

DIRECTION  
DE LA  
COMPTABILITÉ PUBLIQUE

BUREAU D3

INSTRUCTION N° 81-85-M0  
du 2 juin 1981

Texte publié au Bulletin officiel de la Comptabilité publique

Cette instruction a été modifiée par les instructions suivantes:

n° 81-53 Mo	du 25-03-82
n° 82-76 Mo	du 27-04-82
n° 85-136 Mo	du 21-9-87
n° 86-14 AM	du 16-7-86

Cette instruction a été abrogée par l'instruction :

n° 87-12 AM	du 22-9-87
-------------	------------

*Conf*  
*Conf*

RECOUVREMENT DES PRODUITS DES COLLECTIVITÉS  
ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX

ANALYSE

*Simplification des formalités préalables à l'exercice des poursuites pour le recouvrement des produits des collectivités et établissements publics locaux. Application des dispositions du décret n° 81-362 du 13 avril 1981 et rappel des règles générales de procédure.*

DOCUMENT A ANNOTER

- Instruction n° 60-50 M0 du 10 mars 1960

La présente instruction porte à la connaissance des comptables des Services extérieurs du Trésor, pour application en ce qui les concerne, l'instruction interministérielle ci-jointe, prise à la date du 15 mai 1981 et ayant notamment pour objet d'une part, d'assurer la mise en œuvre des dispositions du décret n° 81-362 du 13 avril 1981 relatif au recouvrement des produits des collectivités et établissements publics locaux, d'autre part de rappeler, en s'efforçant de les clarifier, les règles générales de procédure se rapportant à ce secteur.

Le directeur de la Comptabilité publique,  
Pour le directeur de la Comptabilité publique :  
Le sous-directeur,  
G. SCRIBOT.

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

DIFFUSION  
GT  
45

RGP	TPGR	TPG	DOM	TGAP	RF	P	TOM
CSOM	CCM	ASR	OHLM	VFIL	RDCI	ASA	

MINISTÈRE DU BUDGET  
DIRECTION DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE  
Bureau D 3

MINISTÈRE DE LA SANTÉ  
ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE  
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SANTÉ  
ET DES HÔPITAUX  
Bureau TG 1

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
DIRECTION GÉNÉRALE  
DES COLLECTIVITÉS LOCALES  
Bureau des budgets locaux

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU CADRE DE VIE  
DIRECTION DE LA CONSTRUCTION  
CH/HO 2

## INSTRUCTION

### LE RECOUVREMENT DES PRODUITS LOCAUX

En matière de recettes, l'exercice des droits des collectivités et établissements publics locaux créanciers est réglementé par le décret n° 66-624 du 19 août 1966 qui a étendu à l'ensemble des produits non assis et liquidés par les Services fiscaux de l'État, le mode de poursuites employé en matière de contributions directes sur le fondement soit de jugements ou de contrats exécutoires, soit de titres rendus exécutoires par l'autorité préfectorale.

Cependant, à la suite de l'accroissement constant et très sensible des budgets locaux, le recours intensif à cette procédure — issue d'ajustements successifs et de nombreux textes antérieurs — a fait naître un besoin d'adaptations nouvelles qui traduisent à la fois le souci :

- d'améliorer le fonctionnement financier des collectivités et établissements publics locaux, en allégeant et en simplifiant les tâches des services administratifs et comptables concourant au recouvrement de leurs recettes, sans nuire aux principes fondamentaux de la procédure;
- d'apporter aux débiteurs les informations et les garanties qui leur sont dues pour la sauvegarde de leurs droits vis-à-vis des personnes publiques créancières.

Répondent à ces préoccupations le décret n° 81-362 du 13 avril 1981 (annexe n° 1) modifiant le décret n° 66-624 du 19 août 1966, ainsi que les aménagements contenus dans la présente instruction qui se propose en outre, à l'occasion de ces modifications :

- d'une part de rappeler succinctement les aspects — parfois perdus de vue, mais essentiels et délicats — de la procédure de recouvrement sur état exécutoire, cette technique étant, dans l'ensemble, suffisamment connue pour qu'il n'ait pas paru nécessaire de la détailler;
- d'autre part d'informer les utilisateurs des solutions apportées par la jurisprudence lors d'affaires particulières, et de nature à infléchir leur action.

Sont successivement abordés le champ d'application et les fondements de la procédure dans une première partie, les poursuites et le contentieux dans une seconde.

## SOMMAIRE

### CHAPITRE PREMIER

#### **Champ d'application et fondement de la procédure de recouvrement des produits locaux sur état exécutoire**

##### *I. Personnes publiques concernées.*

- 1° Collectivités locales et établissements publics locaux à caractère administratif.
- 2° Services publics locaux industriels et commerciaux constituant des démembrements des collectivités locales.
- 3° Établissements publics ne constituant pas de démembrement des collectivités locales.
- 4° Cas des personnes privées assurant un service public.

##### *II. Catégories de créances concernées.*

- 1° La procédure n'est pas applicable aux produits assis et liquidés par les Services fiscaux de l'État.
- 2° La procédure est utilisée pour le recouvrement de produits de nature très différente.
- 3° Elle n'est cependant pas applicable aux créances privées recouvrées par des personnes publiques.

##### *III. Le titre de créance, fondement de la procédure.*

- 1° Titres de recettes constitués par des contrats authentiques ou des jugements exécutoires.
- 2° Titres de recettes exécutoires :
  - a. Forme et contenu du titre exécutoire;
  - b. Présentation du titre exécutoire.

### CHAPITRE II

#### **Poursuites et contentieux**

##### *I. Les poursuites pour le recouvrement des produits locaux.*

- 1° Formalités préalables aux poursuites :
  - a. La lettre de rappel;
  - b. L'autorisation de poursuites délivrée par l'ordonnateur.
- 2° Les poursuites :
  - a. Remarque générale;
  - b. Dispositions pratiques.

##### *II. Aspects contentieux.*

- 1° Contestation du bien-fondé de la créance avant engagement des poursuites :
  - a. Contentieux administratif;
  - b. Contentieux judiciaire.
- 2° Contentieux des poursuites comme en matière de contributions directes :
  - a. La juridiction compétente;
  - b. Portée de l'expression « Recouvrement comme en matière de contributions directes ».

##### *III. Régime applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.*

\*\*

Mise en œuvre de la réforme.

## CHAPITRE PREMIER

**Champ d'application et fondement de la procédure de recouvrement  
des produits locaux sur état exécutoire**

Deux aspects définissent le champ d'application des règles établies par le décret de 1966 modifié (1) : les créanciers qui peuvent ou doivent y recourir et les créances pour lesquelles elles sont mises en œuvre; le titre qui constate ces créances est le fondement de la procédure.

**I. Personnes publiques concernées.**

1° Le privilège que constituent la procédure d'état exécutoire et le mode de poursuites « comme en matière de contributions directes » est conféré aux collectivités locales, départements et communes (art. R. 241-4 et 5 du Code des communes) ainsi qu'à leurs établissements publics et aux établissements publics locaux résultant d'une entente entre collectivités locales, ou entre collectivités publiques et établissements publics (syndicats, communautés urbaines, districts, etc.); il s'agit, bien entendu, d'établissements publics à caractère administratif (hôpitaux, O.H.L.M....) mais également, sous certaines précisions, d'établissements publics à caractère industriel et commercial.

2° En effet, les services publics locaux, industriels et commerciaux peuvent être gérés :

- soit par les collectivités territoriales elles-mêmes, sous la forme de régies non personnalisées : les créances de ces régies se recouvrent sur état exécutoire puisque leur titulaire n'est pas juridiquement distinct du département ou de la commune à l'égard de qui il n'a qu'une autonomie budgétaire et comptable;
- soit par des établissements publics qualifiés d'établissements publics industriels et commerciaux qui constituent des démembrements de l'administration départementale ou communale.

