

Les titres de recettes émis par les communes

I. Fondements juridiques

Selon le [6° de l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution](#), « Seuls constituent des titres exécutoires : (...) Les titres délivrés par les personnes morales de droit public qualifiés comme tels par la loi, ou les décisions auxquelles la loi attache les effets d'un jugement ». L'[article L. 252 A du livre des procédures fiscales](#) indique quant à lui que « Constituent des titres exécutoires les arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou de recettes que l'Etat, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir ». Par ailleurs, l'[article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales \(CGCT\)](#) précise qu'« En l'absence de contestation, le titre de recettes individuel ou collectif émis par la collectivité territoriale ou l'établissement public local permet l'exécution forcée d'office contre le débiteur ».

Les titres émis par les collectivités territoriales et les établissements publics dotés d'un comptable public sont donc qualifiés de titres exécutoires, quelles que soient leur dénomination et la nature de la créance à recouvrer. La créance ainsi recouvrée doit avoir un caractère exigible, certain et liquide ([CAA Marseille, 30 avril 2003, n° 99MA01946](#)).

Concrètement, la procédure de recouvrement sur état exécutoire bénéficie notamment aux communes ([article R. 2342-4 du CGCT](#)) aux établissements publics de coopération constitués entre les collectivités ainsi qu'aux syndicats mixtes tels que définis à l'[article L. 5721-2 du CGCT](#) et aux autres établissements publics locaux dotés d'un comptable public. Aussi, la prise en charge de ce titre par le comptable, après exercice de ses contrôles, marque l'entrée du titre en comptabilité et le point de départ de l'action en recouvrement, permettant l'exécution forcée par le comptable public.



« Toute créance d'une collectivité ou d'un établissement public local fait l'objet d'un titre exécutoire qui matérialise ses droits.

Ce document peut présenter des formes différentes :

- un jugement exécutoire ;
- un contrat ou un acte authentique ;
- un acte pris, émis et rendu exécutoire par l'ordonnateur, formant titre de recette au profit de la collectivité ou de l'établissement (...).

A savoir

L'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes (3° de l'article L. 1617-5 du CGCT). Ce délai est interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des débiteurs et par tous actes interruptifs de la prescription.

Les titres de recettes émis par les communes

Précision

L'ordonnateur peut ne pas émettre un ordre de recouvrement correspondant à une créance dont le montant, qui ne peut excéder un seuil précisé par décret, est fixé par délibération de l'organe délibérant ([article 192 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique](#)).

Le seuil mentionné à l'article 192 du décret susvisé est fixé à 50 euros (article 1^{er} du [décret n° 2023-144 du 1er mars 2023 relatif au seuil d'émission des ordres de recouvrement, pris par application de l'article 192 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié relatif à la gestion budgétaire et comptable publique](#)).

Autrement dit, pour faire condamner une autre partie à leur verser une somme d'argent, les collectivités publiques n'ont pas à saisir le juge dès lors que, bénéficiant du privilège du préalable, elles ont elles-mêmes le pouvoir d'ordonner cette mesure (cf. [CE, 24 février 2016, n° 395194](#)).

Important

Le privilège du préalable, accordé aux personnes morales de droit public dotées d'un comptable public, est strictement réservé à leurs propres créances. Il n'est pas possible à une collectivité ou à un établissement public local, dans le cadre d'un contrat, de recouvrer les créances privées de son cocontractant.

II. Privilège du préalable

Comme l'indique l'[instruction codificatrice du 20 décembre 2021 \(NOR : ECOE2138833J\) relative au recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux](#) (Partie 1, Titre 1, Chapitre 4, Section 2 en page 15): « (...) *les titres de recette émis par l'ordonnateur bénéficient d'un privilège d'exécution d'office qui permet au comptable d'engager des mesures d'exécution forcée tant que la créance n'est pas contestée devant le juge par le redevable. Les recettes locales s'exécutent par l'émission de titres rendus exécutoires par l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou de l'établissement public. Ils formalisent l'ordre donné au comptable de recouvrer la créance. Ces titres constituent également la pièce permettant la prise en charge budgétaire et comptable de la recette correspondante et sa justification ensuite au juge des comptes (...)* ».

Ce privilège du préalable permet aux titres de recettes des collectivités publiques de bénéficier du caractère exécutoire par l'effet de la loi. Par conséquent, les collectivités ne sont pas tenues de faire valider leur créance par le juge compétent avant de procéder à l'exécution forcée (voir sur ce point [Cass., 17 juin 1998, n° 96-13199](#) selon lequel « *les titres délivrés par les personnes morales de droit public qualifiés comme tels par la loi constituent des titres exécutoires* »).

III. Nécessité d'un fondement

La faculté pour une collectivité d'émettre un titre de recettes immédiatement exécutoire ne dispense pas l'ordonnateur de trouver un fondement pour la créance concernée dans les dispositions d'une loi, d'un règlement, d'une décision de justice ou dans les obligations contractuelles ou quasi-délictuelles du débiteur. Ainsi, une délibération qui déciderait, sans référence à un tel fondement juridique, de mettre en recouvrement une créance à l'encontre d'un tiers, encourt l'annulation (voir en ce sens [CE, 29 juin 2005, n° 265958](#)).

