



Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires  
Organization for the Harmonization of Business Law in Africa  
Organización para la Armonización en Africa de la Legislación Empresarial  
Organização para a Harmonização em Africa do Direito dos Negócios

ECOLE REGIONALE SUPERIEURE  
DE LA MAGISTRATURE (ERSUMA)

**FORMATION DES CADRES DE MINISTERES DES FINANCES ET /OU DE  
L'ECONOMIE, DE MAGISTRATS ET DE JURISTES D'ENTREPRISE**

**Thème** : *L'Etat, les entreprises publiques et le recouvrement des créances*

**du 26 au 29 août 2013**

**LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE DU RECOUVREMENT  
DES CREANCES DE L'ETAT ET DES ENTREPRISES PUBLIQUES  
DANS L'ESPACE OHADA**

**Par : M. OGOUBIYI Guy**

## **Le cadre législatif et réglementaire du recouvrement de créances de l'Etat et des entreprises publiques dans l'espace OHADA**

L'Etat, personne morale de droit public, titulaire de souveraineté, prélève des impôts et des taxes et se comporte aussi comme un acteur économique. Il achète, vend, conclut des contrats de droit public ou privé et crée des entreprises publiques à cet effet. Ces activités font de lui créancier ou débiteur.

Pour le recouvrement de ses créances, l'Etat peut user des prérogatives de puissance publique ou se conformer aux règles de recouvrement de créances prévues par l'acte uniforme de l'OHADA sur les procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution.

Dans sa position de débiteur, il ne peut être exercé contre lui et ses entreprises aucune mesure d'exécution forcée. Dans ces conditions, il y a lieu d'examiner comment agit-on pour recouvrer les créances pour ou contre l'Etat et ses entreprises (I) ensuite, le fondement légal (II).

### ***I- Action en recouvrement de créances pour ou contre l'Etat et ses entreprises***

Toute action en justice tendant à faire déclarer l'Etat ou les entreprises publiques créancières ou débitrices pour des causes étrangères à l'impôt ou au domaine sauf exception prévue par la loi, doit être intentée par ou contre l'Agent judiciaire du Trésor qui peut solliciter les services d'un auxiliaire de justice. Il peut émettre des titres exécutoires, transiger, ou adhérer à un concordat. Il est chargé de poursuivre par les voies de droit, l'exécution des décisions de justice rendues au bénéfice de l'Etat et de ses entreprises publiques et de veiller à l'exécution des décisions prononcées contre eux.

---

Dans la position de débiteur, l'Etat et les entreprises publiques acceptent d'être attirés en justice pour être condamnés au paiement d'une créance mais il est interdit d'exercer des mesures d'exécution forcée contre eux. Leur bon vouloir est indispensable pour l'exécution des décisions prononcées à leur encontre.

## ***II- Origine plurielle des créances de l'Etat et arsenal juridique de recouvrement***

Les créances de l'Etat peuvent être d'origine fiscale, il s'agit là des impôts et des taxes. Elle peuvent résulter des amendes, des frais de justice, des dommages-intérêts prononcés par des juridictions au profit de l'Etat et des créances des entreprises publiques constatées par des procès-verbaux de conciliation signés par les parties et homologués par le juge, des arrêtés de débetts ...etc.

Pour le recouvrement de ces créances, il faut recourir :

- à la loi des finances ;
- au code général des impôts ;
- au code de procédures civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes ;
- au code pénal ;
- au code de procédure pénale ;
- à l'ordonnance n°28/PR-MJL/MFAEP relative à la nomination et aux attributions de l'Agent judiciaire du Trésor ;
- au décret n°2007-074 du 22 février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Judiciaire du Trésor ;
- au règlement d'exécution n°005/2010/COM/UEMOA portant modalités d'application du règlement n°08/CM/UEMOA du 26 septembre 2008 portant adoption des règles visant à éviter la double imposition au sein de l'UEMOA et des règles d'assistance en matière fiscale ;

- à l'acte uniforme de l'OHADA sur les procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (PSRVE).

Les modalités de recouvrement des créances au Bénin ne sont pas complexes.

