

LE RECOUVREMENT DES CREANCES

Document élaboré suite aux questions qui reviennent le plus souvent sur le recouvrement des créances sur les familles

I – LA RESPONSABILITE DU COMPTABLE EN MATIERES DE RECETTES

La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public est régie par décret du 29/12/62 portant règlement général sur la comptabilité publique (art 11,12 et 13) et l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23/02/63.

En matière de recettes, l'article 11 décret de 62 précise que "les comptables publics sont seuls chargés de la prise en charge et du **recouvrement des ordres de recettes** remis par les ordonnateurs, **des créances constatées** (par un contrat, un titre de propriété...) **ainsi que l'encaissement des droits et des recettes**". Quant à l'article 12 du décret de 62, il précise que le comptable contrôle le droit de percevoir la recette (il vérifie les documents qui lui autorisent - exemple- acte du C A fixant les tarifs repas, voyages, tarifs pension,...), et met en œuvre les opérations de recouvrement des créances (il vérifie si le titre a bien été émis).

Ces opérations qui incombent au comptable public, en matière de recettes sont donc génératrices de responsabilité.

La responsabilité personnelle et pécuniaire se trouve alors engagée **dès lors qu'une recette prise en charge par l'agent comptable n'a pas été recouvrée**, sauf si le comptable n'a pas eu connaissance de la recette ou si ses démarches auprès de l'ordonnateur sont restées vaines pour faire émettre un titre de recette.

II – LA MISE EN ŒUVRE DU RECOUVREMENT

Le comptable public est seul chargé du recouvrement des titres de recettes remis par l'ordonnateur qui ne peut en aucun cas s'immiscer dans la procédure de recouvrement.

Les ordres de recettes de l'E P L E qui sont de véritables titres exécutoires conformément à l'art 98 de la loi finances rectificative pour 1992, impliquent que le recouvrement doit être réalisé avec **diligence**.

Déjà l'arrêté des consuls du 19 vendémiaire an XII précisait que les comptables publics sont tenus de faire sous leur responsabilité toutes les diligences nécessaires.

1) La jurisprudence a défini la notion de diligences comme suit :

- Elles doivent être **adéquates** : adaptées à la nature de la créance et aux circonstances de la cause
- Elles doivent être **complètes** : utilisation de tous les moyens légaux de recouvrement.
- Elles doivent être **rapides** : propres à prévenir la disparition ou l'insolvabilité du débiteur ou la prescription de la créance.

Cette notion de diligence sera appréciée au cas par cas par le juge selon la nature et le montant de la créance, ainsi que la situation du débiteur.

2) Les voies de recouvrement

La procédure normale est le paiement spontané du débiteur dès que le titre lui a été notifié.

La forme et le contenu du titre exécutoire sont précisées dans le titre IV art 41312 et 41313 de la circulaire 88079 du 28/03/88.

L'agent comptable ne peut pas recourir à une société privée de recouvrement de créances

♦ **Le recouvrement peut s'effectuer par la voie amiable.**

C'est la lettre de rappel au débiteur 20 jours au moins avant l'acte de poursuites (n° créance, référence objet, somme due) émise par l'agent comptable. Ce dernier est le seul à pouvoir accorder des délais de paiement qui peuvent apparaître comme un facteur utile pour aboutir au recouvrement, à condition que les intérêts de l'établissement n'en souffrent pas.

♦ **Le recouvrement peut s'effectuer par la voie de la compensation.**

Le thème de la compensation légale est abordé dans les instructions codificatrices de la comptabilité publique concernant les autres catégories d'établissements, mais il n'existe pas d'instruction précise et particulière pour les E P L E.