**IV. Mentions obligatoires**

Concrètement, le titre de recettes doit comporter toutes les « *énonciations utiles retracées dans les instructions budgétaires et comptables, et notamment celles nécessaires à l'exercice du contrôle des titres par le comptable* ([article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable public](#)).

Les titres de recettes émis par les communes

Il doit donc mentionner :

1. l'indication précise de la **nature de la créance** ;
2. la référence **aux textes ou au fait générateur** sur lesquels est fondée l'existence de la créance ;
3. les **bases de la liquidation de la créance** de manière à permettre sa vérification ([article 24 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique](#) - « En conséquence, la collectivité ou l'établissement créancier indique dans le corps de l'avis des sommes à payer ou, par référence à un document annexe joint ou envoyé précédemment au débiteur, les bases et éléments de calcul sur lesquels il se fonde pour mettre les sommes à la charge du débiteur » - [CAA Lyon, 18 mars 2021, n° 19LY04242](#) et [CE, 30 juillet 2010, n° 308834](#) indiquant que le titre doit mentionner les « éléments de calcul » du montant total de la créance) ;
4. **l'imputation budgétaire et comptable à donner à la recette** ;
5. **le montant de la somme à recouvrer** (pour mémoire, l'[article L. 1611-5 du CGCT](#) dispose que « Les créances non fiscales des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ainsi que celles des établissements publics de santé, à l'exception des droits au comptant, ne sont mises en recouvrement que lorsqu'elles atteignent un seuil fixé par décret ». Selon l'[article D. 1611-1](#) du même code : « Le seuil prévu à l'article L. 1611-5 est fixé à 15 euros à l'exception des créances des établissements publics de santé pour lesquelles il est de 5 euros » ;
6. **la désignation précise du débiteur** afin de permettre un recouvrement effectif (identité du débiteur, à savoir ses nom et prénom ainsi que son adresse). Parfois, des précisions complémentaires peuvent s'avérer utiles (nature juridique des personnes morales de droit privé par exemple) ;
7. dans l'hypothèse où des **intérêts** sont exigibles, **la référence au texte ou à la convention fondant cette exigence** et l'indication précise du **taux et de la date à partir de laquelle ils courent** ;

8. **les nom, prénom et qualité de la personne qui a émis le titre** (articles [L. 111-2](#) et [L. 212-1](#) du code des relations entre le public et l'administration - CRPA) ;
9. **la date à laquelle le titre est émis et rendu exécutoire par l'ordonnateur** ;
10. **les voies et délais de recours** : « L'avis des sommes à payer mentionne également de façon suffisamment simple et explicite : • les coordonnées de l'organisme public créancier chargé d'examiner les éventuels recours du débiteur contestant le bien-fondé de la créance (1° de l'article L. 1617-5 du CGCT) et ses demandes de remise gracieuse de la dette ; • les coordonnées du comptable public chargé du recouvrement amiable et forcé du titre de recette, et celle du chef de service chargé de l'examen des recours du débiteur contestant les poursuites engagées (2° de l'article L. 1617-5 du CGCT) et des demandes de délai de paiement ; • les moyens de paiement dont le débiteur dispose pour régler sa dette ».

Nom, prénom et qualité de la personne qui a émis le titre

Selon l'instruction codificatrice de 2021 (page 18), « Le titre de recette, comme l'avis des sommes à payer, comportent (...) en caractères très apparents les mentions suivantes : « Titre exécutoire en application de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales, émis et rendu exécutoire conformément aux dispositions des articles L. 1617-5, [D. 1617-23](#), R. 2342-4, R. 3342-8-1 et R. 4341-4 du code général des collectivités territoriales par [nom, prénoms et qualité de la personne qui a émis le titre] ».



En effet, en vertu du 2nd alinéa du 4° de l'article L. 1617-5 du CGCT, « le titre de recette individuel ou l'extrait du titre collectif mentionne les noms, prénoms et qualité de la personne qui l'a émis ». Ces mentions permettent au débiteur de vérifier la compétence de l'émetteur du titre exécutoire ».

Par « personne qui a émis [le titre] », il faut entendre :

- l'ordonnateur, représentant légal de la collectivité ou de l'organisme : le maire d'une commune, le président du conseil départemental ou régional, le directeur d'un établissement public de santé ;
- ou bien son délégataire. Dans ce cas, la personne dont les noms, prénoms et qualité figurent sur le titre de recette, doit disposer d'une délégation de signature du représentant légal de l'organisme, l'habilitant juridiquement à émettre des titres de recettes pour le compte de celle-ci. Cette délégation doit être communiquée sans délai au comptable public assignataire et être tenue à la disposition du juge compétent en cas de contentieux. Cette disposition met un terme aux contentieux passés, soulevés par les redevables, sur la base de l'impossibilité d'identifier l'auteur du titre de recette qui leur était adressé ».