Ainsi :

- s'agissant des créances de l'Etat ayant pour origine les impôts et les taxes, le recouvrement de ces créances est régi par les lois et textes réglementaires fiscaux bien qu'il soit possible de les recouvrer par l'application de l'article 28 de l'Acte uniforme de l'OHADA sur les procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution. Le recouvrement est assuré par le personnel de l'administration des finances et de certaines administrations spécialisées (eaux et forêts, police, gendarmerie ; etc.) ;
- pour ce qui concerne les créances de l'Etat qui ne sont pas des impôts et taxes à savoir, les condamnations judiciaires au paiement des frais de justice, les amendes, les dommages-intérêts, les débits des comptables et autres rétentionnaires de deniers publics, les créances de l'Etat constatées par l'émission d'un titre exécutoire, par l'Agent judiciaire du Trésor ou par une autorité administrative habilitée, les créances des entreprises publiques, leur recouvrement est régi par l'Acte uniforme de l'OHADA sur les procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution et mis en œuvre par l'Agent judiciaire du Trésor.

### **Conclusion**

L'impossibilité d'exercer une mesure d'exécution contre l'Etat et les entreprises publiques est rigoureusement observée dans l'espace OHADA.

Des lois internes ont énuméré les biens insaisissables de ces personnes morales.

Le recouvrement de créance contre l'Etat se fait souvent par la transaction, la remise des créances à l'Agent judiciaire du Trésor pour être prise en compte dans le budget national. Des compensations sont possibles.

Le paiement dans les délais raisonnables des créances par l'Etat et les entreprises publiques, contribue à la bonne gouvernance et rassure les investisseurs en même temps qu'il favorise le développement.

DECRET N° 2007-074 DU 22 FEVRIER 2007

Portant attributions, organisation et  
fonctionnement de l'Agence Judiciaire  
du Trésor.

**LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,  
CHEF DE L'ETAT,  
CHEF DU GOUVERNEMENT,**

- Vu** la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- Vu** l'Ordonnance n° 28/PR6MJL/MFAEP relative à la nomination et aux attributions de l'Agent Judiciaire du Trésor ;
- Vu** la Proclamation le 29 mars 2006 par la Cour Constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 19 mars 2006 ;
- Vu** le décret n° 2006-613 du 19 novembre 2006 portant composition du Gouvernement et les décrets n° 2006-622 du 29 novembre 2006 et n° 2007-002 du 08 janvier 2007 qui l'ont modifié ;
- Vu** le décret n° 2006-269 du 14 juin 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Cabinet Civil du Président de la république ;
- Vu** le décret n° 2000-266 du 22 mai 2000, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Judiciaire du Trésor ;
- Sur** proposition du Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement ;
- Le** Conseil des Ministres entendu en sa séance du 31 janvier 2007 ;

**DECRETE :**

**Article 1<sup>er</sup> :** \* L'Agence Judiciaire du Trésor est rattachée au Cabinet Civil du Président de la République.

- Elle est dirigée par un Agent Judiciaire du Trésor.

- L'Agent Judiciaire du Trésor est nommé parmi les Juristes de haut niveau et les Magistrats par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Chef de l'Etat.
- Il représente l'Etat dans les actions intentées devant les tribunaux judiciaires, opère le recouvrement des créances de l'Etat qui ne se rattachent ni à l'impôt ni au domaine, donne des consultations et avis.

## TITRE PREMIER : DES ATTRIBUTIONS

### CHAPITRE I : De la représentation de l'Etat en Justice

**Article 2** : L'Agence Judiciaire du Trésor a pour attributions :

- de centraliser et de gérer les contentieux de l'Etat et des Collectivités Publiques ;
- de représenter les différentes Administrations et Structures devant les Juridictions ;
- d'assister les Offices et Sociétés d'Etat dans la gestion des contentieux ;
- d'opérer diligemment le recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt, au domaine et celles des Offices ou Sociétés dissous ou liquidés ;
- d'engager, en cas de besoin, des poursuites judiciaires aux fins de recouvrer lesdites créances ;
- d'assister les Agents Permanents de l'Etat devant les juridictions dans les actions intentées contre eux dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Toute action devant les juridictions et tendant à faire déclarer les Collectivités Publiques créancières ou débitrices pour des causes étrangères à l'impôt ou au domaine doit, sauf exception prévue par la loi, être intentée, à peine de nullité par ou contre l'Agent Judiciaire du Trésor.

