

Le titre exécutoire de recette

Le recouvrement des créances est un des rôles essentiels du comptable, car sa responsabilité « sera mise en jeu en cas d'omission, de retard ou d'insuffisance des recherches et poursuites ». Les lecteurs attentifs de la chronique de jurisprudence financière de la revue « Gestion & finances publiques » (ex- « Revue du Trésor ») savent bien que les problèmes de recouvrement constituent la première cause des débats prononcés par les juridictions financières.

Généralités.

La procédure de recouvrement sur état exécutoire bénéficie notamment aux Etablissements Publics Locaux d'Enseignement. Codifié à l'article L.252A du Livre des Procédures Fiscales depuis la loi de Finance rectificative de 1992, le privilège du préalable permet aux titres de recettes des EPLE de bénéficier du caractère exécutoire de par la loi. Les EPLE sont ainsi dispensées de l'obligation incombant en principe à tout créancier de faire valider leur créance par le juge compétent avant de procéder à toute mesure d'exécution forcée (C.Cass., 17-06-1998). A noter qu'un EPLE ne peut pas saisir le juge pour faire condamner une autre partie à lui verser une somme d'argent dès lors qu'il a lui-même le pouvoir d'ordonner cette mesure (CE, 18-05-1988) ; sauf si la créance en cause n'est ni certaine, ni liquide ni exigible (CE, 7-04-1978). Ce privilège du préalable accordé aux personnes morales de droit public est strictement réservé à leurs propres créances ; il n'est ainsi pas possible à un EPLE, dans le cadre d'un contrat ou d'une convention, de recouvrer les créances privées de ses cocontractants.

Toute créance d'un EPLE fait l'objet d'un titre exécutoire qui matérialise ses droits.

L'article R421-66 du code de l'Education dispose que « les recettes sont liquidées par l'ordonnateur sur les bases fixées par la loi, les règlements, les décisions de justice et les conventions », et un ordre de recette émis en dehors de ces principes fondamentaux serait dénué de tout fondement juridique.

Ainsi, les ordres de recettes émis par l'ordonnateur doivent comporter les bases de la liquidation de manière à permettre au comptable de vérifier la régularité des créances à recouvrer et au débiteur d'exercer ses droits (à défaut, le titre serait entaché d'irrégularité : C.E. 12/11/1975 - Robin). Dans le cas où ces éléments ne peuvent être inscrits sur le titre lui-même, ils sont consignés sur des pièces annexes.

L'ordre de recette émis par l'ordonnateur est donc transmis au comptable avec les pièces justificatives nécessaire à l'exercice de son contrôle et à la mise en recouvrement de la créance.

Contrairement aux dépenses avec le décret de 2007, il n'existe pas de nomenclature des pièces justificatives devant être produites à l'agent comptable à l'appui des titres de recettes. Ce dernier peut donc exiger toutes les pièces qu'il considère comme nécessaires pour exercer ses contrôles. A titre d'exemple la notification de subvention, de remboursement de trop-perçu, un bordereau de droits constatés accompagné entre autres de l'acte fixant les tarifs, les délibérations sur les divers tarifs peuvent constituer des pièces justificatives nécessaires pour le comptable.

Présentation du titre exécutoire.

L'ordre de recette est composé du « bordereau des ordres de recettes » et de l' « ordre de recette exécutoire » établis à l'aide du logiciel GFC conformément aux modèles figurant en annexe 5 de l'instruction codificatrice M9-6, accompagné des pièces justificatives.

Pour certaines recettes (subventions notamment) la procédure s'arrête là : le comptable réceptionne les ordres de recettes et fait les écritures comptables mouvementant la classe 4 sans qu'il soit besoin d'émettre un autre document à l'intention du débiteur pour qu'il solde sa dette envers l'établissement.

Mais pour d'autres types de recettes (droits constatés, hébergements, objets confectionnées, voyages, etc...) il est nécessaire de s'adresser au débiteur pour que l'OR soit recouvré. Dans ce cas les états issus de GFC (bordereau et OR informatiques) ne sont jamais ceux transmis au débiteur pour l'informer de sa créance et engager la procédure de recouvrement, mais l'ordonnateur établit un document qui peut prendre divers dénominations et qui est envoyé au redevable. Qu'il soit appelé facture, mémoire, avis aux familles, état exécutoire, ce document doit pour être juridiquement valable

comporter comme l'ordre de recette originel un certain nombre de mentions obligatoires. Dans la suite de cet article, ce document envoyé au débiteur sera appelé « titre exécutoire de recette ».