Dans cette hypothèse, la procédure de l'état exécutoire peut être mise en œuvre *sauf disposition contraire figurant dans le décret institutif*.

Tel est le cas notamment des régies départementales ou communales personnalisées qui, en raison des dispositions combinées des articles 1<sup>er</sup> et 2 du décret n° 66-624 du 19 août 1966 modifié par le décret n° 81-362 du 13 avril 1981 et des articles 57 et 68 du décret n° 59-1225 du 19 octobre 1959, ont la faculté de poursuivre le recouvrement forcé de leurs créances selon les usages du commerce ou selon la procédure de l'état exécutoire.

3° Cependant, cette dernière technique est ou peut être utilisée par des établissements publics locaux qui ne constituent pas des démembrements des collectivités territoriales et ne relèvent pas directement du décret du 19 août 1966 modifié; le régime qui leur est applicable en l'occurrence, est donné par le texte institutif.

Ainsi par exemple :

- les associations syndicales de propriétaires disposent de la procédure de recouvrement sur état exécutoire (loi du 21 juin 1865, art. 15);
- les établissements publics locaux à caractère industriel et commercial créés en application des articles L. 321-1 et R. 321-1 du Code de l'urbanisme utilisent la même procédure que pour les établissements publics communaux *sauf dispositions contraires du décret institutif* (art. 321-7 du Code de l'urbanisme); les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles qui appartiennent à cette catégorie et dont le décret institutif vise le décret précité n° 59-1225 du 19 octobre 1959 peuvent, à l'instar des régies personnalisées des collectivités locales, procéder, pour le recouvrement de leurs créances, selon les usages du commerce, ou selon les dispositions du décret du 19 août 1966 modifié;
- les offices publics d'aménagement et de construction prévus par la loi n° 71-850 du 16 juillet 1971, et dont le régime financier et comptable a été défini par le décret n° 76-525 du 15 juin 1976 recouvrent leurs produits, en application de l'article 7 de ce dernier texte (codifié sous l'article R. 423-8 du Code de la construction et de l'habitation), sur état exécutoire, comme en matière de contributions directes; cet article renvoie purement et simplement aux articles R. 241-4 et 5 précités du Code des communes qui retracent cette procédure;
- enfin, les établissements publics régionaux visés par la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 adoptent, pour le recouvrement de leurs recettes, la même procédure que le département, par application des dispositions combinées de l'article 2 du décret n° 73-856 du 5 septembre 1973 relatif au régime financier et comptable de la région, et de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 66-624 du 19 août 1966 modifié (décret n° 76-1312 du 31 décembre 1976, art. 2 en ce qui concerne la région d'Ile-de-France).

4° Par ailleurs la question s'est posée de savoir si la procédure de l'état exécutoire s'appliquait aux produits recouverts par *des personnes privées* à qui a été confiée la gestion de services publics industriels et commerciaux.

---

(1) Texte non applicable aux communes des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle; cf. *infra*, chapitre 2, § 3.

Il est certain que les concessionnaires ne peuvent utiliser une procédure de droit public; en revanche, la collectivité concédante peut procéder par voie d'état exécutoire à l'encontre du concessionnaire, pour le recouvrement des redevances mises à sa charge par le contrat de concession et le remboursement des prêts ou avances qui ont pu lui être consentis. Les mêmes solutions s'appliquent en matière d'affermage.

Enfin, les créances des sociétés d'économie mixte à participation publique locale, même majoritaire, se recouvrent selon les procédés du droit privé.

## II. Catégories de créances concernées.

1° La portée de la procédure de recouvrement sur états exécutoires appliquée aux créances publiques locales est restreinte par le décret n° 66-624 du 19 août 1966 qui en exclut les produits « qui ne sont pas assis et liquidés par les Services fiscaux de l'État en exécution des lois et règlements en vigueur ».

Cette restriction — que les dispositions nouvelles du décret n° 81-362 du 13 avril 1981 n'ont pas modifiées — ne concerne que les contributions directes et taxes assimilées d'une part, les impôts, droits et taxes divers recouverts par les régies financières d'autre part.

Tous les produits recouverts directement par les comptables locaux « ès qualités » tombent sans exception dans le champ d'application du décret du 19 août 1966 modifié dont l'objectif est l'unification des procédures de recouvrement.

2° Les produits sont de natures très différentes et ne se rattachent pas seulement à l'exercice de quelque prérogative de puissance publique; d'ailleurs, *la nature juridique du produit n'a aucune influence sur l'emploi de la procédure de recouvrement* dès lors qu'il s'agit d'une créance détenue par une collectivité ou un établissement public local :

- produits fiscaux et parafiscaux : taxe de séjour, taxe sur la publicité, taxe sur l'électricité, etc.;
- taxe et redevances pour services rendus : taxe de balayage, redevance pour l'enlèvement des ordures, déchets et détritiques;
- cotisations et contributions destinées à couvrir, par exemple, les charges des associations syndicales et des syndicats;
- produits domaniaux : droits de voirie, de stationnement, produits forestiers, loyers, prix de cession, redevances d'occupation, etc.;
- produits de ventes et prestations de service.

Le produit essentiel des budgets des établissements publics spécialisés, hôpitaux, offices d'H.L.M., caisses de crédit municipal... et des régies à caractère industriel et commercial est constitué par le montant des ventes ou celui des prestations de service : ventes d'eau, journées d'hospitalisation, consultations, analyses, locations, transports...

De même, l'origine de la créance est sans influence sur la procédure : créance contractuelle (redevance due par un concessionnaire, remboursement d'un prêt), légale, délictuelle ou quasi délictuelle.

3° Le privilège de recouvrement que constitue pour les personnes publiques, le recours au procédé de l'état exécutoire est exorbitant du droit privé; c'est pourquoi cette procédure accordée à l'Administration ne peut être strictement réservée qu'à ses propres créances; il n'est notamment pas possible à une collectivité ou à un établissement public local, dans le cadre d'un contrat, de mettre en œuvre les dispositions du décret de 1966 pour recouvrer des créances privées.

## III. Le titre de créance, fondement de la procédure.

En principe, toute créance d'une collectivité ou d'un établissement public local, à l'instar des créances privées, fait l'objet d'un titre qui matérialise ses droits.

En ce qui concerne les produits recouverts selon la formule du décret du 19 août 1966 modifié, ce document revêt la forme de jugements, de contrats exécutoires ou d'actes (quelle qu'en soit la dénomination : arrêtés, baux, contrats, états de recouvrement, déclarations, rôles) *pris, émis et rendus exécutoires par l'ordonnateur et formant titre au profit de la collectivité ou de l'établissement.*

1° Titres de recettes constitués par des contrats authentiques et des jugements exécutoires.

Par contrat exécutoire, il faut entendre les contrats notariés revêtus de la formule exécutoire ou, en d'autres termes, les grosses de contrats notariés emportant exécution parée (actes de vente, actes de donation, testaments authentiques, etc.). Les contrats administratifs, bien qu'ayant un caractère authentique n'ont pas, en principe, force exécutoire. Il n'y a d'exception que pour les procès-verbaux en matière forestière qui emportent exécution parée contre les adjudicataires, leurs associés et leurs cautions (Code forestier, art. 29).

Les jugements exécutoires sont constitués par les jugements définitifs revêtus de la formule exécutoire de droit commun.

Il est rappelé que les créances qui résultent de contrats notariés ou de jugements exécutoires *ne doivent pas être portées sur des états exécutoires* : la force exécutoire des contrats notariés ou de la grosse du jugement est

plus grande que celle de l'état exécutoire *et ne se trouve pas paralysée par l'opposition* (les poursuites ne sont pas suspendues). Il est dès lors nettement plus avantageux pour le créancier public de poursuivre directement en vertu du contrat ou du jugement, les difficultés suscitées éventuellement par le redevable à l'encontre de tels titres le mettant dans la position de demandeur à l'instance.