**Article 3** : L'Agent Judiciaire du Trésor peut, en cas de besoin, se faire assister ou se faire représenter lui-même par un avocat.

**Article 4** : L'Agent Judiciaire du Trésor peut déléguer son pouvoir de représentation en cas de nécessité et pour une procédure déterminée à tel agent de son choix en service ordre sous ses ordres. Les Agents

susceptibles de le représenter, à l'exception des magistrats prêtent serment avant leur entrée en fonction et n'ont pas besoin d'un mandat à cet effet.

**Article 5** : L'Agent Judiciaire du Trésor est obligatoirement destinataire des actes de procédure intéressant les Collectivités Publiques. Ces actes, déposés en ses bureaux ou en ceux de l'Agent délégué, sont considérés comme étant signifiés à personne.

## **CHAPITRE II : Du recouvrement des créances de l'Etat**

**Article 6** : L'Agence Judiciaire du Trésor assiste le Ministre en charge des Finances et de l'Economie dans l'exercice de sa mission de sauvegarde du patrimoine national et d'accroissement des finances de l'Etat, plus particulièrement la poursuite du recouvrement des débits et condamnations liés aux détournements des deniers publics et autres malversations.

**Article 7** : L'Agence Judiciaire du Trésor peut émettre un titre exécutoire et en poursuivre le recouvrement lorsqu'elle constate l'existence d'un droit de créances étrangères à l'impôt et au domaine n'ayant pas fait l'objet d'un titre exécutoire.

**Article 8** : L'Agence Judiciaire du Trésor émet de droit un titre exécutoire à l'encontre des comptables mis en débet et autres rétentionnaires de deniers publics.

## **CHAPITRE III : Des Attributions Consultatives et de Transactions**

**Article 9** : L'Agence Judiciaire du Trésor peut être consultée par les différents Départements Ministériels et autres Structures Administratives ou Offices sur des dossiers comportant des engagements juridiques ou toutes autres affaires contentieuses mettant en jeu leurs intérêts.

**Article 10** : L'Agence Judiciaire du Trésor peut, au besoin transiger ou adhérer à un concordat amiable ou judiciaire en veillant à la sauvegarde des intérêts de l'Etat.

## **TITRE DEUXIEME : DE L'ORGANISATION**

**Article 11** : L'Agence Judiciaire du Trésor est dirigée par un Juriste de haut niveau ou un Magistrat ayant au moins cinq (05) ans d'expérience professionnelle. Il est nommé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Chef de l'Etat. Il est assisté dans ses fonctions de juristes de haut niveau et de Magistrat ayant au moins trois (03) ans d'expériences professionnelles, tous nommés par décret pris en conseil des Ministres.



**Article 12** : L'Agence Judiciaire du Trésor comprend :

- un secrétariat particulier ;
- un secrétariat administratif ;
- un bureau de Prévention du contentieux ;
- un bureau de la Gestion du contentieux ;
- un bureau de Recouvrement et de l'Exécution des Décisions de Justice ;
- un Bureau des Affaires Administratives, Financières et de la Documentations ;

La liste des Bureaux n'est pas limitative.

### TITRE TROISIEME : DU FONCTIONNEMENT

**Article 13** : Le Secrétariat particulier est chargé de la réception, de l'expédition, de la dactylographie ou de la saisie et de la mise au propre du courrier confidentiel.

Il est dirigé par un Secrétaire particulier nommé par l'Agent Judiciaire du Trésor.

**Article 14** : Le Secrétariat Administratif est chargé de la réception, de la dactylographie ou de la saisie, de la mise au propre et de l'expédition du courrier administratif ordinaire.

Il est dirigé par un Secrétaire Administratif nommé par l'Agent Judiciaire du Trésor.

**Article 15** : Le Bureau de la Prévention du Contentieux est chargé de concevoir des stratégies de sensibilisation susceptibles de permettre aux responsables nommés à la tête des Services Publics, des Offices et des Sociétés d'Etat, de prévenir les contentieux.

