la notification de la décision du chef de service ;
- soit de l'expiration du délai de deux mois accordé au chef de service.

La procédure ne peut, à peine d'irrecevabilité, être engagée avant ces dates. De plus, depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2019, du nouveau régime des oppositions à poursuites, l'introduction d'une instance portant sur la régularité d'un acte de poursuite ne suspend plus l'effet de cet acte.

Conformément à l'article R. 281-5 du livre des procédures fiscales, le juge se prononce exclusivement au vu des justifications qui ont été présentées au chef de service. Les redevables qui l'ont saisi ne peuvent ni lui soumettre des pièces justificatives autres que celles qu'ils ont déjà produites à l'appui de leurs mémoires, ni invoquer des faits autres que ceux exposés dans ces mémoires.

Le juge compétent en matière d'opposition à poursuites dépend de la nature de la créance :

- concernant les créances fiscales des collectivités territoriales, la compétence juridictionnelle est identique à celles des créances fiscales de l'État. Ainsi :
  - si la contestation du redevable porte sur la régularité en la forme de l'acte, le juge compétent est le juge de l'exécution ;
  - si la contestation du redevable porte sur l'obligation au paiement, sur le montant de la dette compte tenu des paiements effectués et sur l'exigibilité de la somme réclamée, le juge compétent est le juge de l'impôt prévu à l'article L. 199 du livre des procédures fiscales ;
- concernant les créances non fiscales des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé, dès lors que la contestation du redevable porte sur la régularité d'un acte de poursuite, le juge compétent est le juge de l'exécution.

S'agissant des créances non fiscales des collectivités territoriales, le contentieux des poursuites relève donc de la compétence exclusive du juge de l'exécution, dès lors que le redevable entend contester une mesure de poursuite exercée à son encontre, que cette contestation porte sur la régularité en la forme de l'acte ou tout autre motif entachant sa régularité (2<sup>o</sup> de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales).

Cependant, il est fréquent que le redevable d'une collectivité locale conteste le bien-fondé de la créance à travers un acte de poursuites et non pas la régularité formelle de cet acte. Dans ce cas, seul l'ordonnateur peut être mis en cause par le redevable et le juge de l'exécution n'est en principe plus compétent (C. cass., civ., 10/05/1988, P86-17553, P. Isigny-sur-Mer ; C. cass., com., 04/06/1996, TP Saint-Pierre-d'Oléron c/ Bourgeois).

Concernant le contentieux devant le juge administratif, ce dernier ne pourra pas être saisi de moyens propres à la régularité d'un acte de poursuite. Il pourra toujours néanmoins tirer les conséquences de l'annulation d'un titre exécutoire suite à la contestation du bien fondé d'une créance (CE, 22/06/1963, n° 57.994, SA des établissements Lambiotte Frères).

Enfin, il convient de rappeler également que dans le cas d'une instance contentieuse portant sur le bien-fondé de la créance, les comptables doivent s'abstenir de défendre au fond les instances dirigées à tort et inviter les juridictions, en raison même du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, à saisir les services ordonnateurs seuls compétents pour présenter un mémoire en défense.

## TITRE 3 – LES DIFFÉRENTES PRESCRIPTIONS APPLICABLES AUX CRÉANCES DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

### CHAPITRE 1 – LA PRESCRIPTION D'ASSIETTE

La loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 a profondément réformé les règles de la prescription en matière civile. La prescription extinctive est, aux termes de l'article 2219 du code civil, « *un mode d'extinction d'un droit résultant de l'inaction de son titulaire pendant un certain laps de temps* ».

### Section 1 – Le délai de prescription

Le code civil détermine deux délais de prescription de droit commun en fonction de la nature des actions considérées.

Le délai de prescription de droit commun des *actions personnelles ou mobilières* est fixé à cinq ans (article 2224 du code civil). Les *actions réelles immobilières* obéissent à un délai de prescription de droit commun de trente ans.

L'émission d'un titre de recette par une collectivité territoriale ou un établissement public local relève en principe de la catégorie des actions personnelles ou mobilières puisqu'il s'agit d'assurer la reconnaissance ou la protection d'un droit personnel ou droit de créance dont la personne publique est titulaire.

L'action paulienne qui a pour objet de faire révoquer les actes du débiteur portant préjudice au créancier et accomplis en fraude de ses droits, en ce qu'elle vise à protéger la créance du demandeur, présente un caractère personnel.

Les produits et redevances du domaine public ou privé d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 du code général de la propriété des personnes publiques se prescrivent par cinq ans, quel que soit leur mode de fixation (art. L. 2321-4 du même code). Toutefois, cette prescription commence à courir à compter de la date à laquelle les produits et redevances sont devenus exigibles.

Le code civil et d'autres textes prévoient des durées de prescription différentes selon les actions concernées.

À titre d'illustration peuvent être citées :

- La prescription biennale :
  - action en responsabilité contre un huissier pour non conservation ou destruction des pièces qui lui ont été confiées (art. 2 *bis* de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945) ;
  - action des professionnels, pour les biens et services qu'ils fournissent aux consommateurs, étant admis que les entités publiques qui fournissent des biens ou des services à des usagers agissent en tant que professionnel (art. L. 218-2 du code de la consommation) ;
  - action en répétition des indus de rémunération d'un agent public (article 37-1 de la loi n° 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations).
- La prescription triennale : les actions en répétition des salaires sont soumises à un délai de prescription de trois ans (art. L. 3245-1 du code du travail).
- La prescription décennale :
  - action en responsabilité dirigée contre les constructeurs désignés aux articles 1792 et 1792-1 du code civil et leurs sous-traitants à compter de la réception des travaux (art. 1792-4-3 du code civil) ;
  - action en recouvrement des jugements.
- La prescription trentenaire : action en réparation des dommages causés à l'environnement par les installations, travaux, ouvrages et activités régies par le code de l'environnement à compter du fait générateur du dommage (art. L. 152-1 du code de l'environnement).