Le titre exécutoire n'est pas formalisé, cependant l'instruction M9-6 liste dans son paragraphe 2.2.2.3.3 les mentions devant figurer sur le titre :

- la nature de la créance,
- la référence aux textes ou au fait générateur,
- la base de la liquidation,
- l'imputation budgétaire et comptable,
- le montant de la somme à recouvrer,
- la désignation précise du débiteur (lorsque celui-ci est une personne morale de droit privé, il convient d'indiquer avec précision sa nature juridique), (1)
- si des intérêts sont exigibles,
- la date à laquelle le titre est exécutoire,
- les délais de voies et de recours,
- les services compétents pour instruire une demande de renseignement ou de réclamation,
- les modalités de règlement,
- le nom, prénom et qualité de la personne qui l'a émis, (2)
- les voies et délais de recours. (3)

(1) En cas de pluralité de redevables (débiteur principal, codébiteur(s), débiteur(s) solidaire(s)), le comptable devra veiller avant l'exercice de poursuites à détenir un titre exécutoire nominatif à l'encontre de chacun d'entre eux. En effet, les poursuites ne peuvent être engagées par le comptable public que s'il détient un titre exécutoire au(x) nom(s) même(s) de(s) la personne(s) poursuivie(s) conformément aux exigences posées par la Cour de cassation dans deux arrêts des 19 mai 1998 et 28 octobre 1999. Cette exigence est satisfaite soit par le titre de recettes initial s'il désigne nominativement les débiteurs poursuivis, soit, à défaut, par l'émission d'un titre exécutoire nominatif non pris en charge en comptabilité budgétairement et rattaché manuellement au titre initial.

(2) Conformément à l'article 96 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009, si l'obligation de mentionner le nom, le prénom et la qualité de l'ordonnateur sur chaque titre est maintenue, il est possible pour l'ordonnateur de ne signer que le seul bordereau des recettes pour être produit, en cas de contestation, au juge de l'exécution, à la juridiction administrative ou à l'intéressé. C'est le cas du bordereau des OR issu de GFC qui seul comporte la signature de l'ordonnateur.

(3) Conformément aux dispositions de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif doit mentionner les voies et délais de recours. En l'absence d'une telle mention, les délais de recours contre le titre de recettes ne sont pas opposables. L'article R. 421-5 du code de justice administrative dispose, en effet, que « les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ». S'agissant des voies de recours, le juge administratif considère que le titre de recettes ne doit pas se borner à mentionner que le redevable peut le contester en saisissant directement dans un délai de deux mois suivant la notification, le tribunal judiciaire ou le tribunal administratif compétent selon la nature de la créance, mais doit indiquer, s'agissant de la créance à recouvrer, lequel des deux ordres de juridictions doit être saisi. À défaut, la notification ne comporte pas une indication des voies de recours suffisamment claire pour qu'elle puisse être regardée comme conforme aux dispositions de l'article R. 421-5 du code de justice administrative et les délais de recours ne sont en conséquence pas opposables au redevable (CAA Marseille, 7 avril 2008, Assistance publique des hôpitaux de Marseille c/ Société Onyx, req. n° 05MA01046).

Ce titre exécutoire de recette pouvant être utilisé comme « facture » à envoyer au débiteur, il devra préciser également le numéro SIRET de l'EPLÉ et la mention que l'EPLÉ n'est pas soumis à la TVA.

Un exemple de titre exécutoire de recette adressé au débiteur.

Nos logiciels Education nationale permettent d'éditer un certain nombre de documents intervenant dans la procédure de recouvrement. Outre les documents de base que sont le bordereau des OR et l'ordre de recette initial obtenus à partir de GFC, c'est le cas des documents pour les droits constatés avec les avis aux familles, les lettres de rappel, avis avant poursuite, autorisation de poursuite, poursuite. Ils peuvent cependant paraître parfois insuffisants pour la sécurité juridique de la procédure ; et pour plusieurs types de recettes (comme les objets confectionnés, les créances de dégradations, de voyages, d'hébergements, etc...) ces documents ne sont pas proposés par l'outil informatique. L'idée est donc d'avoir dès l'origine un imprimé « multi-services » qui soit utilisable tout au long de la procédure sans qu'il soit besoin d'en créer de nouveaux aux divers stades de la procédure de recouvrement. C'est le sens du modèle de titre exécutoire de recette qui est proposé ici.