Il est également chargé d'étudier les dossiers de pré-contentieux en donnant des avis techniques et motivés, et au besoin, de faire des propositions aux fins de transactions, en veillant à la sauvegarde des intérêts de l'Etat.

**Article 16** : Le Bureau de la Prévention du Contentieux comprend la division Consultations et avis et la division Transactions.

Il est dirigé par un juriste nommé par Arrêté pris par le Chef de l'Etat sur proposition de l'Agent Judiciaire du Trésor.

**Article 17 :** Le Bureau de la Gestion du Contentieux centralise le contentieux de l'Etat.

Il est chargé d'initier des projets de correspondance à adresser aux Administrations ou autres structures intéressées dans le cadre de l'étude ou du suivi des dossiers dont elles sont parties devant les juridictions.

A ce titre, il veille au suivi correct et à la célérité dans la communication desdits dossiers en assurant un compte rendu régulier à l'autorité de tutelle et aux administrations ou structures concernées.

Il peut, au besoin proposer à l'Agent Judiciaire du Trésor un pool d'avocats, d'officiers ministériels ou d'experts susceptibles d'être agréés auprès de l'Agence Judiciaire du Trésor.

**Article 18 :** Le Bureau de la Gestion du Contentieux comprend trois divisions :

- la division contentieux administratif ;
- la division contentieux civil et commercial ;
- la division contentieux pénal.

Il est dirigé par un juriste ou un attaché de services administratifs ayant au moins trois (03) ans d'expériences professionnelles

Il est nommé par Arrêté pris par le Chef de l'Etat sur proposition de l'Agent Judiciaire du Trésor.

**Article 19 :** Le Bureau de recouvrement et de l'exécution des Décisions de Justice est chargé d'assurer l'exécution des décisions de Justice prononcées au bénéfice de l'Etat, des Collectivités Publiques et des Offices et Sociétés d'Etat dissous.

Il veille à l'exécution des décisions de Justice constituant l'Etat débiteur. Il procède au recouvrement de toutes les créances de l'Etat, étrangères à l'impôt et au domaine.

Il est dirigé par un administrateur du Trésor ou des services financiers ou, a défaut, par un attaché des services administratifs ayant au moins cinq (05) ans d'expérience.

Il est nommé par Arrêté pris par le Chef de l'Etat sur proposition de l'Agent Judiciaire du Trésor.

**Article 20** : Le Bureau de recouvrement et de l'exécution des Décisions de Justice comprend deux divisions :

- la Division Recouvrement et Poursuites ;
- la Division Réparations Civiles.

La Division Recouvrement et Poursuites comprend des brigades de recouvrement installés dans le ressort territorial des juridictions.

La Division Réparations Civiles assure l'exécution des tâches relatives aux dommages-intérêts.

Le recouvrement des amendes judiciaires et autres s'opère par les agents de poursuites des Brigades de Recouvrement assignées à cette tâche.

**Article 21** : Le Bureau des Affaires Administratives, Financières et de la Documentation est chargé de la gestion administrative , financière et de la documentation.

A ce titre, il est également chargé de la gestion du matériel et du personnel.

Il est composé de la Division Affaires Administratives et Financières et de la Division Documentation.

Il est dirigé par un Chef de Bureau nommé par Arrêté pris par le Chef de l'Etat sur proposition de l'Agent Judiciaire du Trésor.

#### **TITRE QUATRIEME : DES DISPOSITIONS DIVERSES**

**Article 22** : L'Agent Judiciaire du Trésor rend compte de ses activités trimestriellement et autant que de besoin au Chef de l'Etat.

**Article 23** : L'Agent Judiciaire du Trésor peut, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, solliciter le concours d'autres services publics dans le respect des textes en vigueur.

**Article 24** : L'Agent Judiciaire du Trésor peut, pour des procédures particulières nécessitant célérité, requérir directement les observations de toute administration, partie à un procès, à charge par lui d'en rendre compte au Chef de l'Etat.

**Article 25** : L'Agent Judiciaire du Trésor est dispensé de fournir caution, il est également dispensé des consignations et des amendes de procédures prévues par les lois en vigueur.