### Section 2 – Le décompte du délai

Quelle que soit la durée de prescription de droit commun applicable (quinquennale ou trentenaire), son point de départ est fixé par le code civil au jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer.

Le jour du point de départ, par définition entamé, ne compte pas dans la prescription. Le délai de prescription ne commence donc à courir que le lendemain de ce jour (art. 2228 du code civil).

La prescription est acquise le dernier jour à minuit (art. 2229 du code civil).

### Section 3 – Les causes de suspension et d'interruption de la prescription

#### La suspension (art. 2233 à 2239 du code civil)

La prescription ne court pas tant que le justiciable se trouve dans l'impossibilité d'agir par suite d'un empêchement résultant de la loi, de la convention ou de la force majeure. La suspension en arrête temporairement le cours sans effacer le délai déjà couru. Le décompte reprend en tenant compte du délai écoulé.

#### L'interruption (art. 2240 à 2246 du code civil)

Sont causes interruptives de la prescription :

- la reconnaissance par le débiteur, expresse ou tacite, du droit contre lequel il prescrivait ;
- les demandes en justice ;
- les actes d'exécution forcée.

L'interruption efface le délai de prescription acquis et ouvre un nouveau délai, pour une durée égale au délai initial de la prescription.

#### Section 4 – Le délai butoir de vingt ans

L'une des innovations majeures de la loi du 17 juin 2008 réside dans l'instauration d'un délai butoir indifférent aux arrêts du cours de la prescription. Ainsi, les événements ayant suspendu ou interrompu le cours de la prescription ne peuvent avoir pour effet de porter son délai au-delà de vingt ans à compter du jour de la naissance du droit (art. 2232 du code civil).

#### Section 5 – Les conditions d'application d'une nouvelle loi de prescription

Le code civil précise les conditions d'application d'une loi nouvelle modifiant la durée d'une prescription (art. 2222 du code civil).

La loi allongeant la durée de la prescription est sans effet sur la prescription acquise. Elle s'applique lorsque le délai de prescription n'était pas expiré à la date de son entrée en vigueur en tenant compte du délai déjà écoulé.

La loi réduisant la durée de la prescription fait courir le nouveau délai à compter du jour de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle sans que la durée totale puisse excéder la durée prévue par la loi antérieure.

### CHAPITRE 2 – LA PRESCRIPTION DE L'ACTION EN RECOUVREMENT

Le 3° de l'article L. 1617-5 du CGCT dispose que : « *L'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recette.* »

Ce délai est interrompu par « *tous actes comportant reconnaissance de la part des débiteurs et par tous actes interruptifs de la prescription.* », le second alinéa de l'article L. 257 du LPF auquel renvoi l'article en son 5° dispose en outre que « *la notification de la mise en demeure de payer interrompt la prescription de l'action en recouvrement.* »

Le délai de quatre ans qui court à compter de la prise en charge par le comptable du titre de recette, est celui imparté au comptable pour engager auprès du redevable les mesures nécessaires au recouvrement de la créance.

Il est interrompu par tous actes interruptifs de la prescription<sup>37</sup> et par la notification d'une mise en demeure de payer.

Ainsi le cours de la prescription est interrompu par une demande de délai de paiement, une demande de remise de dette, le versement d'un acompte ou un engagement de payer.

La prescription est également interrompue par l'exercice d'une mesure d'exécution forcée ou la notification d'une mise en demeure de payer dans la mesure où le comptable peut apporter la preuve de cette dernière. Une relance sous pli simple n'interrompt pas la prescription.

Le cours de la prescription est par ailleurs suspendu quand le créancier est empêché d'agir<sup>38</sup>.

Par exemple, suspendent le cours de la prescription, une instance sur le bien-fondé de la créance pendante devant le juge, l'ouverture d'une procédure collective, pour les créances relevant de l'article L. 622-24 du code de commerce, ou d'une procédure de surendettement.

### CHAPITRE 3 – LA PRESCRIPTION QUADRIENNALE DE LA LOI DE 1968

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 1968 dispose que « *sont prescrites au profit de l'État, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de 4 ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis. Sont prescrites, dans le même délai et sous la même réserve, les créances sur les établissements publics dotés d'un comptable public.* » Il s'agit d'une prescription qui bénéficie aux collectivités publiques débitrices à l'encontre de leurs créanciers, publics ou privés.

Le comptable d'une collectivité publique, créancière vis-à-vis d'un autre organisme public, doit donc veiller à interrompre également le cours de cette prescription en sollicitant de l'ordonnateur l'émission du titre dans le délai de 4 ans à compter du premier jour de l'année suivant celle du fait générateur de la créance. Les actes interruptifs et suspensifs de cette prescription sont précisés aux articles 2 et 2-1 de la loi précitée. Un créancier public d'une collectivité publique doit donc se préoccuper, pour réclamer son dû, non seulement des délais de prescription applicables en matière de recettes (prescription d'émission du titre par l'ordonnateur et prescription

<sup>37</sup> Sont interruptives de la prescription : la reconnaissance par le débiteur, expresse ou tacite, du droit contre lequel il prescrivait, les demandes en justice et les actes d'exécution forcée (articles 2240 à 2246 du code civil).

<sup>38</sup> Articles 2234 à 2239 du code civil.

de l'action en recouvrement du comptable) mais également de celui existant au profit de son débiteur public.