Cette attitude doit être notamment observée pour le recouvrement des astreintes prononcées par un tribunal en application des articles L. 480-7 et suivants du Code de l'urbanisme; l'état de liquidation du produit de l'astreinte par le maire constitue en effet *une simple mesure d'exécution d'une décision de l'autorité judiciaire...* (Conseil d'État, 22 juillet 1977, sieur de Muralt) et n'a pas à être revêtu de la formule exécutoire administrative; l'obligation faite au maire d'adresser l'état de liquidation de l'astreinte au préfet a seulement pour objet de permettre à cette autorité d'exercer les droits de l'État à l'expiration du délai imparti (art. L. 480-8 du Code de l'urbanisme).

Enfin, il convient également de rappeler que le *comptable doit être mis en possession d'une expédition de tous les baux, contrats, jugements, titres nouveaux et autres concernant les produits dont la perception lui est confiée* [Code des communes, art. R. 241-17] (1).

## 2° Titres de recettes exécutoires.

L'ensemble des recettes locales ne résultant pas de contrats ou de jugements exécutoires et perçus sans intervention des services de l'État s'exécutent par l'émission de titres de perception *désormais rendus exécutoires par l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement public* (art. 1<sup>er</sup> et 2 du décret n° 81-362 du 13 avril 1981).

Par mesure de simplification et alors même qu'il n'y a pas urgence, *les titres seront pourvus automatiquement de la force exécutoire dès l'émission.*

Au plan pratique et afin de ne pas surcharger inutilement le travail des ordonnateurs et des administrateurs locaux, la formule exécutoire sera apposée sur le bordereau journal récapitulatif des titres et libellée comme suit : « *Arrêté le présent bordereau journal à la somme de ..... (en toutes lettres), comprenant les titres n°s ..... à ..... (sauf n° .....), rendus exécutoires conformément aux dispositions du décret n° 66-624 du 19 août 1966, modifié par le décret n° 81-362 du 13 avril 1981* » (2).

Aucune modification n'est par ailleurs apportée aux procédures actuellement en vigueur, notamment pour la prise en charge des recettes perçues avant émission des titres.

### a. Forme et contenu du titre exécutoire.

Aucune forme n'est requise pour la rédaction du titre exécutoire et il ne diffère donc pas du titre de recette jusqu'à présent utilisé; il est néanmoins rappelé qu'il doit être établi avec le plus grand soin, comporter toutes précisions utiles retracées dans les instructions sur la comptabilité des collectivités et établissements publics locaux (M 51, M 11, M 12, M 21, M 31, M 32) et notamment :

- l'indication précise de la nature de la créance et l'imputation budgétaire ou comptable à donner à la recette;
- la référence aux textes sur lesquels est fondée l'existence de la créance;
- les bases de la liquidation de la créance de manière à permettre au destinataire du titre d'exercer ses droits (à défaut, le titre serait entaché d'irrégularité, Conseil d'État, 12 novembre 1975, Robin). Dans le cas où ces éléments ne peuvent être inscrits sur le titre lui-même, ils sont consignés sur des pièces annexes;
- le montant de la somme à recouvrer;
- la désignation du débiteur, *aussi précise que possible*, pour éviter toute hésitation sur son identité ou son adresse et faciliter la tâche du service du recouvrement.

Très généralement, les nom, prénom et adresse du redevable suffisent mais, dans certains cas particuliers, lorsque toute tentative de recouvrement amiable a échoué, que *des poursuites s'avèrent obligatoires*, mais que leur engagement au vu des seules indications habituelles ne manquerait pas de provoquer un recours contentieux, l'ordonnateur, à la demande du comptable, doit, dans la mesure du possible, s'efforcer de tenir compte des 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 : sa forme; si cette société est une société de personnes : les noms et adresses des associés solidairement tenus avec la personne morale; si cette société est une société civile : les noms des associés et leur part dans la dette.

En cas de pluralité de redevables, il y a lieu de mentionner s'ils sont débiteurs conjointement et solidairement et, dans la première hypothèse, de préciser la quote-part de chacun ou, à défaut, dans le cas d'une succession, le

(1) Les minutes 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 reproduire.

(2) Ce libellé doit être strictement respecté quels que soient par ailleurs le modèle de bordereau journal récapitulatif utilisé et les collectivités ou établissements publics locaux concernés.

L'expression « (sauf n° ..... ) » vise les titres, portés au bordereau journal, qui sont exécutoires par eux-mêmes.

lien de parenté déterminant cette quote-part. Il est même préférable d'établir un titre exécutoire pour chacun des débiteurs non solidaires, excepté lorsqu'il s'agit d'une succession, à raison des difficultés auxquelles donne lieu, souvent en pareil cas, la répartition de la dette.

● Si des intérêts sont exigibles, il est nécessaire de viser le texte ou la convention sur lesquels est fondée cette exigence.

● Enfin, la date à laquelle le titre est émis et rendu exécutoire (1).

b. Présentation du titre exécutoire.

Matériellement, le titre exécutoire est individuel ou collectif.

● Les titres individuels sont établis par l'ordonnance selon un modèle qui comporte quatre volets (cinq pour les établissements d'hospitalisation) : le premier constitue le titre proprement dit, le deuxième le bulletin de perception qui permet de suivre le recouvrement de la créance, le troisième est l'exemplaire du titre destiné au débiteur, le quatrième enfin, sert de bulletin de liquidation à l'ordonnateur qui le conserve dans ses archives (en matière hospitalière, un volet est destiné au tiers payant).

Le modèle de liasse « type » est donné en annexe à la présente instruction (annexe n° 2) et se substitue à celui publié par les instructions sur la comptabilité des collectivités locales (M 11, M 12, M 51) ; la présentation, le format et le mode d'utilisation de l'ancien modèle demeurent, des modifications étant simplement apportées aux mentions qui figurent sur les différents volets et, notamment sur celui destiné au débiteur : désormais, ce volet est intitulé « Avis des sommes à payer » avec, en dessous, les indications suivantes portées en petits caractères (décret n° ..... du ..... exemplaire du titre destiné au débiteur) ; cet avis comporte un « papillon » détachable où figure le rappel des références permettant l'imputation exacte des sommes versées (le mauvais report des références est une source non négligeable d'erreurs) ce dispositif est compatible avec le mode d'utilisation de la liasse (le plus fréquemment servi par duplication avec le bordereau des titres). Enfin, l'avis des sommes à payer doit comporter — au verso — toutes indications facilitant au débiteur le règlement de sa dette, et lui permettant de réclamer ou de s'informer sur le décompte ou la mise à sa charge des sommes dues (2).

● La présentation des titres collectifs est tributaire des moyens techniques dont dispose l'ordonnateur, mais il appartient en tout état de cause à ce dernier d'établir l'exemplaire formant titre destiné à chaque débiteur (si possible par duplication) ; il est par ailleurs souhaitable que, dans la mesure du possible, un bulletin de perception — qui peut être la simple photocopie du titre ou du rôle collectif — soit établi pour permettre au comptable de suivre le recouvrement.

---

(1) En fait la même date.

(2) Le modèle de liasse type publié en annexe n° 2 concerne les collectivités locales ; bien entendu, les établissements publics locaux (hôpitaux, H.L.M., par exemple), conservent les modèles prévus par les instructions particulières (M 21, M 31, etc.) mais ils doivent y apporter des adaptations propres à mettre ces imprimés en accord avec la nouvelle procédure et les nouvelles exigences d'information des débiteurs.