**Article 26** : Les conditions d'agrément des Avocats, Officiers Ministériels et Experts auprès de l'Agence Judiciaire du Trésor sont définies par Arrêté du Chef de l'Etat.

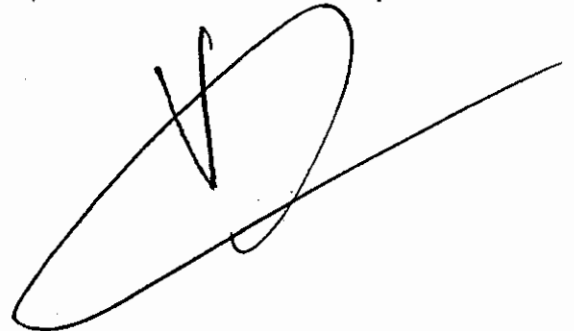
**Article 27** : Le personnel de l'Agence Judiciaire du Trésor perçoit des primes spécifiques de représentation, de risque et de recouvrement. Un Arrêté présidentiel précisera les modalités d'octroi des différentes primes.

**Article 28** : Il est alloué chaque année à l'Agence Judiciaire du Trésor un crédit nécessaire à son bon fonctionnement et à son efficacité.

**Article 29** : Le présent décret qui prend effet pour compter de sa date de signature, abroge toutes dispositions antérieures contraires notamment celles du décret n° 2000-266 du 22 mai 2000 et sera publié au Journal Officiel.

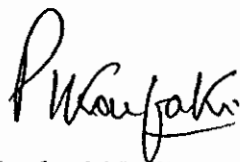
Fait à Cotonou, le 22 février 2007

Par le Président de la République,  
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement,



Dr Boni Y A Y I

Le Ministre du Développement,  
de l'Economie et des Finances,



Pascal Irénée KOUPAKI

Le Garde des Sceaux, Ministre de la  
Justice Chargé des Relations avec  
les Institutions, Porte-parole du  
Gouvernement,



Nestor D A K O

**AMPLIATIONS** : PR 6 AN 4 CC 2 CS 2 HAAC 2 CES 2 HCJ 2 MDEF 4 MJCRI-PPG  
4 AUTRES MINISTERES 22 SGG 4 DGBM-DCF- DGTCP- DGID- DGDDI 5 BN-  
DAN-DLC 3 GCONB-DGCST-INSAE-IGE 4 BCP CSM-IGAA 3 UAC-ENAM-FADESP  
3 UNIPAR-FDSP 2 JO 01.

1967

REPUBLICQUE DU DAHOMAY  
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

ORDONNANCE N° 28/PR-MJL/MFAEP  
relative à la nomination et aux attributions  
de l'Agent judiciaire du Trésor

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

VU la proclamation du 22 Décembre 1965 ;  
VU le décret n° 147/PR du 16 Mai 1967, portant formation du Gouvernement ;  
VU le décret n° 215/PR du 16 Mai 1966, déterminant les services rattachés à la Présidence de la République et fixant les attributions des membres du Gouvernement ;  
SUR proposition conjointe du Ministre de la Justice et de la Législation, du Gardes des Sceaux, et du Ministre des Finances, des Affaires Economiques et du Plan ;  
Le Conseil des Ministres entendu,

ORDONNE :

ARTICLE 1er. - L'agent judiciaire du Trésor est nommé par décret en Conseil des Ministres sur proposition conjointe du Gardes des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation et du Ministre des Finances.

Il relève du Ministère des Finances où ses bureaux sont installés.

ARTICLE 2. - L'agent judiciaire du Trésor représente l'Etat dans les actions intentées devant les Tribunaux judiciaires, opère le recouvrement des créances de l'Etat qui ne se rattachent ni à l'impôt ni au domaine, donne des consultations et avis dans les conditions déterminées par les articles ci-après :

T I T R E I  
DE LA REPRESENTATION DE L'ETAT EN JUSTICE

ARTICLE 3. - Toute action devant les tribunaux de l'ordre judiciaire et tendant à faire déclarer les collectivités publiques créancières ou débitrices pour des causes étrangères à l'impôt ou au domaine ne doit, sauf exception prévue par la loi, être intentée, à peine de nullité par ou contre l'agent judiciaire du Trésor.