Ainsi, si l'ordonnateur dispose, en droit, d'un délai supérieur à 4 ans pour émettre son titre, il est néanmoins tenu d'interrompre la prescription quadriennale de la loi du 31 décembre 1968 si le débiteur est public ; à défaut, son droit à réclamer le paiement de sa créance serait éteint sauf pour son débiteur à le relever de cette prescription dans les conditions fixées à l'article 6 de la loi de 1968.

### Section 1 – Les personnes concernées

Les personnes débitrices concernées sont mentionnées à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 1968. Sont ainsi visés directement l'État, les départements et les communes. Si les régions ne sont pas expressément citées, ce régime leur est néanmoins applicable en vertu de la jurisprudence administrative (CAA de Douai, 26/05/2005, req. n° 03DA00539).

L'alinéa 2 du même article étend le champ d'application de cette prescription à l'ensemble des établissements publics dotés d'un comptable public. Sont ainsi concernés l'ensemble des établissements dotés de la personnalité morale de droit public dont la gestion comptable et financière relève d'un comptable public (EPCI, établissements publics nationaux, etc.).

*A contrario*, les dettes des personnes morales de droit privé ne sont pas concernées par la prescription quadriennale, qu'il s'agisse par exemple des sociétés d'économie mixte, des associations ou encore des caisses de sécurité sociale.

S'agissant des créanciers concernés, le régime de prescription s'appliquant à l'ensemble des dettes détenues par les personnes publiques, il n'existe pas de restriction quant à la nature des créanciers.

Il est nécessaire ici de noter que ce régime ne s'applique qu'aux dettes détenues par les personnes publiques. Les créances détenues par ces dernières demeurent régies par la prescription quinquennale de droit commun prévu à l'article 2224 du code civil et l'ensemble des prescriptions particulières prévues par la réglementation.

### Section 2 – Les dettes concernées

L'ensemble des dettes détenues par les personnes publiques entre dans le champ d'application de la loi du 31 décembre 1968, peu importe la nature de cette dette ou encore le fait qu'elle relève du droit privé et de la compétence du juge judiciaire, à condition que la dette en question soit certaine, liquide et exigible (CE, 23/03/1966, Auclair ; C. cass., 2<sup>e</sup> ch. civ., 18/02/1976, Agent judiciaire du Trésor).

La loi prévoit néanmoins que ce régime de prescription s'applique « *sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi* ». Ainsi, dès lors que la réglementation prévoit un délai de prescription différent du délai quadriennal, c'est ce régime particulier qui trouve à s'appliquer, notamment en matière fiscale ou de responsabilité médicale (L. 1142-28 du code de la santé publique).

## PARTIE 4 – L'APUREMENT DES TITRES DE RECETTES

En l'absence de recouvrement effectif, le titre de recette peut être apuré par une réduction ou une annulation du titre, la remise gracieuse de la dette accordée par la collectivité, l'admission en non-valeur de la créance ou la mise en jeu de la responsabilité du comptable.

### TITRE 1 – LA RÉDUCTION OU L'ANNULATION DES TITRES DE RECETTES

L'annulation ou la réduction d'un titre de recette ne peut avoir pour seul objet que de rectifier une erreur matérielle commise par les services liquidateurs lors de la constatation de la créance (désignation inexacte du débiteur, décompte de la créance erroné par exemple) ou de constater la décharge de l'obligation de payer prononcée par décision de justice étant passée en force de chose jugée (soit une décision définitive).

Il y a lieu à réduction du titre de recette lorsqu'une partie seulement du titre est affectée par l'erreur de liquidation, l'annulation étant opérée lorsque la créance constatée doit entièrement disparaître (titre établi à l'encontre d'une personne qui n'est pas le redevable, titre faisant double emploi, etc.).

Les comptables sont tenus notamment :

- de s'assurer que la réduction ou l'annulation d'un titre de recette n'est opérée qu'aux fins de rectifier une erreur de liquidation ou d'exécuter un jugement (CRC Basse-Normandie, 28/09/1999, Commune de Pontorson ; CRC Provence-Alpes-Côte-d'Azur, 07/04/2011, Commune de La Seyne-sur-Mer, n° 2011-0012) ;
- de solliciter l'ordonnateur pour qu'il produise les éléments justifiant l'annulation ou la réduction (Cour des comptes, 22/05/2008, Commune de Franscatel, n° 51725) ;

- de veiller à solliciter de l'ordonnateur l'émission d'un titre de réduction lorsque le comptable a connaissance d'une telle erreur ou décision de justice.

## TITRE 2 – LA REMISE GRACIEUSE DE LA DETTE

Le débiteur d'une créance locale régulièrement mise à sa charge peut présenter à la collectivité locale une demande de remise gracieuse en invoquant tout motif plaidant en sa faveur (situation de ressources, charges de famille, etc.). Il appartient alors à l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement public local, en raison de sa compétence budgétaire, de se prononcer sur cette demande, qu'elle peut rejeter ou admettre dans sa totalité ou partiellement.

La remise de dette totale ou partielle fait disparaître le lien de droit existant entre la collectivité et son débiteur en éteignant la créance sans remettre en cause les éventuels règlements réalisés par le redevable ou recouvrements constatés par le comptable. Il en résulte par conséquent que la remise gracieuse libère la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public.

Pendant, il est précisé qu'en raison même du principe de l'autorité absolue de la chose jugée qui s'attache aux décisions de justice, une collectivité ou un établissement public local ne peut pas accorder la remise gracieuse de sommes mises à la charge d'un débiteur en vertu d'un jugement exécutoire. En effet, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, précise que l'ordonnateur « *est tenu d'émettre l'état nécessaire au recouvrement de la créance* » (même si d'un point de vue strictement juridique la décision juridictionnelle constitue elle-même le titre exécutoire nécessaire au recouvrement).