La compensation légale est un mode de règlement particulier des dettes et des créances . Elle est régie par les articles 1289 et suivants du code civil. Quatre conditions cumulatives doivent être satisfaites :

- Des obligations réciproques doivent exister entre deux même personnes (article 1289 du code civil).
- Les deux obligations doivent avoir pour objet des choses fongibles de la même espèce (article 1291-1^{er} alinéa du code civil) exemple : obligations ayant pour objet une somme d'argent.
- Les deux obligations doivent être liquides (article 1291 – 1^{er} alinéa du code civil), c'est-à-dire leur existence doit être juridiquement certaine et leur montant respectif doit être déterminé.
- Les deux obligations doivent être exigibles (article 1291-1^{er} alinéa du code civil). Une créance est exigible lorsque son titulaire est en droit de contraindre le débiteur au paiement sans qu'aucun obstacle ne l'en empêche. Dans ces conditions ,un agent comptable ne pourra pas opérer la compensation légale lorsque la dette a fait l'objet d'un échéancier ou d'une opposition entraînant la suspension du caractère exécutoire du titre et la suspension des poursuites.

Même lorsque les conditions ci-dessus énoncées sont satisfaites, la compensation peut se heurter dans certains cas à des interdictions qui ont pour objet la protection de l'une ou l'autre des parties.

- La compensation ne peut pas avoir lieu au préjudice des droits acquis à un tiers (article 1298 du code civil). Par exemple, un E P L E ne peut pas opposer la compensation légale lorsque la dette d'une entreprise a fait l'objet d'une saisie - attribution.
- La compensation légale ne peut pas être opposée lorsque la créance à l'encontre de l'E P L E est insaisissable. Ainsi, la compensation ne peut pas être exercée sur la fraction insaisissable des rémunérations (article L.145-1 et suivants du code du travail) ou à l'encontre d'autres personnes publiques.

L'agent comptable doit opposer à ses créanciers la compensation dès que les conditions de la compensation légale sont remplies. La méconnaissance de cette obligation est de nature à engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

La compensation légale n'est effectuée qu'au moment du paiement et non lors de la liquidation. En effet, en vertu du principe de non-contraction des recettes et des dépenses, les produits et les charges doivent être constatés pour leur montant intégral.

Aux termes de l'article 1290 du code civil, "la compensation s'opère de plein droit par la seule force de la loi, même à l'insu des débiteurs : les deux dettes s'éteignent réciproquement, à l'instant où elles se trouvent exister à la fois, jusqu'à concurrence de leurs quotités respectives".

Ainsi, l'agent comptable qui opère la compensation légale n'est pas tenu d'en informer son débiteur. Toutefois, il peut avoir intérêt à procéder à une telle information par lettre recommandée avec accusé de réception. En effet, cette démarche donne date certaine, ce qui permet de justifier de l'interruption de la prescription de l'action en recouvrement à une date précise, et elle fait courir les délais de contestation de la compensation. Cette procédure améliore la sécurité juridique de l'action en recouvrement.

Le règlement entraîne l'extinction totale ou partielle de la dette. L'encaissement ou la compensation donnent lieu à l'émargement du titre de recettes en prenant en compte le montant des sommes perçues et la date de leur perception.

♦ **Le recouvrement peut s'effectuer par la voie contentieuse**

Si le recouvrement amiable ne peut pas être obtenu, il est nécessaire de procéder au recouvrement forcé en ayant recours aux poursuites dans les conditions prévues par les instructions n° 81-85 MO du 2/06/81 et n° 84-136 MO du 21/09/84 de la comptabilité publique.

L'autorisation préalable de poursuites est alors délivrée par l'ordonnateur.

Si ce dernier refuse de signer cette autorisation il doit notifier cette position par écrit déchargeant ainsi le comptable de toute responsabilité.

Le comptable présente alors en non-valeurs les créances concernées auprès du C A.

En cas de silence de l'ordonnateur, l'absence de réponse dans un délai d'un mois est assimilé à un refus d'autorisation de poursuivre.

L'ordonnateur peut simplement déferer l'exécution des poursuites toujours par écrit.

La responsabilité de l'agent comptable est suspendu jusqu'à la reprise des poursuites.

Dans ces deux derniers cas, l'ordonnateur engage sa responsabilité.

ATTENTION : les poursuites ne peuvent être exercées qu'à l'encontre de personnes physiques ou morales de droit privé.