Il importe en particulier que, sur l'avis des sommes à payer ou l'avis d'échéance (O.H.L.M.) :

- une mention soit portée à un emplacement quelconque révélant que cet imprimé constitue l'extrait n° ..... (ou la copie conforme) d'un titre émis et rendu exécutoire le .....
- figurent clairement les informations indiquant au débiteur les modalités de règlement et lui permettant éventuellement d'adresser à l'ordonnateur une réclamation ou une demande d'information au sujet de sa dette (ces informations peuvent, par exemple, être portées au verso de l'imprimé).

## CHAPITRE II

## Poursuites et contentieux

L'attribution d'office de la forme exécutoire aux titres de recettes locaux simplifie la procédure sans, bien entendu, supprimer la tentative de recouvrement amiable à laquelle le comptable doit toujours procéder.

Ce dernier, dès la prise en charge des titres, adresse au débiteur la copie formant « Avis des sommes à payer » et l'invite à se libérer amiablement à sa caisse (1).

Par analogie avec la pratique suivie en matière de produits fiscaux assis et liquidés par les services de l'État, la copie du titre exécutoire est adressée au débiteur sous simple enveloppe fermée; la validité du titre ainsi transmis et bien que non notifié au sens procédural du terme (2) n'en est pas affectée du moins au cours de la phase amiable (Cour de cassation, 1<sup>re</sup> Chambre civile, 12 mai 1980, *Entreprise Botte/maire de Paris et R.G.F. de Paris*).

Toute réclamation ou demande d'information formulée par le redevable et portant sur le décompte ou la mise à sa charge des sommes dues, doit être adressée au service liquidateur de la collectivité ou de l'établissement public; cette démarche ou ce « recours gracieux » ne doit pas être considéré par le comptable comme étant un obstacle au règlement amiable, mais il importe que le service liquidateur fournisse au débiteur les explications nécessaires dans les moindres délais (avec copie au comptable) de manière à ne pas paralyser l'action du comptable responsable du recouvrement.

Par ailleurs, il est rappelé que le redevable peut demander des délais de paiement dont l'octroi apparaît souvent comme un facteur important pour aboutir au recouvrement amiable; les comptables sont seuls compétents pour recevoir et instruire ces demandes, qui ne seront accueillies que si elles sont justifiées et si les intérêts de la collectivité ou de l'établissement public ne risquent pas d'en souffrir; les services liquidateurs qui seraient saisis de telles demandes devront les renvoyer au comptable intéressé.

Enfin, si l'encaissement amiable ne peut être obtenu, il est nécessaire de procéder au recouvrement forcé en ayant recours aux poursuites.

Seront successivement évoqués le régime des poursuites tel qu'il apparaît après les modifications du décret n° 81-362 du 13 avril 1981, ainsi que, dans un second paragraphe, divers aspects contentieux liés notamment au contenu de la formule « recouvrement comme en matière de contributions directes » et enfin, le régime particulier applicable dans les départements du Rhin et de la Moselle.

### I. Les poursuites pour le recouvrement des produits locaux.

#### 1° Formalités préalables aux poursuites.

Les poursuites qui ont lieu comme en matière de contributions directes selon la formule non modifiée du décret du 19 août 1966 sont obligatoirement précédées de l'envoi d'une lettre de rappel au débiteur, en application des dispositions des articles 14-II et 14-IV de la loi de finances pour 1973 (n° 72-1121 du 20 décembre 1972, art. 1842-1 et 2 du Code général des impôts); elles doivent en outre être autorisées par l'ordonnateur.

L'état des débiteurs retardataires P 539, jusqu'à présent utilisé par les comptables, est supprimé dans la nouvelle procédure.

#### a. La lettre de rappel.

Elle n'est pas un acte de poursuites et donc n'est soumise à aucune forme particulière; considérée comme un second avis mettant le débiteur en demeure de s'acquitter, ce dernier — du point de vue du contentieux du recouvrement — n'a pas intérêt à en demander l'annulation (arrêt du Conseil d'État, *sieur Lelong*, 17 mai 1912, concernant la sommation sans frais remplacée depuis lors par la lettre de rappel).

Le comptable est tenu d'adresser la lettre de rappel vingt jours au moins avant la notification *du premier acte de poursuites* (le commandement); toutefois le défaut d'envoi de la lettre de rappel n'entraîne pas la nullité des poursuites ultérieures (nullité non prévue par le texte), à la condition cependant que le délai minimum de vingt jours ait été respecté entre l'envoi du premier avis et la notification du commandement.

#### b. L'autorisation de poursuites délivrée par l'ordonnateur.

Le décret n° 81-362 du 13 avril 1981 associe l'ordonnateur aux poursuites tant à leur début qu'à leur terme; cette disposition n'est pas nouvelle mais elle se substitue à une ancienne réglementation incomplète et parfois perdue

---

(1) Cependant, il arrive fréquemment que cet envoi soit fait directement par les services liquidateurs de collectivités ou établissements importants, notamment ceux qui, recourant au traitement mécanisé de leurs titres de recettes (hôpitaux), sont désireux d'utiliser pleinement les possibilités offertes par ces techniques dans un souci de rationalisation des tâches...

(2) Lettre recommandée ou par voie d'huissier.

de vue (arrêté du 19 vendémiaire an XIII, décret du 31 mai 1862, art. 518 du Code des communes, art. R. 241-22, art. 24 de la loi du 18 juillet 1892).

Les actes de poursuites sont soumis au visa de l'ordonnateur, mais au plan pratique, le visa sera apposé sur les états collectifs de commandements (P 705, P 736), de saisie (P 751) ou de vente (P 753).

L'ordonnateur à qui les états collectifs sont transmis peut désormais adopter 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-valeurs les créances pour le recouvrement desquelles il ne peut pas exercer de poursuites. Toutefois, le recours à cette mesure n'est pas automatique mais doit être envisagé avec discernement; il conviendra en particulier d'adresser un rappel à l'ordonnateur pour lui signaler la situation;
- 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-valeurs les créances concernées;
- différer simplement l'exécution des poursuites, également par un ordre écrit qui décharge la responsabilité du comptable;
- dispenser le comptable de solliciter l'autorisation de poursuites afférente aux seuls commandements; ceux-ci sont parfois émis en grand nombre pour le recouvrement de produits revenant à des collectivités ou à des établissements publics importants, mais ils sont généralement peu ressentis. En outre, l'utilité du visa du commandement étant principalement attachée au fait que l'ordonnateur peut être saisi d'une réclamation voire engagé dans un procès sans que le comptable en ait connaissance, il suffit, pour pallier le risque, que l'ordonnateur l'en avise.

D'ailleurs, l'instauration d'une liaison entre l'ordonnateur et le comptable est — à tous égards — indispensable : en effet un recours contentieux visant la créance elle-même introduit au cours de la période amiable, et mettant directement en cause le premier, empêche en fait l'engagement des poursuites par le second (la notification d'un commandement provoquerait une opposition qui, paralysant la force exécutoire, suspendrait les poursuites — cf. infra contentieux).

Bien entendu, la dispense d'autorisation, accordée au comptable par écrit, peut être permanente ou temporaire, générale ou particulière.

Enfin, il est rappelé que les dispositions de l'instruction n° 80-85 A M du 22 avril 1980 étant applicables au recouvrement des produits locaux, à l'autorisation de l'ordonnateur s'ajoute, en matière de vente des biens saisis celle du comptable supérieur ainsi que celle du préfet ou du sous-préfet.

## 2° Les poursuites.

### a. Remarque générale.

Les modalités d'exercice des poursuites restent inchangées et n'appellent donc pas de commentaires particuliers.