En outre, il faut souligner que cet article précise que le préfet après mise en demeure peut autoriser le comptable à poursuivre quand bien même l'ordonnateur aurait refusé de donner cette autorisation. Autrement dit, un ordonnateur ou sa collectivité n'a pas la faculté de remettre en cause la force exécutoire d'une décision de justice devenue définitive et le comptable, à l'invitation du préfet, est contraint d'en poursuivre le recouvrement. Naturellement, cette créance issue d'une décision de justice sera présentée en non valeur si celle-ci est irrécouvrable, cette décision étant de la seule compétence de l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement public local bénéficiaire.

## TITRE 3 – L'ADMISSION EN NON-VALEUR

### CHAPITRE 1 – DÉFINITION ET PORTÉE

L'admission en non-valeur (ANV) peut être demandée par le comptable dès que la créance lui paraît irrécouvrable, l'irrécouvrabilité pouvant trouver son origine dans la situation du débiteur (insolvabilité, disparition, etc.), dans l'attitude de l'ordonnateur (refus d'autoriser les poursuites) ou encore dans l'échec du recouvrement amiable (créance inférieure aux seuils des poursuites définis au plan local). Alors que la remise gracieuse éteint le rapport de droit existant entre la collectivité et son débiteur, l'admission en non-valeur ne modifie pas les droits de l'organisme public vis-à-vis de son débiteur ; en conséquence, l'admission en non-valeur ne fait pas obstacle à un recouvrement ultérieur dans l'hypothèse où le débiteur revient à meilleure fortune.

Comme le précise la cour administrative d'appel de Versailles<sup>39</sup>, les décisions d'admission en non-valeur « *sont de simples mesures d'ordre budgétaire et comptable et n'exonèrent pas le débiteur de sa dette* ».

Dans un arrêt de 2013, la Cour des comptes définit l'admission en non-valeur comme « *un mode d'apurement administratif, dont l'objet est de retirer des écritures prises en charge des créances réputées irrécouvrables du fait de causes indépendantes de la gestion et des diligences du comptable* »<sup>40</sup>.

L'admission en non-valeur relève de la compétence de l'assemblée délibérante qui précise pour chaque créance le montant admis. Contrairement à la décision de remise gracieuse de la dette d'un redevable à l'égard de la collectivité concernée, la décision d'admission en non-valeur ne décharge pas la responsabilité du comptable public. Le juge des comptes, à qui il appartient d'apurer définitivement les comptes, conserve le droit de mettre en débet le comptable quand il estime que l'irrécouvrabilité de la créance a pour origine un défaut de diligences (CRC Pays-de-la-Loire, 28/05/2019, Hôpital local de Bonnetable ; Cour des comptes, 4<sup>e</sup> chambre, arrêt d'appel, 15/05/2018, Régie des eaux de Grenoble).

Inversement, le refus de la collectivité locale d'admettre en non-valeur une créance réellement irrécouvrable ne saurait empêcher le juge des comptes de décharger la responsabilité du comptable qui a effectué les diligences

39 CAA de Versailles, 17/03/2005, Commune de Taverny, n° 02VE4096.

40 Simple mesure d'ordre, l'admission en non-valeur n'a pas d'effet sur la responsabilité du comptable, qui peut être mise en jeu par son juge : « *l'admission en non-valeur se fait sous le contrôle du juge des comptes, dont elle ne lie pas l'appréciation de l'existence et de la qualité des diligences effectuées pour recouvrer les créances en cause, au regard des éléments matériels joints aux comptes produits et des éléments résultant de l'instruction* ». Cour des comptes, 12/07/2013, Université de Corse, n° 67387.



nécessaires ou qui n'a pu obtenir de l'ordonnateur l'autorisation de poursuivre le débiteur (Cour des comptes, 15/01/1879, Mustière ; 03/02/2011, Centre hospitalier de Compiègne, n° 60083).

## CHAPITRE 2 – JUSTIFICATIONS À PRODUIRE

### Section 1 – Au comptable centralisateur

Le service SPL de la direction locale est chargé d'une mission d'animation, de surveillance et d'évaluation du fonctionnement des postes comptables gérant des collectivités locales.

Le suivi du recouvrement des produits locaux et notamment des demandes d'admission en non-valeur lui permet de s'assurer du bien-fondé des propositions de non-valeurs faites par le comptable auprès duquel le service SPL peut apporter son assistance et ses conseils au regard notamment de la jurisprudence du juge financier.

Par conséquent, les cotes susceptibles d'être admises en non-valeur peuvent être portées sur l'état P511 qui est transmis pour visa *a posteriori* au comptable centralisateur. Les modalités pratiques d'organisation de ce contrôle (mise en place de seuils, contrôle sur thèmes, etc.) sont définies par chaque DDFiP/DRFiP.

### Section 2 – À la collectivité locale

Comme en matière de poursuites, il importe de définir au plan local des règles de présentation des demandes d'admission en non-valeur. Sous réserve d'obtenir l'accord de la collectivité locale, les règles suivantes pourront être adoptées :

- pour toutes les créances d'un montant unitaire inférieur aux seuils de poursuites fixés au plan local, aucune justification n'est à produire par le comptable ;
- à défaut de seuils fixés par la collectivité et pour les créances d'un montant unitaire inférieur à 40 €, le motif de l'irrecouvrabilité n'a pas à être annoté sur l'état des créances présentées en non-valeur et les pièces attestant de l'irrecouvrabilité de la créance devront être tenues à la disposition de l'assemblée délibérante si elle le souhaite.