Cet imprimé sert donc :

- de pièce justificative et explicative joint à l'ordre de recette GFC. Il évite la rédaction d'un autre certificat explicatif. Etant plus détaillé que l'OR-GFC, il permet en outre au comptable d'exercer ses contrôles sur la régularité de la recette, et notamment de vérifier les calculs et les éléments concernés.
- de « facture » adressée au débiteur. Indispensable comme pièce pour sa comptabilité, il permet ainsi au débiteur de pouvoir vérifier et contester le cas échéant les éléments de facturation. Les différentes mentions qui y figurent assurent par ailleurs la sécurité juridique de la procédure (rappel : à défaut de la mention des bases de la liquidation de manière à permettre au destinataire du titre d'exercer ses droits, le titre serait entaché d'irrégularité - CE, 12 novembre 1975, ROBIN).
- de lettre de rappel. Revêtu de la mention « RAPPEL », seul ou accompagné d'une lettre, cet état évite de refaire un nouveau document.
- de ce qu'il est coutume d'appeler à tort « état exécutoire » lorsqu'il est envoyé en lettre recommandée avec AR avant engagement de la procédure contentieuse. Là encore la présence de toutes les mentions obligatoires assure la sécurité juridique en cas de contestation ultérieure.
- de document pour l'huissier pour qu'il engage les actions de recouvrement.
- d'autorisation de poursuite si la mention idoine y figure. Dans le document proposé, sous la signature de l'ordonnateur, figure une mention autorisant la poursuite ; cela évite de devoir établir un nouveau document à la fin de la procédure amiable.

Outre le fait qu'il simplifie la tâche du gestionnaire et du comptable et sécurise la procédure, ce document unique va dans le sens de la réponse ministérielle du 13/02/2014 à la question n° 04008 d'un sénateur sur la forme et la présentation des factures d'un service public permet de repréciser les choses concernant l'émission du titre de recette exécutoire (ampliation du titre de recette). Le but est bien d'éviter la multiplication de documents différents envoyés au débiteur, source de confusion et d'erreurs.

Question : « certains services publics de distribution d'eau gérés par des régies adressent à leurs usagers des factures qui comportent la mention : facture délivrée à titre exécutoire, assortie de l'indication des voies et délais de recours. Ces factures sont suivies parfois de titres de recettes et aussi parfois d'un état exécutoire, l'un et l'autre rarement assortis de l'indication des voies et délais de recours. Au total, un usager du service peut ainsi recevoir trois actes de nature juridique différente. Cette multiplication d'actes dont on ne sait lequel est exécutoire rend toute contestation éventuelle difficile voire impossible aux administrés. Il lui demande s'il ne serait pas utile, dans un souci de bonne information des consommateurs, de délivrer un seul et unique acte ou document avec un intitulé déterminé précisément, portant très clairement l'indication des voies et délais de recours ».

Réponse : « lorsqu'un ordonnateur constate qu'une créance devient certaine, liquide et exigible, il lui appartient d'émettre un titre de recettes exécutoire qui sera ensuite transmis au comptable public pour prise en charge et recouvrement. L'émission d'aucun autre acte n'est requise par la réglementation et encore moins d'un nouveau titre de recettes exécutoire. En effet, lorsque le comptable, exclusivement compétent pour recouvrer la créance, prend en charge le titre de recettes exécutoire, il crée une nouvelle recette budgétaire pour la collectivité créancière. L'émission, pour la même créance, d'un nouveau titre de recettes par l'ordonnateur créerait alors une recette fictive. Seule une ampliation du titre de recettes est adressée au redevable sous pli simple pour l'inviter à payer (4° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales) ».

Compléments.

Un exemplaire du titre exécutoire de recette proposé accompagne donc l'ordre de recette transmis au comptable. Parallèlement un autre exemplaire est transmis au débiteur pour l'informer de sa créance et des modalités de paiement ; c'est ce qu'on a coutume d'appeler la « facture ».

Les lettres de rappel

On peut utiliser une photocopie de ce même document revêtu de la mention « RAPPEL » pour rappeler au débiteur qu'il doit s'acquitter de sa dette.