III – LES VOIES D'EXECUTION

1) Les poursuites

L'autorisation préalable de poursuite est un acte administratif. Elle doit être expédiée en recommandé avec accusé de réception et doit indiquer l'objet, le montant et la référence de la décision (par exemple, vu le tarif voté en conseil d'administration du). Elle devient exécutoire dès la signature du chef d'établissement. Ce dernier peut, soit signer l'autorisation au comptable de poursuivre, soit émettre des réserves. Dans tous les cas au terme d'un délai de un mois, si l'ordonnateur n'a pas signé, le comptable est déchargé de sa responsabilité. Il demande alors à l'ordonnateur de passer la créance en non valeur.

2) Les voies d'exécution : Recours à l'huissier

Article 294 de la loi du 09 juillet 1991

Décret du 31 juillet 1992

Le comptable s'adresse pour cela aux huissiers dont le statut est défini par l'ordonnance n°452592 du 02 novembre 1945. Il est possible d'utiliser les services d'un huissier du trésor. Cependant, il y en a peu et sont assez surchargés. De ce fait, ils répondent peu aux comptables du ministère de l'EN. En cas de litige avec un huissier, on peut saisir la chambre départementale des huissiers

Lorsqu'un agent comptable a recours à un huissier pour une opération de recouvrement de créances, il reste néanmoins responsable et doit continuer à suivre les dossiers. Il peut demander à l'huissier de recourir à telle procédure s'il a connaissance d'éléments précis sur la situation financière du débiteur

L'huissier n'est que le mandataire de l'agent comptable qui lui donne une mission précise et lui demande régulièrement par écrit un compte-rendu de son action.

Pour s'adresser à un huissier et demander l'exécution forcée, il faut un titre exécutoire qui indiquera la personne poursuivie. Par ailleurs, le choix de la procédure est libre proportionnellement au montant de la créance. Les frais d'exécution sont à la charge du débiteur.

Le choix du débiteur peut se poser. Les parents assument en commun leurs enfants. En cas de séparation des conjoints, c'est vers la personne la plus solvable qu'il convient d'adresser les poursuites. Mais le comptable a la possibilité d'envoyer aux deux parents l'avis aux familles et l'acte exécutoire.

Il existe par suite plusieurs types de saisies :

- saisie sur salaire.(un barème fixe les proportions saisissables en fonction du montant du salaire et du nombre de personnes à charge). Art L145.1 et 145.13 du code du travail
- saisie-vente des biens meubles.(Par exemple l'immobilisation du véhicule)
- Saisie des allocations familiales : cela concerne uniquement les créances pour des frais de pension ou d'hébergement. Ni les frais d'huissier et de poursuites, ni les créances ayant une autre cause (voyage scolaire par ex) ne peuvent faire l'objet d'une saisie sur les allocations familiales

Les organismes sociaux

Créances insaisissables :

Allocation d'insertion
RMI
Allocation spécifique de solidarité
Remboursements sécurité sociale (frais médicaux)
RMI
Allocations familiales
Pension d'invalidité
Pension vieillesse
Indemnités journalières
Bourses

3° Procédure pour contester la créance devant le juge de l'exécution :

Assignation du comptable
Délai de trois semaines
Devant le Tribunal d'Instance ou de Grande Instance
Procédure orale
Il faut posséder les pièces justificatives et bien connaître le dossier
Il y a un autre délai pour que le juge rende sa décision

Si l'acte est annulé il faut recommencer la procédure contentieuse ou restituer la somme si la créance est illégale.

L'appel est possible en cour d'appel jusqu'en cassation.

IV – L'APUREMENT DES TITRES DE RECETTES

L'article 47 du décret n° 85-924 du 30/08/1985 et les paragraphes 4134 et 4135 de la circulaire n° 88-079 du 28/03/1988 prévoient que les créances des établissements peuvent faire l'objet :

* soit d'une remise gracieuse

* soit d'une admission en non-valeur

Les deux démarches sont différentes. Dans le cas de la remise gracieuse, il s'agit d'une mesure de "bienveillance" devant la situation difficile d'un débiteur. Dans le cas de l'admission en non-valeur, il s'agit de constater que les démarches accomplies pour recouvrer une créance n'ont pas abouti malgré les diligences de l'agent comptable.