### Section 3 – Au juge des comptes

Le comptable public doit justifier au juge des comptes de l'irrecouvrabilité des créances. Cependant, afin de ne pas alourdir la charge de travail des comptables, les mesures de simplification suivantes ont été décidées en accord avec le juge des comptes :

- pour toutes les créances d'un montant unitaire inférieur aux seuils de poursuites fixés au plan local, la décision fixant les seuils jointe au compte de gestion justifie à elle seule l'irrecouvrabilité de la créance ;
- pour les créances d'un montant unitaire inférieur à 40 €, le motif de l'irrecouvrabilité n'a pas à être annoté sur l'état des créances irrécouvrables ;
- pour les créances d'un montant unitaire compris entre 40 € et 160 €, seul le motif de l'irrecouvrabilité doit être annoté sur l'état des créances irrécouvrables ;
- pour les créances d'un montant unitaire supérieur à 160 €, les pièces justificatives attestant l'irrecouvrabilité de la créance doivent être jointes à l'appui du compte de gestion.

Cela étant, dans le cas où les pièces justifiant de l'irrecouvrabilité de la créance ne sont pas jointes au compte de gestion, elles sont tenues à la disposition du juge des comptes.

## CHAPITRE 3 – LE TRAITEMENT DES CRÉANCES ÉTEINTES

La notion de créance éteinte naît du besoin de traiter budgétairement et comptablement des recettes dont l'apurement ne correspond pas aux cas prévus pour la réduction ou l'annulation d'un titre de recette, pour la remise gracieuse d'une dette ou encore pour l'admission en non-valeur d'une créance.

La créance est éteinte en vertu d'une décision juridique extérieure définitive. Celle-ci s'impose à la collectivité créancière et s'oppose à toute action en recouvrement par le comptable public. Une créance éteinte constitue donc une charge définitive pour la collectivité créancière. Cette situation résulte notamment des cas suivants :

- prononcé d'un jugement de clôture de liquidation judiciaire pour insuffisance d'actif dans le cadre d'une procédure collective (article L. 643-11 du code de commerce) ;
- décision d'effacement de dette prise par la commission de surendettement dans le cadre des mesures imposées (article L. 733-4 du code de la consommation) ;
- ouverture d'une procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire imposée par la commission de surendettement (article L. 741-1 et articles R. 741-1 et suivants du code de la

consommation) ou prononcé par le juge (articles L. 741-4 et suivants et L. 733-13 du code de la consommation) ;

- prononcé de la clôture pour insuffisance d'actif d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire (articles L. 742-21 à L. 742-23 du code de la consommation).

Il résulte de ces éléments que le recouvrement d'une créance éteinte est impossible même si le titre de recette qui l'a rendue exécutoire existe toujours dans l'ordre juridique. D'un point de vue budgétaire, son recouvrement étant impossible, cette créance éteinte devient une charge définitive pour la collectivité qui doit être constatée par l'assemblée délibérante.

En effet, le constat d'une charge budgétaire est une compétence que la réglementation actuelle réserve exclusivement à l'assemblée délibérante des organismes du secteur public local. En outre, il est nécessaire que celle-ci soit informée que des décisions prises par des autorités qui lui sont extérieures vont peser sur le résultat budgétaire.

Dans la mesure où la charge résulte de la qualification de créance éteinte, il s'agit bien en l'espèce pour elle de constater budgétairement l'irrecouvrabilité de la créance concernée. La procédure traditionnellement utilisée pour constater budgétairement l'irrecouvrabilité est la procédure d'admission en non-valeur. Toutefois, les créances présentées en non-valeur par le comptable peuvent toujours, lorsque le débiteur est revenu à meilleure fortune, faire l'objet de nouvelles mesures de recouvrement à l'initiative du comptable.

Pour les créances éteintes, leur admission en non-valeur constatant la charge budgétaire doit prendre en compte le fait que celles-ci ne pourront jamais donner lieu à recouvrement. C'est pourquoi leur admission en non-valeur est spécifique car leurs conséquences juridiques et comptables seront différentes de la procédure d'admission en non valeur « classique ».

D'un point de vue procédural, l'admission en non-valeur de créances éteintes prendra la forme d'une décision de l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement concerné. Les pièces justificatives du mandat émis sur le fondement de cette délibération seront celles énoncées à la rubrique 143. « Admission en non-valeur » de l'annexe I du code général des collectivités territoriales (visée à l'article D. 1617-19 du même code) qui énumère les pièces justificatives des dépenses locales et hospitalières : en l'espèce, la délibération précitée et un état précisant pour chaque titre le montant admis en non-valeur.

Les modalités précises du traitement budgétaire et comptable des créances éteintes sont présentées dans l'instruction des bureaux CL1A et CL1B n° 2014/01/2048 du 2 mai 2014 disponible sous Nausicaa.

#### **TITRE 4 – L'APUREMENT ADMINISTRATIF**

Les règles juridiques afférentes à l'apurement administratif sont définies par les articles L. 211-2, L. 231-5 à L. 231-7, D. 231-3 à D. 231-15 et D. 242-30 à D. 242-33 du code des juridictions financières (CJF). Ces articles précisent son champ d'application et les compétences respectives des différents acteurs.

L'article L. 211-2 du CJF définit notamment les comptes faisant l'objet d'un apurement administratif. La répartition des comptes entre apurement administratif et apurement juridictionnel est figée sur cinq ans.

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2018 et conformément à l'arrêté ministériel du 20 juin 2018, le chef du pôle national d'apurement administratif est désormais autorité compétente en matière d'apurement administratif pour l'ensemble des comptes de métropole et des régions et départements d'outre-mer (DROM) des organismes publics visés à l'article L. 211-2 précité.