A noter que la lettre de rappel ne constitue pas un acte de poursuite, mais constitue un préalable essentiel (article L1617-5-4 du CGCT). Il est inutile de multiplier les rappels, deux suffisent car le débiteur récalcitrant ne tiendra pas compte de multiples relances, et le juge des comptes ne les considérant pas comme des diligences adéquates et complètes (Cour des Comptes, 01/10/1997, Lycée Thépot). Il faut éviter de laisser « trainer » une créance et s'en tenir à des délais mis en place dans le cadre du contrôle interne comptable.

Cependant, bien que l'article R421-68 du code de l'Education n'en prévoit que la possibilité et non l'obligation, il est préférable, avant de lancer la procédure contentieuse, de re-notifier l'état exécutoire au débiteur par LRAR ; cette lettre de rappel est prévue par l'article L 1617-5-4° du code général des collectivités territoriales. Le comptable doit adresser cette dernière lettre de rappel au redevable avant la notification du premier acte de poursuites devant donner lieu à des frais (avant donc l'envoi à l'huissier) ; il devra également respecter un délai de 20 jours entre l'envoi de cette lettre de rappel et l'engagement des poursuites.

L'autorisation de poursuites

Les actes de poursuites effectués par l'huissier (poursuite par voie de commandement, par voie d'opposition à tiers détenteur, de saisie ou de vente) sont soumis au visa de l'ordonnateur, mais au plan pratique le visa peut être apposé sur des états exécutoires. C'est le cas dans le modèle de titre exécutoire de recette proposé.

L'ordonnateur peut dispenser le comptable de solliciter l'autorisation de poursuivre ; cette dispense d'autorisation peut être permanente ou temporaire, générale ou particulière.

Afin d'alléger la charge de signature des ordonnateurs, tout en leur conférant de nouvelles libertés d'organisation de leurs échanges avec leur comptable, le décret n°2009-125 du 3 février 2009 étend la faculté pour l'ordonnateur de donner à son comptable une autorisation permanente ou temporaire à tous les actes de poursuite (et plus seulement aux commandements de payer). L'ordonnateur est désormais totalement libre de choisir entre différentes modalités d'autorisation.

Il peut, s'il préfère, continuer à donner une autorisation dossier par dossier, au fur et à mesure de leur transmission par le comptable. Il peut aussi, et c'est la meilleure solution, formaliser une autorisation permanente des poursuites pour tout ou partie des titres de recettes qu'il émet (il peut choisir une autorisation variant selon la nature des créances, selon la nature des poursuites, selon le montant de la créance poursuivie,...).

Au regard de la demande de visa de l'acte de poursuite qui lui est présentée, l'ordonnateur peut 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, mais le comptable doit prendre soin d'attirer l'attention de l'ordonnateur sur la situation et les conséquences de son silence.
- refuser son autorisation en ce qui concerne l'ensemble ou certains seulement des redevables, et pour des motifs dont il est seul juge. Dans cette hypothèse, le refus est exprimé par écrit et décharge le comptable de toute responsabilité ; ce dernier présente alors en non-valeurs les créances concernées ;
- différer simplement l'exécution des poursuites, également par un ordre écrit qui décharge la responsabilité du comptable.

Textes de référence.

- Instruction codificatrice M9-6, paragraphe 2.2.2 : « Les titres de recettes ».

L'ensemble des règles concernant le recouvrement sont détaillées dans l'instruction codificatrice n°11-022-M0 du 16 décembre 2011 relative au recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. Toutefois les EPLE ne disposent pas des moyens de recouvrement contentieux exorbitants de droit commun tels que le droit de communication, l'avis à tiers détenteur ou l'opposition à tiers détenteur, qui sont décrits dans l'instruction précitée, et sont réservés aux comptables publics des collectivités territoriales. De même toutes les dispositions de la circulaire du 21 mars 2011 et de l'article L1617-5 du CGCT ne sont pas applicables aux comptables des EPLE pour le même motif.

- Ministère du Budget - DGFIP - Instruction NOR BCRZ1100057J du 16 décembre 2011 relative au recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.
http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/12/cir_34303.pdf

- Circulaire n°BCRZ1100017J du 21 mars 2011 relative à la forme et au contenu des pièces de recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements.
http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/03/cir_32784.pdf
- Article L1617-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT)
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000025033178&cidTexte=LEGITEXT000006070633>