1) La remise gracieuse

La remise gracieuse est fondée sur l'état de gêne du débiteur mettant ce dernier dans l'impossibilité de se libérer de tout ou partie de sa dette. La décision de remise est prise à tout moment, après avis conforme de l'agent comptable (sauf lorsqu'elle concerne une dette de celui-ci), par le conseil d'administration. Un acte du conseil d'administration peut également fixer un seuil en dessous duquel le chef d'établissement prend la décision. La remise gracieuse intervient dans la phase amiable et exceptionnellement interrompt la phase solliciter une telle mesure que lorsque l'ordre de recettes à été émis à son encontre. D'autre part, la remise, partielle ou totale, peut-être accordée alors même qu'une procédure contentieuse a déjà été engagée par l'agent comptable, autorisé par le chef d'établissement d'engager les poursuites. Celles-ci seront annulées si la remise est totale et les frais déjà engagés (huissier) seront supportés par l'établissement.

La remise gracieuse libère définitivement le redevable et décharge le comptable

2) L'admission en non-valeur

L'admission en non-valeur concerne :

* les créances dont le recouvrement ne peut-être effectué pour cause d'insolvabilité ou d'absence des débiteurs. Elle intervient donc après avoir épuisé toutes les possibilités : recours amiable, lettres de rappel, poursuites par voie d'huissier de justice, au vu d'un procès verbal de carence de l'huissier.

* Les créances pour lesquelles l'ordonnateur a refusé d'autoriser par écrit les poursuites en déchargeant ainsi le comptable de toute responsabilité (article 46 du décret n° 85-924 du 30/08/1985). Dans ce cas, le comptable présente immédiatement en non-valeurs les créances concernées.

Bien que les textes ne l'indiquent pas formellement, une décision du conseil d'administration est nécessaire. En effet, il s'agit d'un acte à caractère financier et budgétaire, or l'organe compétent dans ce domaine est le conseil d'administration.

L'admission en non-valeur va entraîner dans la plupart des cas une modification du budget initial (prélèvement sur fonds de réserve). En outre, une décision budgétaire modificative peut

donc s'avérer nécessaire. En effet, dans des jugements de C R C portant sur des créances de produits scolaires, il est indiqué "attendu que l'admission en non-valeur par le conseil d'administration" : le juge des comptes confirme la nécessité d'une délibération du conseil d'administration. Sauf décision contraire du juge des comptes, l'admission en non-valeur décharge l'agent comptable de sa responsabilité pécuniaire.

L'admission en non-valeur d'une créance a pour résultat d'apurer les prises en charge, elle ne libère pas pour autant le redevable, le recouvrement devant être repris si le débiteur revient à meilleure fortune.

V – LA REGLE DES PRESCRIPTIONS

La prescription est l'annulation d'un droit ou d'une obligation qui n'a pas été exécuté à l'issue d'un délai légal

- **Prescription extinctive** = le créancier n'a pas utilisé ses droits dans le délai imparti
- **Prescription acquisitive** = le débiteur bénéficie de l'inertie du créancier

En matière de recouvrement des créances, les prescriptions prévues par le Code Civil sont applicables aux E P L E.

Les principaux délais de prescription des créances des E P L E sont les suivants :

1) Principe : prescription de droit commun = 30 ans – ART 2219 du code civil

2) Aménagements :

*** *pour les créances de pension ou demi pension = 1 an à compter de la date d'échéance du terme*** art 2272 du code civil et note de service n° 87-199 du 04/06/84

*** *Pour les Loyers, salaires, = cinq ans***

*** *Une prescription exorbitante de droit commun existe au profit de l'administration***: sont prescrites au profit de l'EPL E, toutes créances de tiers non payées par l'EPL E dans un délai de 4 ans à partir du 1^{er} jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis

3) Interruption du délai de prescription

Quatre hypothèses prévues à l'article 2 de la loi du 31/12/1968 :

* Toute communication écrite de l'administration en lien avec la créance en cause a pour effet d'arrêter le délai

* Tout règlement de la créance, même en partie, interrompt le délai

* Un recours devant une juridiction pour une action qui porte sur la créance interrompt le délai

* Une demande de paiement adressée à l'administration par l'intéressé interrompt le délai