Le PNAA réalise la vérification des comptes soumis à l'apurement administratif à partir d'une sélection annuelle des comptes établie par l'application SAM WEB et modifiée à la marge par chaque DRFiP/DDFiP. Cette vérification est destinée à contrôler que les comptables ont effectué, sous leur responsabilité personnelle et pécuniaire, conformément aux dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 portant règlement de la gestion budgétaire et comptable publique, les opérations qui leur incombent. Le PNAA exerce ainsi une fonction préventive, en alertant les comptables par le biais d'observations sur des anomalies mineures portant sur des opérations erronées (ou insuffisamment justifiées) et de faible gravité, afin d'éviter la répétition de telles irrégularités qui nuisent à la qualité des comptes publics locaux.

En revanche, en cas d'irrégularités graves et flagrantes, son contrôle peut aboutir à la mise en cause de la responsabilité du comptable, qui demeure de la compétence exclusive des chambres régionales des comptes, mais qui peut être initiée par le PNAA au moyen des injonctions et des arrêtés de charge provisoires.

#### **TITRE 5 – LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ PERSONNELLE ET PÉCUNIAIRE**

##### **CHAPITRE 1 – LA NOTION JURISPRUDENTIELLE DE DILIGENCES**

Selon l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, « *la responsabilité personnelle et pécuniaire [du*

*comptable] se trouve engagée dès lors [...] qu'une recette n'a pas été recouvrée ».*

Ce constat établi, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ne sera mise en jeu par le juge de comptes que si les diligences du comptable n'ont pas été suffisantes.

Ainsi, en vertu des dispositions de l'arrêté des consuls du 19 vendémiaire an XII, les comptables sont tenus de faire, sous leur responsabilité, toutes diligences nécessaires pour le recouvrement des recettes locales.

Il s'agit d'une *obligation de moyens et non de résultat* mise à la charge des comptables publics dont ils peuvent se libérer en justifiant auprès du juge des comptes avoir utilisé tous les moyens utiles et efficaces mis à leur disposition pour parvenir au recouvrement.

La jurisprudence est venue préciser la notion de diligences énoncée dans l'arrêté des consuls du 19 vendémiaire an XII. Elle considère que les diligences du comptable doivent être « *adéquates, complètes et rapides* » (Cour des comptes, 27/02 et 19/03/1964, Dupis, receveur municipal d'Igny-le-Jard ; CE, 27/10/2000, M<sup>me</sup> Marie-Françoise Desvigne, agent comptable spécial de la régie des remontées mécaniques de Chantemerle à Saint-Chaffrey, n° 196046).

Toutefois, lorsque les causes de l'irrecouvrabilité sont extérieures au comptable, sa responsabilité n'est pas mise en jeu (Cour des comptes, 26/02/2009, CCAS de Truyes, n° 53709).

### **Section 1 – Des diligences adéquates**

C'est-à-dire adaptées à la nature de la créance et aux circonstances de la cause.

À titre d'exemple et sans prétention à l'exhaustivité, peuvent être citées les actions suivantes :

- engagement d'une SATD rémunération ou d'une saisie des rémunérations lorsque le débiteur est salarié ;
- l'action oblique du code civil qui permet au créancier d'exercer, à la place du débiteur défaillant, tous les droits et actions de son débiteur à l'exclusion de ceux attachés à la personne (art. 1341-1 du code civil) ;
- l'action paulienne du code civil qui permet au créancier d'attaquer les actes faits par son débiteur en fraude de ses droits (art. 1341-2 du code civil) ;
- la vérification de la constitution ou de la solvabilité d'une caution.

### **Section 2 – Des diligences complètes**

C'est-à-dire l'utilisation effective de tous les moyens légaux de recouvrement dont dispose le comptable.

Le comptable ne saurait se contenter de l'envoi des seules relance et mise en demeure mais doit engager toutes les mesures d'exécution forcée utiles ; il lui revient aussi de mettre en cause un débiteur solidaire et il ne saurait préjuger de l'insolvabilité du débiteur.

À titre d'exemple, il a été jugé que, pour être complètes, les diligences du comptable doivent comporter :

- la mise en œuvre des procédures administratives à l'encontre des débiteurs publics : mandatement ou inscription d'office à l'encontre des CEPL débiteurs (Cour des comptes, 26/03/1996, Centre hospitalier de Niort ; CRC Languedoc-Roussillon, 16/01/2001, SIERNEM) ;
- la déclaration des créances au passif d'une procédure collective qui relève de la seule responsabilité du comptable public (C. cass., 12/06/2001, IMPI et 29/04/2003, SCI L'Orée des Bois ; Cour des comptes, 25/09/1996, Agence de l'eau Rhin-Meuse).

### **Section 3 – Des diligences rapides**

C'est-à-dire propres à prévenir la disparition ou l'insolvabilité du débiteur, la prescription de la créance, son irrecouvrabilité ou la péremption d'une garantie.

À titre d'exemple :

- bien que l'envoi de la lettre de rappel (jurisprudence applicable à la lettre de relance) ne soit enfermé dans aucun délai réglementaire, un délai d'un an entre la notification du titre et la lettre de rappel a compromis définitivement le recouvrement de la créance (Cour des comptes, 01/10/1997, Lycée Thépot) ;
- si des diligences ont bien été opérées, celles-ci n'ont pas eu le caractère coercitif et rapide qui aurait pu assurer le recouvrement du titre puisque la saisie-attribution (infructueuse) n'a été engagée que deux ans après l'échec du commandement (CRC Bretagne, 20/09/2001, Commune de Lannion).

## CHAPITRE 2 – LES RELATIONS AVEC LE JUGE DES COMPTES

### Section 1 – Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité du comptable

#### Sous-section 1 – Le recouvrement définitivement compromis et les diligences du comptable

L'attention des comptables est particulièrement appelée sur le fait qu'il ressort clairement des décisions du juge des comptes que la notion de « recouvrement définitivement compromis » est retenue pour mettre en jeu la responsabilité du comptable. Cette notion est conforme à la lettre de l'article 60 de la loi n° 63-1963 du 23 février 1963 qui prévoit que « *la responsabilité personnelle et pécuniaire [...] se trouve engagée dès lors [...] qu'une recette n'a pas été recouvrée...* ».