Toutefois, il est rappelé que les poursuites ne peuvent être exercées qu'à l'encontre de personnes physiques ou morales de droit privé; les personnes morales de droit public ne peuvent être l'objet de voies d'exécution forcée, les deniers publics étant insaisissables; cette insaisissabilité qui constitue une règle financière fondée notamment sur l'idée de continuité des services publics, s'appuie à la fois sur la loi des 22 novembre, 1<sup>er</sup> décembre 1790 (art. 8 et 9), sur un avis du Conseil d'État du 12 août 1807 et sur un arrêt désormais classique (Association syndicale du canal de Gignac, Tribunal des conflits, 9 décembre 1899).

Lorsqu'une collectivité ou un établissement public ne peut obtenir amiablement le règlement de sa créance sur une autre collectivité ou établissement public, il appartient au comptable d'inviter l'ordonnateur à recourir à la procédure « administrative » qui lui est offerte et qui constitue la contrepartie nécessaire du principe sus-évoqué.

Cette procédure consiste, pour l'ordonnateur, à mettre indirectement en cause l'autorité qui exerce la tutelle administrative, en lui demandant soit d'inscrire d'office au budget de la collectivité ou de l'établissement public, les crédits appropriés pour faire face au paiement de sa dette, soit d'ordonnancer d'office un mandat s'il existe des crédits; en cas de refus d'inscription ou d'ordonnancement, le créancier pourra se pourvoir devant la juridiction administrative par la voie du recours pour excès de pouvoir.

### b. Dispositions pratiques :

Au plan pratique, il est signalé que, dans le cadre d'études et d'expérimentation actuellement conduites par la direction de la Comptabilité publique sur les imprimés de poursuites (dans les divers bureaux intéressés de la direction), des modifications seront notamment apportées pour une meilleure adaptation de ces imprimés au recouvrement des produits locaux; dans l'attente de la publication des nouveaux imprimés, les documents actuels continueront d'être utilisés.

## II. Aspects contentieux.

La pratique de l'état exécutoire par les collectivités publiques a, jusqu'à présent, donné lieu à un contentieux abondant et complexe; les décisions les plus importantes de la jurisprudence ont certes été parfois données à propos de litiges où l'État est en cause, mais il demeure entendu — sous réserve de l'interprétation des tribunaux — que les solutions apportées par les diverses juridictions civiles ou administratives concernent aussi *mutatis mutandis* les collectivités et établissements publics locaux qui recourent au recouvrement de leurs créances « comme en matière de contributions directes », sur le fondement d'un état exécutoire.

L'occasion est ici donnée de faire ci-dessous une mise au point de ces solutions, en rappelant brièvement les règles applicables au contentieux des produits comme à celui du recouvrement avec cette remarque, qu'au cours de la période amiable précédant les poursuites, le remplacement du titre de recette simple par un titre directement exécutoire peut ne pas rester sans incidence sur les voies de recours offertes au débiteur.

### 1° Contestation du bien-fondé de la créance avant engagement des poursuites.

A 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; il lui incombe alors d'adresser une réclamation à l'ordonnateur — seul compétent pour y répondre — dont les services mentionnés sur « l'avis des sommes à payer » ont procédé à la liquidation de la dette. Cette réclamation, qui peut être formulée à tout moment avant la notification du premier acte de poursuites, présente, si la créance est née d'un rapport de droit public, le caractère d'un recours gracieux, au sens de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 65-29 du 11 janvier 1965 (art. R. 89 du Code des tribunaux administratifs).

a. En matière de contentieux administratif, l'intéressé peut se pourvoir devant le tribunal dans le 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 quatre mois, par l'autorité compétente sur la réclamation du débiteur.

Trois remarques peuvent ici être formulées :

- si la réclamation du débiteur est adressée à tort au comptable, celui-ci doit la transmettre *sans délai* à l'ordonnateur, faute de quoi, après le délai de quatre mois, ce dernier sera considéré comme ayant implicitement rejeté la demande; par suite, au cours de l'instance contentieuse, la collectivité ou l'établissement public créancier ne sera pas fondé à soutenir que cette demande doit être rejetée faute de décision préalable de l'ordonnateur (Conseil d'État, 1<sup>er</sup> mars 1968, commune de Ferrières-le-Lac);
- la réclamation n'est pas suspensive et des poursuites peuvent toujours, s'il y a lieu, être engagées par le comptable tant que le tribunal n'est pas saisi;
- sous réserve de l'interprétation souveraine des tribunaux, le débiteur qui, à la suite d'une décision de rejet de l'ordonnateur, laisse expirer le délai du recours contentieux, ne pourra plus se pourvoir devant le tribunal *pour le même objet*, par le moyen d'une opposition, à partir du moment où la procédure de recouvrement forcé sera engagée (l'intéressé serait encore redevable à contester les poursuites ou l'état exécutoire lui-même en tant qu'il serait entaché de vices propres).

b. Lorsque la créance de la collectivité ou de l'établissement public est liée à un rapport de droit privé (loyers H.L.M., créances alimentaires, etc.), le recours juridictionnel du débiteur est direct; en particulier, le débiteur n'est pas tenu de produire un mémoire préalable au trésorier-payeur général compétent, cette procédure appliquée par les juridictions judiciaires aux produits non fiscaux recouverts comme en matière de contributions directes, n'étant requise qu'au niveau des poursuites (art. 1846 du Code général des impôts, cf. *infra* 2°).

### 2° Contentieux des poursuites comme en matière de contributions directes.

Les difficultés contentieuses les plus fréquemment constatées à l'occasion de l'exercice des poursuites se rapportent aux erreurs sur le choix des juridictions compétentes pour connaître des oppositions ou aux incertitudes quant à la portée de l'expression « recouvrement comme en matière de contributions directes ».

#### a. La juridiction compétente.

Si la compétence juridictionnelle est *toujours judiciaire* lorsque le recours est formé aux fins d'annulation d'un acte de poursuite entaché d'irrégularité formelle (C.E., 5 février 1964, Jacquemot; C.E., 22 décembre 1969, sieur Vincent), cette compétence est variable lorsque l'opposition est dirigée contre l'état exécutoire : elle dépend alors de la nature de la créance en cause — elle est administrative si la créance est elle-même administrative, elle est judiciaire dans les autres cas.

● Si, par exemple, un contrat passé par la commune comporte l'association du cocontractant à un service public, ou des clauses exorbitantes du droit commun, ou encore si le contrat porte sur des travaux publics, il a un caractère administratif et la créance qui en naît est une créance de nature administrative.

La nature de la créance l'emporte sur le mode de recouvrement et ce principe est appliqué « alors même que la créance serait liquidée au moyen d'un véritable rôle » (C.E., 16 mai 1938, Liron; C.E., 13 janvier 1961, Magnier).

Par ailleurs, le juge administratif s'est déclaré compétent en s'appuyant sur la nature publique des deniers à recouvrer (C.E., 10 avril 1970, sieur Brunel, récupération, par une commune, de deniers publics à l'encontre d'une association ayant bénéficié d'une aide financière).

En outre, il est admis que le juge administratif peut apprécier « le bien-fondé d'un commandement », à condition bien sûr, que celui-ci vise à assurer le recouvrement d'une créance relevant par nature de sa compétence (en réalité, c'est la créance qui est concernée et non le commandement); en revanche, il est toujours incompétent pour apprécier la validité en la forme du commandement et, lorsqu'il admet qu'un commandement n'est pas fondé, *il doit se limiter à annuler l'état exécutoire sans pouvoir annuler le commandement lui-même* (C.E., 22 juin 1963, S.A. des Établissements Lambiotte).

Enfin, si la contestation porte sur la régularité formelle de l'état exécutoire, elle relève de la juridiction administrative à la condition que la créance soit de nature administrative.

