

J. 229 / 09-05

# LE RECOUVREMENT DES IMPAYÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS ÉTABLISSEMENTS

(LOYERS HLM, FACTURES D'EAU, FRAIS DE CANTINE OU D'HÔPITAL...)

*À la différence des créanciers de droit privé, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux peuvent poursuivre le recouvrement de leurs créances sur les biens de leur débiteur sans contrôle du tribunal. Le débiteur<sup>1</sup> ne doit donc pas attendre d'être assigné pour contester sa dette : c'est à lui qu'il appartient de saisir le juge s'il entend faire valoir des droits, ce qu'il peut faire à tous les stades de la procédure.*

## LE PRIVILÈGE DES CRÉANCIERS PUBLICS, ET SES LIMITES

En principe, un créancier ne peut contraindre son débiteur à payer, ou à défaut saisir ses biens, que s'il dispose d'un titre exécutoire. Ce titre sera le plus souvent un jugement définitif condamnant le débiteur<sup>2</sup>.

Mais les collectivités territoriales (régions, départements et communes) et leurs établissements publics ont un privilège : celui d'émettre eux-mêmes le titre exécutoire (voir encadré en p. III) qui leur permettra de recouvrer leurs créances, comme les services fiscaux recouvrent l'impôt. En effet, suivant l'article R. 2342-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : «*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 [...] ».*

L'article D. 3342-11 du même code fixe des dispositions identiques au profit des départements et établissements départementaux et interdépartementaux.

Les HLM et les établissements hospitaliers sont soumis aux mêmes règles par renvoi de leur propre réglementation (voir encadré en page IV).

Le privilège s'arrête au recouvrement des impayés. Si, par exemple, un office HLM entend demander l'expulsion de son locataire, il devra comme tout bailleur assigner celui-ci devant le tribunal d'instance.

<sup>1</sup> Pour simplifier la lecture de ce document, nous dirons "débiteur" même s'il s'avère, au final, qu'il ne l'est pas.

<sup>2</sup> Sur les autres titres, voir l'article 3 de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des voies d'exécution.

## QUELS IMPAYÉS ?

Le paiement de tous les services ou produits fournis par les collectivités locales (commune, département, région...) ou leurs établissements publics (écoles, hôpitaux, offices publics HLM...) peut être recouvré suivant la procédure décrite dans cette note.

Il s'agit en particulier :

- de toutes les sommes dues aux offices publics HLM : loyers et charges, mais aussi coût des réparations locatives, indemnités d'occupation... À noter que si l'office est un Opac, cette procédure n'est possible que s'il a opté pour les règles de la comptabilité publique (art. R. 423-32-1 du code de la construction et de l'habitation) ;
- des frais hospitaliers : prix de journée, actes médicaux...
- des frais des cantines de l'enseignement public, que le service soit géré directement (comme dans les lycées et collèges) ou par l'intermédiaire de la caisse des écoles (comme dans les écoles primaires) ;
- du coût des crèches ou des maisons de retraite municipales ou intercommunales ;
- des factures d'eau, quand l'eau est distribuée par la commune ou un groupement de communes ("en régie"), des redevances d'eau, taxes d'assainissement comprises. A contrario, lorsque la distribution est déléguée par la commune à une société privée, les impayés sont recouverts suivant les procédures de droit commun ;

– des taxes et redevances municipales correspondant à des services rendus : balayage et enlèvement des ordures ménagères.

Cette liste n'est qu'indicative.

### Ordonnateur et comptable public

Dans la gestion des recettes, l'ordonnateur et le comptable public ont des fonctions bien distinctes. L'ordonnateur est le responsable de l'établissement public (le directeur, le plus souvent) ou de la collectivité territoriale (le maire ou le président du conseil général ou régional). Ses services établissent les titres de recette et les transmettent au comptable public placé auprès de l'établissement ou de la collectivité (on dit aussi "agent comptable" ou "comptable du trésor public") qui procédera à l'encaissement. Le comptable public pourra donner des délais de paiement au débiteur, mais seul l'ordonnateur, à tous les stades de la procédure, pourra statuer sur les réclamations et, le cas échéant, accorder une remise de dette.

## LE RECOUVREMENT AMIABLE

Avant de procéder au recouvrement forcé, le comptable public va tenter de recouvrer l'impayé à l'amiable.