Dans la grande majorité des cas, le juge s'en tient aux créances prescrites. Cependant, dans le principe, l'appréciation du caractère définitivement compromis du recouvrement d'une créance relève du pouvoir souverain du juge financier, et ne se confond pas avec la prescription de l'action en recouvrement du comptable public.

Ainsi, la responsabilité du comptable peut être mise en jeu, même si le recouvrement de la créance n'est pas prescrit, eu égard aux circonstances de l'espèce que seul le juge des comptes est habilité à apprécier.

En effet, les diligences du comptable sont appréciées au cas par cas par le juge des comptes. Si le comptable a pris des mesures effectives à l'effet de recouvrer une créance, mais que ces mesures se sont en définitive avérées inefficaces, sa responsabilité n'est pas mise en jeu (Cour des comptes, 04/07/1996, Commune de La Celle-Saint-Cloud).

Par ailleurs, au titre des diligences que peut prendre en compte le juge des comptes, figurent les nombreuses démarches infructueuses du comptable auprès des administrations en vue d'obtenir des renseignements (Cour des comptes, 19/12/2002, Commune de Pourrières). De même, dans un arrêt des 19 janvier et 20 mars 1989, la Cour a considéré que « *malgré le caractère tardif d'un commandement [...], les poursuites diligentées par les comptables successifs ne paraissent pas inadaptées et attestent des efforts faits pour retrouver la redevable, en dépit de l'erreur d'adresse initiale dont le comptable ne saurait être tenu pour responsable* ». Ainsi, le juge tient compte des difficultés particulières auxquelles le comptable a pu être confronté dans l'exercice de sa mission (Cour des comptes, 07/10/1993, Commune de Tourrettes ; 24/02/2000, CHU de Nice).

#### Sous-section 2 – L'appréciation du préjudice

Le Conseil d'État, dans deux arrêts de principe *SIE de Saint-Brieuc* du 27 juillet 2015 et *Grand port maritime de Rouen* du 22 février 2017, a considéré que lorsque le juge établit que le comptable a commis un manquement à ses obligations de recouvrement, il doit ensuite déterminer si ledit manquement a ou non causé un préjudice. Ainsi, « *lorsqu'il résulte des pièces du dossier, et en particulier des éléments produits par le comptable, qu'à la date du manquement, la recette était irrécouvrable en raison notamment de l'insolvabilité de la personne qui en était redevable, le préjudice financier ne peut être regardé comme imputable audit manquement ; qu'une telle circonstance peut être établie par tous documents, y compris postérieurs au manquement* ».

Si le juge considère que le manquement du comptable a causé un préjudice financier, il constitue le comptable en débet pour un montant égal à la créance non recouvrée.

S'il considère que ce manquement n'a pas causé de préjudice financier, il ne prononce pas de débet mais peut obliger le comptable à s'acquitter d'une somme plafonnée à 1,5/1000<sup>e</sup> de son cautionnement.

À titre d'illustration, dans les arrêts précités du Conseil d'État, l'absence de déclaration des créances au passif d'une procédure collective constitue un manquement du comptable. Cependant, si le comptable produit l'état de reddition des comptes (*SIE de Saint-Brieuc*) ou le certificat d'irrécouvrabilité (*Grand port maritime de Rouen*) démontrant que, même si la créance avait été produite, elle n'aurait pu être recouvrée, le manquement sera considéré par le juge comme n'ayant pas causé de préjudice.

Il en ira de même dans le cas où le comptable n'a accompli aucun acte interruptif de prescription pour recouvrer une créance locale auprès d'un particulier, mais démontre que « *le débiteur était manifestement insolvable, ou avait organisé son insolvabilité* » (Cour des comptes, 20/09/2018, Commune du Blanc-Mesnil).

#### Sous-section 3 – La responsabilité des comptables successifs

##### I. La responsabilité du comptable sous la gestion duquel la créance est devenue irrécouvrable

Les différentes opérations du processus de recouvrement, de la prise en charge du titre de recette jusqu'à son complet recouvrement, sont susceptibles de conduire à l'engagement de la responsabilité du comptable. Il importe donc que ses contrôles, particulièrement celui de l'autorisation de percevoir la recette, soient exercés avec vigilance.

Compte tenu des difficultés que le comptable peut rencontrer pour le recouvrement des créances qu'il a prises

en charge, il n'est pas rare que l'action en recouvrement des titres de recettes s'inscrive sur plusieurs exercices et soit mise en œuvre par plusieurs comptables successifs.

Cette situation conduit le comptable en fonction à produire, à chaque fin d'exercice, un état des restes à recouvrer justifié par les diligences accomplies pour leur recouvrement.

Lorsque l'action en recouvrement a été exercée sous plusieurs gestions successives, plusieurs arrêts de la Cour des comptes et du Conseil d'État sont venus éclaircir les principes applicables à la détermination du « comptable responsable ».

En premier lieu, le juge financier ne raisonne pas comme en matière de dépenses où la responsabilité recherchée est celle du comptable en fonction à la date du paiement (Cour des comptes, 08/12/1994, CHS Charcot de Caudan). En second lieu, la jurisprudence a écarté un partage de responsabilité entre les différents comptables qui se sont succédé.

Ainsi, le principe veut que ce soit la responsabilité du comptable en fonction (comptable « entrant ») au cours des exercices jugés qui est mise en jeu (CE, 23/06/1989, Ministre du Budget ; 17/11/1999, Giraud ; Cour des comptes, 24/06/2004, Commune de Tende ; 05/12/2002, CH de Brignolles ; 27/02/2003, Commune de Cassis).