● R ressortissent à la compétence des juridictions judiciaires toutes les créances qui trouvent leur origine dans un rapport de droit privé : contractuel (C. E. 30 juillet 1949, Compagnie des entrepôts et magasins de Paris), quasi délictuel mettant en jeu la responsabilité civile d'un particulier envers une collectivité publique, ou encore résultant d'une obligation légale de nature privée par exemple celle de l'assureur de l'auteur d'un dommage qui peut être actionné directement par la collectivité publique subrogée dans les droits de son agent (C. E. 9 juillet 1975, ministre de l'Économie et des Finances c/ société Ascinter Otis), ou encore celles relatives au remboursement par le malade ou par les personnes tenues envers lui à l'obligation alimentaire des dépenses d'assistance médicale gratuite exposées en sa faveur par l'administration.

Par ailleurs, les tribunaux judiciaires restent compétents même si c'est la régularité formelle de l'état exécutoire qui est en cause, lorsque la créance concernée est de droit privé.

b. Portée de l'expression « recouvrement comme en matière de contributions directes ».

Cette portée fait l'objet de la part des deux ordres de juridictions d'une interprétation différente dont les conséquences sont de toute manière limitées.

● La différence essentielle porte sur la procédure amiable du mémoire préalable prévue par les articles 1846 et 1910 du Code général des impôts et commentée par l'instruction n° 60-50 M0 du 10 mars 1960.

Le Conseil d'État, suivi par les tribunaux administratifs, donne une interprétation restrictive à ces articles; le juge administratif distingue très nettement, d'une part *les créances fiscales pour lesquelles la formule du mémoire préalable s'impose*, d'autre part *les créances non fiscales pour lesquelles cette formule, en l'absence de texte, n'est pas applicable*. Pour le juge administratif cette distinction l'emporte sur toute autre et il refuse d'imposer le mémoire préalable, même aux réclamations portant sur la procédure de recouvrement *stricto sensu* (C. E. 10 mai 1963, Association syndicale de reconstruction de Flers-de-l'Orne; Tribunal administratif de Marseille, Société civile immobilière du Parc Sainte-Anne et ville de Marseille, 25 février 1964; Tribunal administratif de Lyon, 12 juillet 1963, sieur Maudras, etc.).

En revanche, la Cour de Cassation soutient que l'article 1846 « ne concerne pas uniquement le recouvrement des créances d'ordre fiscal », et qu'il est applicable « dans tous les cas », dès lors que les réclamations sont relatives à des poursuites effectuées comme en matière de contributions directes (arrêt Féron du 7 décembre 1953; 17 décembre 1968, percepteur des contributions directes de Saint-Nazaire banlieue); cette jurisprudence a d'ailleurs été maintenue malgré la position ferme du Conseil d'État (9 juin 1969, receveur-percepteur d'Épinal contre Elsener; 5 mai 1970, ville de Bordeaux, etc.).

Dans ces conditions, la procédure décrite par l'instruction n° 60-50 M0 précitée ne doit être appliquée par les trésoriers-payeurs généraux que dans les seuls cas suivants :

- la question soulevée est de la compétence des tribunaux judiciaires; qu'elle vise expressément l'état exécutoire, les Services du Trésor n'étant pas en cause, ou qu'elle concerne les actes de poursuites;
- la question soulevée se rapporte à une *créance fiscale* dont la compétence relève du Tribunal administratif. Il est par ailleurs rappelé que si l'opposition à l'encontre du commandement est la plus fréquente, elle peut être formée contre les autres actes de poursuites : saisies et ventes; dans ce cas, elle est chaque fois précédée d'un mémoire et également faite dans le délai de un mois qui suit le rejet de la réclamation contre l'acte contesté.

Enfin, il est vivement recommandé aux trésoriers-payeurs généraux de donner à leur réponse au mémoire préalable, la forme d'une correspondance administrative, en évitant toute présentation empruntée à celle des motifs et du dispositif d'un jugement.

● L'expression « comme en matière de contributions directes » n'a de portée que du point de vue de l'exercice des poursuites.

Les règles de fond applicables aux créances locales sont déterminées en fonction de leur nature propre.

Ainsi, en matière de prescription, il ne paraît pas inutile de rappeler, afin de prévenir toute confusion, que si « l'État, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers »... (art. 2227 du Code civil), *cette prescription ne concerne que les seuls ordonnateurs* chargés d'émettre les titres exécutoires, s'agissant de créances locales non fiscales; la durée de la prescription est liée à la nature de la créance : elle est abrégée s'il existe des textes particuliers (courtes prescriptions du Code civil par exemple), sinon elle est trentenaire.

Les comptables quant à eux, ont à se préoccuper de la prescription édictée par l'article 1850 du Code général des impôts, aux termes duquel : « Les comptables du Trésor chargés du recouvrement des impôts directs, qui n'ont

fait aucune poursuite contre un contribuable retardataire pendant quatre années consécutives à partir du jour de la mise en recouvrement du rôle, perdent leur recours et sont déchus de tout droit et de toute action contre ce redevable ».

*L'article 1850 du Code général des impôts est applicable au recouvrement des produits locaux non fiscaux, assuré comme en matière de contributions directes, sur la base d'un titre émis par l'ordonnateur et rendu exécutoire (Cour de Cassation, 3 mai 1973, receveur-percepteur de Calais/Bollart, Bulletin Cass., 1973, IV, p. 140).*

- En dehors de l'aspect spécifique des poursuites, aucune assimilation n'est possible avec le contentieux fiscal.

Cependant, si, généralement, cette distinction ne pose pas de problèmes, l'interprétation peut parfois s'avérer délicate lorsque les caractéristiques de la créance confèrent à celle-ci une nature hybride.

Ainsi en est-il par exemple des taxes perçues par les associations syndicales de la loi du 21 juin 1865 à propos desquelles les observations suivantes peuvent être formulées :

- le Conseil d'État dénie à ces taxes le caractère de créances fiscales et interprète en ces termes le renvoi à la législation des contributions directes :

« Considérant que si aux termes de l'article 15, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 21 juin 1865 relatif au recouvrement des taxes ou cotisations des associations syndicales de propriétaires, le recouvrement est fait comme en matière de contributions directes, cette disposition ne saurait avoir pour effet de rendre applicables aux créances de ces associations, aussi bien à l'égard de leurs membres qu'envers des tiers, celles des dispositions figurant aux articles 1846 et 1910 du Code général des impôts et qui, concernant exclusivement des créances fiscales, exigent à peine de nullité que l'introduction, par le débiteur de toute instance devant la juridiction compétente soit précédée d'une réclamation au trésorier-payeur général » (C. E., 28 avril 1972, Ass. syndicale du canal Saint-Julien c/ Roux).

- cette limite posée par le Conseil d'État n'est pas la seule; le fait que les taxes syndicales ne soient pas des créances fiscales a d'autres conséquences, notamment quant à l'application de l'article 1952 du Code général des Impôts concernant le sursis de paiement; il semble en effet que le bénéfice de l'effet suspensif de paiement accordé dans les conditions de l'article précité ne s'applique qu'aux seules taxes assimilées dont le contentieux ressortit à la compétence du directeur des Services fiscaux et ne saurait être invoqué en matière de taxes syndicales car celles-ci, bien que recouvrées comme en matière de contributions directes, sont cependant soumises à des règles particulières au point de vue de l'assiette de l'instruction et du jugement des réclamations; le directeur des Contributions directes n'intervient en aucune manière, ni dans la confection des rôles, ni dans l'instruction des réclamations (Sieur O'Tard de Grange et consorts, Syndicat de l'antenne, C. E. 22 août 1868);
- au reste, le fait qu'une créance locale « non fiscale » soit recouvrée par voie d'inscription à un rôle ne lui confère aucune vertu particulière si ce rôle n'est pas dressé par les Services fiscaux (illustration du principe selon lequel le mode de recouvrement ne change pas la nature de la créance);
- enfin, bien que non fiscales, les taxes syndicales sont soumises aux conditions d'exigibilité de l'impôt direct sauf décision du préfet; cependant, ces dispositions prévues par l'article 62 du décret du 18 décembre 1927 n'ont pour effet que de permettre l'application à ces cotisations de la majoration de 10 % pour paiement tardif.