### L'envoi de l'état exécutoire

Le comptable adresse au débiteur un des volets de l'état exécutoire formant « *avis des sommes à payer* », l'invitant à verser à sa caisse la somme figurant dans la colonne « *somme due* ». Cette transmission, qui peut être faite par envoi simple, est obligatoire<sup>3</sup>. Le destinataire dispose alors de deux mois pour réagir.

#### • Si le débiteur ne peut pas payer

Le comptable public n'a pas le pouvoir d'accorder de remise de dette. C'est donc à l'ordonnateur, établissement public ou collectivité, que le débiteur va s'adresser pour demander l'effacement de tout ou partie de sa dette lorsque sa situation personnelle, familiale ou professionnelle ne lui permet pas de s'en acquitter.

#### • Si le débiteur conteste tout ou partie de la somme qui lui est demandée

Il peut alors :

- soit adresser une réclamation écrite à l'établissement ou à la collectivité qui lui réclame de l'argent. En principe, cette démarche, facultative, ne suspend pas la poursuite de la procédure ; mais si le débiteur prend soin d'informer simultanément de sa démarche le comptable chargé du recouvrement, celui-ci attendra la réponse de l'ordonnateur avant, le cas échéant, de poursuivre le recouvrement ;

– soit saisir directement la juridiction compétente pour qu'elle décide du bien-fondé de la demande du créancier. Selon la nature de la dette, il s'agira des tribunaux civils ou administratifs.

Les **tribunaux civils** sont compétents chaque fois qu'un rapport de droit privé est à l'origine de la dette. C'est le cas des dettes qui trouvent leur source dans un contrat – contrat de location (loyers ou charges locatives) ou abonnement au service des eaux, par exemple.

Le **tribunal administratif** est compétent dans les autres cas : contestation de frais d'établissement de santé ou de crèche municipale, par exemple. Mais les tribunaux judiciaires deviennent compétents lorsque la demande de la collectivité ou de l'établissement est dirigée non contre le bénéficiaire de la prestation mais contre son débiteur d'aliments (frais de cantine d'un enfant majeur, frais de séjour...).

Territorialement, c'est le tribunal du domicile du débiteur qui est compétent.

La saisine du tribunal par assignation de l'ordonnateur dans les deux mois de l'envoi du titre exécutoire dispense de plein droit le débiteur du paiement, à la différence de la réclamation. Elle interrompt les poursuites : le titre perd son caractère exécutoire. En conséquence, si le créancier veut pratiquer une mesure conservatoire, il devra demander l'autorisation du juge de l'exécution – autorisation dont il serait dispensé si le titre exécutoire n'était pas contesté (article 68 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991).

<sup>3</sup> Cass. civ. 2<sup>e</sup>, 1<sup>er</sup> juillet 1999, pourvoi n° 97-13225.

À noter enfin que si le débiteur est demandeur à l'action, il reste défendeur à la cause : c'est donc à la collectivité qu'il appartiendra de faire la preuve de ses prétentions, non au débiteur de démontrer qu'elles sont sans fondement.

• **Si le débiteur, sans contester la dette, souhaite des délais de paiement**

Il doit alors s'adresser au comptable public chargé du recouvrement désigné sur le titre : si celui-ci n'a pas la faculté d'accorder des remises de dettes, il peut en revanche octroyer des délais de paiement (voir encadré en page ci-contre).

À noter que le locataire en HLM qui souhaite des délais de paiement peut également saisir le tribunal d'instance, sur le fondement de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989<sup>4</sup>.

### La lettre de rappel

Si le débiteur ne réagit pas de façon efficace au titre exécutoire, le comptable doit envoyer une dernière lettre de rappel avant de procéder au recouvrement forcé. Ce sera le dernier acte sans frais.

Cette lettre n'est soumise à aucune forme particulière. Elle peut, en particulier, être envoyée en courrier simple.

À ce stade, le débiteur peut toujours demander une remise de dette, des délais de paiement, ou contester la dette ou le titre comme exposé précédemment. Mais il n'a que vingt jours pour réagir.