Ce comptable pourra dégager sa responsabilité en apportant la preuve :

- de diligences suffisantes (Cour des comptes, 15/03/2003, Commune de Cheny) ;
- du fait que le recouvrement était déjà définitivement compromis avant sa prise de fonction. Sur ce point, le juge tiendra compte de la nature et du montant de la créance<sup>41</sup> ;
- qu'il était intérimaire pendant moins de six mois (Cour des comptes, 14/02/2014, Institut national de recherche en informatique et en automatique) ;
- du fait que la mauvaise tenue de la comptabilité rendait impossible la connaissance des restes à recouvrer (Cour des comptes, 19/05/1994, Commune de Taradeau ; 16/05/2002, Lycée professionnel de Saint-Ouen-l'Aumône).

Par ailleurs, la responsabilité d'un comptable ne peut plus être mise en jeu s'il est démontré que le recouvrement était définitivement compromis au cours d'exercices atteints par la prescription extinctive de responsabilité, ou pour lesquels le comptable alors en fonction a obtenu décharge (par ordonnance ou par jugement définitif). La juridiction des comptes a dans ce cas épuisé sa compétence (Cour des comptes, 05/05/2011, Commune de Charleville-Mézières, n° 60689). L'apurement de la créance ne peut plus être obtenu que par son admission en non-valeur (Cour des comptes, 23/05/1989, Maison de retraite de Châtelet-en-Brie).

Ainsi, il apparaît que la responsabilité d'un comptable peut être mise en cause après sa cessation de fonctions lorsque les deux conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- la créance est devenue irrécouvrable sous sa gestion (Cour des comptes, 16/05/2002) ;
- les comptes de sa gestion, afférente à l'exercice au cours duquel la créance est devenue irrécouvrable, n'ont pas fait l'objet d'une décision définitive de décharge (Cour des comptes, 16/05/2002, Lycée professionnel de Saint-Ouen-l'Aumône) et ne sont pas atteints par la prescription extinctive de responsabilité.

## II. La portée relative des réserves

La portée des réserves émises ou, inversement, de l'absence de réserves demeure très relative.

Ainsi, l'absence de réserves par le comptable « entrant » n'est pas de nature à exonérer le comptable « sortant » de sa responsabilité s'il apparaît qu'au vu des circonstances de l'espèce, l'irrécouvrabilité de la créance était acquise à l'arrivée du comptable « entrant » (Cour des comptes, 16/12/1985, Ramounet ; 24/04/1992, Receveur des impôts du Finistère). La Cour des comptes, pour infirmer un jugement de débet du comptable « sortant », retient non pas l'absence de réserves du comptable « entrant » mais le fait que l'insuffisance avérée des diligences du comptable « sortant » n'avait pas définitivement compromis le recouvrement des créances en cause (Cour des comptes, Commune de Tende, préc.).

De ces diverses jurisprudences, il apparaît que le juge des comptes fait prévaloir l'irrécouvrabilité de la créance sur les réserves, qui ne constituent qu'un indice pour établir si le recouvrement était définitivement compromis au moment de la remise de service.

<sup>41</sup> Cour des comptes, 22/03/2018, Commune de Morzine : « *créances modiques [295 et 180 €] dont le créancier est une personne physique* ». Cour des comptes, 20/09/2018, Commune du Blanc-Mesnil, préc. : « *Lorsque l'action en recouvrement d'une créance se trouve prescrite peu après l'entrée en fonctions d'un comptable, le juge des comptes, nonobstant l'existence ou l'inexistence de réserves, doit apprécier dans quelle mesure ce comptable entrant disposait de la possibilité d'agir utilement pour préserver les droits de la collectivité publique ; que lorsque le débiteur est un particulier, l'inaction du comptable sortant pendant une longue période est de nature à rendre très difficile l'action en recouvrement de la créance par son successeur [...]* ».

## Section 2 – Les justifications à apporter au juge des comptes

Le comptable public doit justifier de ses diligences auprès du juge des comptes. Toutefois, comme en matière de créances irrécouvrables, des mesures de simplification ont été décidées en accord avec le juge des comptes.

Ainsi, *pour les créances d'un montant unitaire inférieur à 80 €, l'état des restes à recouvrer n'a plus à être annoté des diligences accomplies par le comptable. De même, l'état n'a pas à être annoté pour les créances d'un montant inférieur aux seuils de poursuites fixés au plan local.*

En revanche, le juge des comptes demande à ce que la réalité des poursuites effectuées soit appuyée par des documents probants. Ainsi, l'arrêt *Commune de Fleury-les-Aubrais* (Cour des comptes, 4<sup>e</sup> ch., 16/04/2015, n° 72160) précise « *que le recensement de l'historique des diligences menées par le comptable public en vue du recouvrement d'une créance restant à recouvrer, mentionné sur une capture d'écran imprimée sur support papier, qui consiste en des données issues de l'application informatique Hélios, ne peut se voir reconnaître de valeur probante dès lors qu'il ne constitue pas la démonstration de la réalisation effective, régulière, complète et opérante des diligences recensées* ».

Enfin, dans l'hypothèse où un manquement serait avéré, il est fondamental de tenter de démontrer que la créance était, en tout état de cause, irrécouvrable et que l'absence de diligences n'a pas causé de préjudice (cf. supra, chapitre 2, section 1, sous-section 2).

LE CHEF DU SERVICE  
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

*SIGNÉ*

GUILLAUME ROBERT

BOFiP

Direction générale des Finances publiques

Directeur de publication : Jérôme Fournel

ISSN 2265-3694