## II. Régime applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Il n'est pas sans intérêt de remarquer qu'une des conséquences et non des moindres du décret n° 81-362 du 13 avril 1981 est l'unification au plan pratique des procédures de recouvrement des produits locaux sur l'ensemble du territoire.

En effet, si l'article R. 261-1 du Code des communes exclut expressément des dispositions applicables « aux communes » des départements de la Moselle et du Rhin la procédure de l'article R. 241-4 (décret n° 66-624 du 19 août 1966, art. 2), les dispositions issues du droit local ont déjà institué un système similaire à celui résultant de cet article en n'exigeant pas, pour l'exercice des poursuites, l'intervention du préfet ou du sous-préfet.

La procédure de droit local applicable aux communes et à certains établissements publics locaux (cf. *infra*, O.H.L.M. et B.A.S.) résulte des articles L. 261-13 et L. 261-14 du Code des communes; d'après ces textes, les recettes communales sont recouvrées par voie administrative selon les dispositions combinées des articles 17 et 69 de la loi municipale locale du 6 juin 1895, de l'article 31 du règlement local sur la comptabilité des communes du 30 mars 1896 (1) modifié par arrêté interministériel du 19 septembre 1961, et de l'article 17 du règlement local sur les poursuites du 26 mai 1905.

(1) L'alinéa 2 de l'article 31 du règlement local du 30 mars 1896 dans la nouvelle rédaction qui lui a été donnée lors de sa réédition en 1961 comporte une adjonction qui soumet les états exécutoires des maires au visa de l'autorité de tutelle. Or, cette adjonction est totalement dépourvue d'effets juridiques car il ne saurait être admis qu'une véritable mesure de tutelle — qui se traduirait par une restriction des pouvoirs des maires — ait pu être introduite par le biais d'une simple insertion dans la mise à jour d'un ancien texte de droit local. Aussi bien cette adjonction, au reste « contraire aux dispositions maintenues de la loi de 1895 » doit-elle être réputée non écrite.

L'analyse de ces dispositions conduit aux rappels suivants :

- pour que les poursuites soient possibles, il n'est pas nécessaire que, selon l'acceptation habituelle, le titre ait été rendu exécutoire;
- après tentative amiable, le receveur municipal peut procéder à la signification d'un commandement sans même que l'autorisation de l'ordonnateur ait été sollicitée (art. 8 du règlement du 26 mai 1905);
- en revanche « l'exécution forcée » (la saisie), ordonnée par le comptable (dispositif analogue en quelque sorte, à la contrainte), *doit être autorisée par l'ordonnateur*;
- selon l'article 31 de l'instruction sur la comptabilité communale du 30 mars 1896, si l'approbation à l'exécution forcée n'est pas donnée à temps, la responsabilité du recouvrement incombe alors au maire (admission en non-valeurs); « il en est de même si, à la suite d'un sursis de paiement accordé par le maire, les poursuites sont suspendues » (1);
- *enfin, s'il y a péril en la demeure* (risque de disparition du gage), *le receveur municipal peut engager les poursuites avant l'autorisation du maire.*

Cette procédure de droit local est également applicable à des établissements publics comme par exemple, en dehors de certaines associations syndicales, les offices publics d'habitations à loyer modéré et les bureaux d'aide sociale.

En ce qui concerne les offices d'H.L.M., la question est réglée par l'article R. 423-52 du Code de la construction; cet article qui étend aux offices, pour le recouvrement de leurs recettes, les règles établies pour les maires et comptables des communes, est applicable en raison de l'introduction de la législation H.L.M. par le décret du 12 mars 1921.

Cependant, et conformément à l'article 5 de la loi civile d'introduction du 1<sup>er</sup> juin 1924, le renvoi à la législation communale doit s'entendre, dans les départements du Rhin et de la Moselle, comme visant les textes du droit communal local (art. L. 261-13 et 14 du Code des communes, règlements locaux de 1896-1905 précités).

Quant aux bureaux d'aide sociale, l'article 140, alinéa 4, du Code de la famille et de l'aide sociale soumet les établissements aux règles qui régissent la comptabilité des communes; cet article est applicable dans les trois départements en vertu du décret n° 55-981 du 23 juillet 1955.

A l'instar des O.H.L.M., le renvoi à la législation communale s'entend comme visant le texte du statut communal local.

En revanche, le décret n° 81-362 du 13 avril 1981 est applicable au recouvrement des recettes des établissements d'hospitalisation des départements du Rhin et de la Moselle, en raison de l'introduction de la législation hospitalière par le décret du 1<sup>er</sup> octobre 1924.

\*  
\*\*

#### *Mise en œuvre de la réforme*

La présente réforme est d'application immédiate.

Toutefois, sa mise en œuvre nécessite un certain nombre d'adaptations matérielles : confection d'imprimés nouveaux et, dans leur attente, recherche de solutions provisoires permettant d'utiliser les anciens imprimés, etc. (utilisation de cachets par exemple). Ces adaptations devront être conduites par les ordonnateurs et les comptables, en plein accord.

En tout état de cause, la nouvelle procédure devra être totalement mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 1982.

En ce qui concerne les titres déjà émis, l'ancienne procédure de confection des états P 539 sera, en tant que de besoin, utilisée par les comptables, étant observé que, bien entendu, l'apposition de la formule exécutoire incombera aux ordonnateurs et non plus à l'autorité préfectorale.

\*  
\*\*

L'attribution d'office de la forme exécutoire des titres de recettes locaux est une modification substantielle de la procédure de recouvrement. Il convenait donc de rappeler l'ensemble des dispositions réglementaires et des décisions de jurisprudence régissant la matière afin qu'ordonnateurs et comptables soient parfaitement informés de toutes les conséquences de chaque incident de procédure.

---

(1) Bien que le décret n° 81-362 du 13 avril 1981 ne soit pas applicable aux communes des départements du Rhin et de la Moselle, il est très souhaitable que la disposition de ce texte selon laquelle « le refus d'autorisation ou l'absence de réponse dans le délai d'un mois justifie la présentation en non-valeurs des créances dont le recouvrement n'a pu être obtenu à l'amiable » puisse être adoptée en l'occurrence, car elle complète opportunément — sans le dénaturer — l'article 31 de l'instruction du 30 mars 1896; la mesure ne peut toutefois être appliquée qu'après accord entre l'ordonnateur et le comptable.

Le décret n° 81-362 du 13 avril 1981 sur un plan général apporte un allègement important en évitant désormais l'intervention de l'autorité préfectorale. La réduction sensible des circuits administratifs qui résulte de cette simplification contribuera à accélérer la perception des recettes locales, donc à améliorer la gestion quotidienne des collectivités locales et des établissements publics locaux.

Le 15 mai 1981.

*Le ministre du Budget,*

Pour le ministre et par délégation :

*Le directeur de la Comptabilité publique,*

Michel PRADA.

*Le ministre de l'Intérieur,*

Pour le ministre et par délégation :

*Le directeur général des Collectivités locales,*

Pierre RICHARD.

*Le ministre de la Santé et de la Sécurité sociale,*

Pour le ministre et par délégation :

*Le directeur général de la Santé et des Hôpitaux,*

Jean CHOUSSAT.

*Le ministre de l'Environnement et du Cadre de vie,*

Pour le ministre et par délégation :

*Le directeur de la Construction,*

Pour le ministre et par délégation :

Pour le directeur de la Construction :

*Le chef du service de l'Habitat,*

J.-P. DUPORT.