## Le titre exécutoire

Il prend ici la forme d'un titre (ou ordre) de recette établi par les services de l'établissement et signé par l'ordonnateur : l'*état exécutoire*. Ce document va permettre au comptable public de recouvrer les créances de l'établissement public ou de la collectivité au même titre qu'un jugement. Il comprend quatre volets, dont l'un sera envoyé au débiteur. Sa présentation n'est pas réglementée, mais il doit toujours faire apparaître, en caractères très apparents, la formule « *Titre [ou extrait de titre] exécutoire en application de l'article 98 de la loi de finances rectificative pour 1992, n° 92-1476 du 31 décembre 1992, pris, émis et rendu exécutoire conformément aux dispositions du décret du 7 avril 2000 codifiées dans les articles R. 2342-4 et R. 3342-23 du code général des collectivités locales* ». Au recto figurent les identités du débiteur, du créancier (établissement ou collectivité territoriale) et du comptable chargé du recouvrement, ainsi que la nature et le montant des sommes dues ; au verso, les modalités de règlement, l'indication des services à contacter pour tout renseignement, réclamation ou difficulté de paiement, ainsi qu'une information sommaire sur les délais et voies de recours pour contester.

## LE RECouvreMENT FORCÉ

Si la lettre de rappel reste sans suite, le comptable va procéder aux mesures d'exécution classiques : saisie-attribution sur compte bancaire, saisie des rémunérations ou saisie-vente des biens du débiteur. Le comptable doit alors respecter les règles qui les régissent, fixées par la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution et par ses décrets d'application. Mais, outre ces saisies, il disposera dans un proche avenir de la faculté de procéder par opposition à tiers détenteur.

### Les saisies mobilières classiques

Sur ces différentes saisies et leur procédure, consultez la fiche pratique J. 185 "Les saisies mobilières", publiée dans le n° 1324 d'*INC Hebdo* et sur < [www.conso.net/infos-pratiques.htm](http://www.conso.net/infos-pratiques.htm) >.

On notera toutefois deux particularités en ce qui concerne le commandement de payer :

– il peut être signifié par huissier de justice, mais aussi par tout agent de l'administration habilité à exercer des poursuites au nom du comptable (parfois appelé « *huissier du trésor* »). Dans ce dernier cas, le commandement sera notifié par la Poste, en recommandé avec accusé de réception – cette forme, non prescrite par le texte, s'impose dans la mesure où l'acte fait courir des délais ;

– lorsqu'il précède une saisie-vente, le commandement de payer doit comprendre les mentions prescrites à peine de nullité par l'article 296 du décret du 31 juillet 1992 soit, outre les références du titre exécutoire et le détail des sommes réclamées (principal, frais et intérêts...), le commandement de

payer la dette dans un délai de huit jours, faute de quoi le redevable pourrait y être contraint par saisie sur ses meubles. Lorsque la dette est inférieure à 3 500 €, le commandement fera de plus injonction au redevable de communiquer au comptable le nom et l'adresse de son employeur et les références de ses comptes bancaires ou postaux, lui indiquant qu'à défaut de paiement dans le même délai il pourrait y être contraint par la vente forcée de ses biens meubles, si aucune saisie sur compte bancaire ou sur rémunération n'était possible.

### L'opposition à tiers détenteur

C'est une procédure de saisie-attribution simplifiée dont bénéficieront dans un proche avenir les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour recouvrer leur créance, ou du moins ceux qui sont dotés d'un "comptable direct du trésor", ce qui n'est pas le cas de tous les offices publics HLM et Opac.

Cette procédure consiste à envoyer une "opposition" au détenteur des fonds du redevable (banque, employeur...), lequel devra obligatoirement reverser la somme réclamée au comptable public dans les trente jours. À la différence de la saisie-attribution, le juge de l'exécution n'intervient donc pas. Mais le débiteur, informé simultanément de la démarche, pourra exercer les recours en opposition exposés plus haut.

Cette procédure, introduite aux points 5° et 7° de l'article L. 1617-5 CGCT par la loi de finances rectificative pour 2004 du 30 décembre 2004, est donc très proche de celle de l'avis à

<sup>4</sup> Cass., avis du 29 juin 2001, pourvoi n° 01-00003.

tiers détenteur réservée au trésor pour le recouvrement des impôts (et parfois utilisée abusivement, par le passé, par les organismes HLM). Mais la notification sera obligatoirement précédée d'un commandement par huissier de payer dans un délai qui sera fixé par décret, et elle ne sera possible que si la somme est supérieure à un montant qui sera également défini par décret. Ces deux décrets sont attendus, à l'heure où nous publions cette note.