ARTICLE 4. - L'agent judiciaire du Trésor peut déléguer son pouvoir de représentation, en cas de nécessité, et pour une procédure déterminée à tel agent de son choix appartenant à l'administration des finances.

Il peut toujours se faire assister ou se faire représenter lui-même par un avocat.

ARTICLE 5. - Il est obligatoirement destinataire, sauf dans le cas prévu à l'alinéa 2 de l'article précédent, des actes de procédures intéressant les collectivités publiques.

Ces actes, déposés en ses bureaux ou en ceux de l'agent délégué, sont considérés comme étant signifiés à personne.

.../...

ARTICLE 6.- L'agent judiciaire du Trésor est chargé de poursuivre par les voies de droit l'exécution des décisions de justice rendues au bénéfice desdites collectivités et de veiller à l'exécution des décisions les constituant débitrices.

ARTICLE 7.- L'agent judiciaire du Trésor est dispensé de fournir caution, il est également dispensé des consignations et des amendes de procédure prévues par les lois en vigueur.

ARTICLE 8.- Les procédures suivies par ou contre l'agent judiciaire du Trésor sont obligatoirement communiquées au Ministère Public qui est entendu à peine de nullité.

## T I T R E II

### DU RECOURVEMENT DES CREANCES DE L'ETAT

ARTICLE 9/- L'agent judiciaire du Trésor est chargé du recouvrement :

- 1°/- des débits des comptables et autres rétentionnaires de deniers publics ;
- 2°/- des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine constatées par l'émission d'un titre exécutoire.

ARTICLE 10.- Lorsque l'agent judiciaire du Trésor a connaissance d'un droit de créance n'ayant pas fait l'objet d'un titre exécutoire, il peut émettre lui-même un état exécutoire et en poursuivre le recouvrement par toutes les voies de droit.

ARTICLE 11.- L'agent judiciaire du Trésor peut prononcer l'admission en caducité des créances d'un montant inférieur à 10.000 Frs qui s'avèrent irrécouvrables sauf si le débiteur est un agent de l'Etat.

Il peut transiger ou adhérer à un concordat amiable ou judiciaire.

ARTICLE 12.- L'agent judiciaire du Trésor dressera chaque année un état de la situation de toutes les créances dont le recouvrement lui est confié.

Il saisit des créances à recouvrer les comptables du Trésor qui procèdent sous sa surveillance suivant les modes utilisés en matière de contributions directes.

## T I T R E III

### DES ATTRIBUTIONS CONSULTATIVES

ARTICLE 13.- L'agent judiciaire du Trésor centralise toute l'activité contentieuse du Trésor étrangère à l'impôt et au domaine.

Le Ministre des Finances et les Administrations peuvent le consulter à propos des affaires contentieuses mettant en jeu les intérêts de l'Etat.

ARTICLE 14.- Un décret pris en Conseil des Ministres fixera les modalités d'application de la présente ordonnance.

ARTICLE 15.- La présente ordonnance sera exécutée comme loi de l'Etat./.-

.../...

Par le Président de la République,  
Le Garde des Sceaux, Ministre de la  
Justice et de la Législation;

Signé : Grégoire GBENOU

AMPLIATIONS :

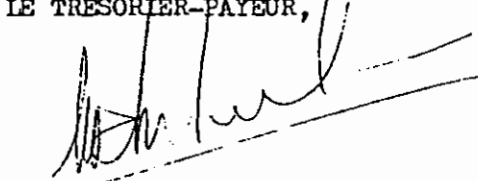
PR 4 - MKL 4 - MFAEP 6 - CS 6  
TRESOR ET AGENCES 10 - SGG 4  
MINISTERES 10 - GDE CHANC. 1-  
DGAJL 2 - DB - CF - DC - 3  
IAA 1 - J.O.R.D. 1.-

Fait à Cotonou, le 28 AOUT 1967  
Signé : Général Christophe SOGLO

Le Ministre des Finances, des Affaires  
Economiques et du Plan

Signé : Bertin BORNA

POUR COPIE CERTIFIEE CONFORME  
PORTO-NOVO, le 4 SEPTEMBRE 1967  
LE TRESORIER-PAYEUR,

  
M. AKUESON.-