**DÉCRET N° 81-362 DU 13 AVRIL 1981**  
**relatif au recouvrement des produits des collectivités**  
**et des établissements publics locaux**

LE PREMIER MINISTRE,

Sur le rapport du ministre de l'Intérieur, du ministre du Budget, du ministre de l'Environnement et du Cadre de vie et du ministre de la Santé et de la Sécurité sociale;

Vu le Code des communes;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique;

Vu le décret n° 66-624 du 19 août 1966 relatif au recouvrement des produits départementaux et communaux;

Le Conseil d'État (section des finances) entendu,

DÉCRÈTE :

ARTICLE PREMIER. — L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 66-624 du 19 août 1966 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Les produits des départements, des établissements publics départementaux et interdépartementaux et de tout organisme public résultant d'une entente entre départements ou entre départements et toute autre collectivité publique ou établissement public, qui ne sont pas assis et liquidés par les Services fiscaux de l'État en exécution des lois et règlements en vigueur, sont recouverts :

— soit en vertu de jugements ou de contrats exécutoires;

— soit en vertu d'arrêtés, d'états ou de rôles pris ou émis et rendus exécutoires en ce qui concerne le département par le préfet et en ce qui concerne les établissements publics par l'ordonnateur de ces établissements.

« Les poursuites pour le recouvrement de ces produits sont effectuées comme en matière de contributions directes.

« Toutefois le préfet ou l'ordonnateur de l'établissement public autorise l'émission des commandements et les actes de poursuite subséquents. Ils peuvent néanmoins dispenser le comptable chargé du recouvrement de solliciter l'autorisation afférente à l'émission des commandements.

« Le refus d'autorisation, ou l'absence de réponse dans le délai d'un mois, justifie la présentation en non-valeurs des créances dont le recouvrement n'a pu être obtenu à l'amiable.

« Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux judiciaires, sont jugées comme affaires sommaires. »

ART. 2. — L'article 2 du décret n° 66-624 du 19 août 1966 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

I. Les dispositions de l'article R. 241-4 du Code des communes sont abrogées et remplacées par les dispositions suivantes :

« Les produits des communes, des établissements publics communaux et intercommunaux et de tout organisme public résultant d'une entente entre communes ou entre communes et toute autre collectivité publique ou établissement public, qui ne sont pas assis et liquidés par les Services fiscaux de l'État en exécution des lois et règlements en vigueur, sont recouverts :

— soit en vertu de jugements ou de contrats exécutoires;

— soit en vertu d'arrêtés ou de rôles pris ou émis et rendus exécutoires par le maire en ce qui concerne la commune et par l'ordonnateur en ce qui concerne les établissements publics.

« Les poursuites pour le recouvrement de ces produits sont effectuées comme en matière de contributions directes.

« Toutefois, le maire ou l'ordonnateur de l'établissement public autorise l'émission des commandements et les actes de poursuite subséquents. Ils peuvent néanmoins dispenser le comptable chargé du recouvrement de solliciter l'autorisation afférente à l'émission des commandements.

« Le refus d'autorisation, ou l'absence de réponse dans le délai d'un mois, justifie la présentation en non-valeurs des créances dont le recouvrement n'a pu être obtenu à l'amiable.

« Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux judiciaires, sont jugées comme affaires sommaires. »

II. L'article R. 241-5 du Code des communes est abrogé.

ART. 3. — Toutes dispositions contraires au présent décret sont abrogées.

ART. 4. — Le ministre de l'Intérieur, le ministre du Budget, le ministre de l'Environnement et du Cadre de vie et le ministre de la Santé et de la Sécurité sociale sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 13 avril 1981.

RAYMOND BARRE.

Par le Premier ministre :

*Le ministre de l'Intérieur,*  
Christian BONNET.

*Le ministre du Budget,*  
Maurice PAPON.

*Le ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie,*  
Michel D'ORNANO.

*Le ministre de la Santé  
et de la Sécurité sociale,*  
Jacques BARROT.

Collectivité ou Établissement :

## TITRE DE RECETTE EXÉCUTOIRE

Partie correspondant au papillon détachable figurant sur l'avis des sommes à payer.			Exercice :	RÉFÉRENCES DU TITRE				OBJET ET DÉCOMPTÉ DE LA RECETTE		IMPUTATION	SOMME DUE
Exercice	Numéro du titre	Nom du débiteur et somme due		Nom du débiteur	Année d'origine	Émis et rendu exécutoire le	Numéro du bordereau	Numéro du titre			
			1	2	3	4	5	6	7	8	9

↑ Adresse du débiteur

Designation du Comptable :  Collectivité ou organisme :	<b>BULLETIN DE PERCEPTION</b>	ÉMARGEMENT	DATE	NUMÉROS DES QUITTANCES	SOMMES VERSEES	RESTE DÙ	OBSERVATIONS	
	Exercice :	RÉFÉRENCES DU TITRE			OBJET ET DÉCOMPTE DE LA RECETTE		IMPUTATION	SOMME DUE
	Nom du débiteur	Année d'origine	Émis et rendu exécutoire le	Numero du bordereau	Numero du titre			
	1	2	3	4	5	6	7	8
								9
Adresse du débiteur								

Cachet du Comptable  
Charge du recouvrement

Collectivité ou Établissement :

## AVIS DES SOMMES A PAYER

(Exemplaire du titre destiné au débiteur)

J'ai l'honneur de vous prier de verser le plus tôt possible à ma caisse la somme dont le montant est inscrit dans la dernière colonne du cadre ci-dessous, pour le motif indiqué sous la rubrique « Objet ».  
D'avance, je vous remercie de votre règlement et vous prie d'agréer l'assurance de mes sentiments distingués.

**IMPORTANT :** Consultez les indications données au verso.

Partie à détacher suivant le pointillé; à utiliser dans les conditions indiquées au verso.			RÉFÉRENCES DU TITRE					OBJET ET DÉCOMPTE DE LA RECETTE		IMPUTATION	SOMME DUE
Exer- cice	Numero du titre	Nom du débiteur Somme due	Nom du débiteur	Année d'origine	Émis et rendu exécutoire le	Numero du bordereau	Numero du titre	6	7		
			1	2	3	4	5				

Adresse du débiteur

RECTO

**Modalités de règlement :**

Vous pouvez vous libérer à votre choix :

- 1) Par un paiement en numéraire effectué à la caisse du comptable désigné au recto; dans ce cas, munissez-vous du présent avis. Un reçu vous sera immédiatement remis.
- 2) Par un mandat postal, un virement postal au compte de chèques postaux du comptable indiqué au recto (envoyé directement au centre de chèques postaux), ou un chèque postal établi à l'ordre de « Monsieur le Receveur de . . . . » (Collectivité ou établissement créancier).
- 3) Par un chèque bancaire, établi à l'ordre de « Monsieur le Receveur de . . . . » (Collectivité ou établissement).

**Utilisation de la partie détachable :**

Si vous réglez :

- par un moyen postal, collez soigneusement le papillon détachable au dos du mandat, du virement ou du chèque, sur la partie réservée à la correspondance (ou recopiez très distinctement les références indiquées sur le papillon).
- par chèque bancaire, joignez le papillon détachable à votre chèque, sans coller, niagrafer.

**Renseignements et Réclamations :**

Si vous souhaitez obtenir des renseignements sur le décompte ou la mise à votre charge des sommes dues, ou si vous estimez qu'une erreur a été commise, adressez-vous à la collectivité ou à l'établissement désigné au recto.

Dans la plupart des cas, une simple démarche vous épargnera d'avoir à présenter une réclamation écrite.

Si vous avez une réclamation à formuler, adressez-la à la collectivité ou à l'établissement en cause; dans cette hypothèse, veuillez en aviser le comptable en n'omettant pas de rappeler, dans votre correspondance, les références du titre figurant au recto du présent avis.

VERSO