À noter que, pour exercer cette opposition, les comptables publics du trésor bénéficient d'un autre privilège : le droit d'obtenir des administrations, des organismes de sécurité sociale ou des banques, notamment, certaines informations concernant le débiteur – en particulier le nom de son employeur ou ses coordonnées bancaires.

### Les recours du débiteur

Ils peuvent être exercés dans les deux mois de la notification de l'acte contesté et à tous les stades de la procédure. Attention : il s'agit là d'un délai de prescription au-delà duquel le demandeur ne peut plus agir, non d'un délai de suspension des poursuites!

#### • Si le débiteur conteste la dette

Comme dans la phase amiable (voir p. 11), il pourra assigner l'ordonnateur devant les tribunaux administratifs ou judiciaires.

#### • S'il conteste la régularité de l'acte

Les contestations relatives à un acte de poursuite sont de la compétence exclusive du juge de l'exécution, que la dette soit de nature administrative ou judiciaire. Parmi les motifs de contestation, citons l'erreur sur l'identité du débiteur, ou encore la prescription de la dette.

### Les prescriptions

La prescription de la dette est un motif de contestation de la régularité d'un acte de poursuite. Les créances des collectivités et des établissements publics se prescrivent dans les mêmes délais que celles des particuliers : les délais du code civil (art. 2260 et s.). Les poursuites sont donc valables si le titre exécutoire a été émis dans le délai, même si à la date de sa notification ce délai est dépassé. Rappelons à titre d'exemple que le paiement des loyers et de tout ce qui se paie à l'année ou à terme périodique plus court se prescrit par cinq ans (art. 2277), tandis que celui des marchandises, et donc de l'eau<sup>5</sup>, se prescrit par deux ans (art. 2272 al. 4). En revanche, les frais hospitaliers, faute d'être soumis à une prescription particulière, sont récupérables pendant trente ans (art. 2262).

À cette prescription, dite "prescription d'assiette", s'ajoute la "prescription de l'action en recouvrement" des comptables publics : si le comptable n'a accompli aucune poursuite pendant quatre années à compter de la prise en charge du titre de recettes, son action sera prescrite. Ce délai est interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des débiteurs (demande de délai, versement d'un acompte...) et par tous actes interruptifs de la prescription.

**Marie-Odile Thiry-Duarte**

## Les textes

- Le régime des produits communaux et intercommunaux : art. R. 2342-4 CGCT.
- Le régime des produits départementaux et interdépartementaux : art. D. 3342-11 CGCT.
- Application du CGCT par renvoi :
  - pour les offices publics HLM : art. R. 423-53 CCH ;
  - pour les Opac ayant opté pour les règles de la comptabilité publique : art. R. 423-32-1 CCH ;
  - pour les établissements publics de santé : art. L. 6145-9 CSP.
- La procédure de recouvrement : art. L. 1617-5 CGCT et L. 252 et s. du livre des procédures fiscales.
- Le titre exécutoire : art. L. 252 A du livre des procédures fiscales ; art. 3 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution ; circulaire du 18 juin 1998 relative au recouvrement des collectivités territoriales et établissements publics locaux et au contenu des titres de recette (JO du 1<sup>er</sup> septembre 1998).
- La lettre de rappel et le délai de réponse : art. L. 1617-5 4° CGCT et art. L. 255 du livre des procédures fiscales.
- Le commandement :
  - forme : art. L. 258 du livre des procédures fiscales ;
  - contenu : art. 296 du décret n° 92-755 du 31 juillet 1992.
- Le sursis de paiement : art. L. 277 du livre des procédures fiscales.
- Les frais de poursuite : art. 1912 CGI.
- L'opposition à tiers détenteur : art. L. 1617-5 5° CGCT.
- Les voies d'exécution : loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution et décret d'application n° 92-755 du 31 juillet 1992.

<sup>5</sup> Cass. civ. 1<sup>re</sup>, 13 mars 2001, pourvoi n° 99-15002.