Exception

Il résulte des [articles L. 100-1 et L. 100-3 du CRPA](#) que, sauf exception, le CRPA ne s'applique pas aux relations entre personnes morales de droit public. L'article L. 212-1 du CRPA qui impose que « Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci », ne peut servir de fondement dans un litige opposant deux personnes publiques (voir notamment [CE, 10 juillet 2020, n° 439367](#)).

Le titre de recettes doit-il être signé par l'ordonnateur ?

Le 4° de l'article L. 1617-5 du CGCT précise que « *Quelle que soit sa forme, une ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif est adressée au redevable. L'envoi sous pli simple ou par voie électronique au redevable de cette ampliation à l'adresse qu'il a lui-même fait connaître à la collectivité territoriale, à l'établissement public local ou au comptable public vaut notification de ladite ampliation* ». Aussi, selon le juge administratif, l'avis des sommes à payer adressé au débiteur étant une ampliation du titre de recette, il n'est donc pas

signé par l'ordonnateur (voir notamment [CAA Paris, 1er février 2010, n° 07PA01502](#)). A cet égard, comme le précise la page 16 de l'instruction codificatrice de 2021, « *Les ordonnateurs donnent force exécutoire aux titres qu'ils émettent de la façon suivante : « La signature manuscrite, ou électronique conformément aux modalités fixées par arrêté du ministre en charge du budget, du bordereau récapitulatif des titres de recettes emportant attestation du caractère exécutoire des pièces justifiant les recettes concernées et rendant exécutoires les titres de recettes qui y sont joints* » (3e alinéa de l'article D. 1617-23 du CGCT). Sachant que le débiteur peut contester cette force exécutoire, « *Seul le bordereau de titres de recettes est signé pour être produit en cas de contestation* » du débiteur (dernier alinéa du 4° de l'article L. 1617-5 du CGCT). Les titres de recettes n'ont ainsi pas à être revêtus chacun de la signature de l'ordonnateur ».

Illustrations jurisprudentielles

Selon la haute juridiction administrative, « *le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif adressé au redevable doit mentionner les nom, prénoms et qualité de la personne qu'il l'a émis* », étant rappelé « *qu'il appartient à l'autorité administrative de justifier en cas de contestation que le bordereau de titre de recettes comporte la signature de l'émetteur* » ([CE, 17 mars 2016, n° 389069](#)). Par ailleurs, « *Lorsque le bordereau est signé non par l'ordonnateur lui-même mais par une personne ayant reçu de lui une délégation de compétence ou de signature, ce sont, dès lors, les noms, prénoms et qualité de cette personne qui doivent être mentionnés sur le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif, de même que sur l'ampliation adressée au redevable* » ([CE, 26 septembre 2018, n° 421481](#)).



Voies de contestation, délai de recours et mention des ordres de juridiction

Selon la page 8 de la [circulaire n° 11-008-MO du 21 mars 2011 \(NOR : BCR Z 11 00017 J\) relative à la forme et au contenu des pièces de recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements](#), « L'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois suivant la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite. L'action dont dispose le débiteur de la créance (...) pour contester directement devant le juge de l'exécution mentionné aux articles L. 213-5 et L. 213-6 du code de l'organisation judiciaire la régularité formelle de l'acte de poursuite diligenté à son encontre se prescrit dans le délai de deux mois suivant la notification de l'acte contesté » (2° de l'article L.1617-5 du code général des collectivités territoriales).

Aux termes de [l'article R.421-1 du code de justice administrative](#), « la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée ». [L'article R.421-5 du code de justice administrative](#) précise 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 ».

Les avis de sommes à payer ne doivent pas se contenter de mentionner que le débiteur peut les 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. Pour que la mention des voies de recours soit suffisamment claire, ils doivent aussi indiquer (...) lequel des deux ordres de juridictions doit être saisi ([CAA Marseille, 7 avril 2008, Assistance publique des hôpitaux de Marseille c/ Société Onyx, req. n°05MA01046](#)) » (cf. [réponse ministérielle à QE n° 8496 publiée dans le JO Sénat du 5 juin 2014, page 1326](#)).

V. Modalités de notification des titres de recettes

En 2021, le ministère auprès du ministre de l'Economie, des Finances et de la Relance - Comptes publics indiquait que « le législateur autorise expressément les collectivités à notifier aux redevables leurs titres de recettes sous pli simple. À titre facultatif, ces dernières peuvent notifier leurs titres de recettes en lettre recommandée lorsqu'elles estiment nécessaire d'établir de manière probante la bonne réception dudit document par le destinataire. Elles peuvent, par exemple, recourir à ce mode d'envoi en vue de dissuader certains débiteurs d'engager des recours dilatoires à leur encontre. En conclusion, la notification des titres de recette en envoi simple s'inscrit dans un cadre juridique sécurisé. Toutefois, ce dispositif n'exclut pas la possibilité pour les collectivités de notifier leur titres exécutoires en lettre recommandée, dans un souci de maîtrise d'un potentiel risque contentieux » [Réponse ministérielle à QE n° 18131 publiée dans le JO Sénat du 11 mars 2021, page 1619](#)).

Titres exécutoires et décisions de justice

« En pratique, de nombreuses collectivités émettent des titres exécutoires pour l'exécution des décisions juridictionnelles, alors même que la décision de justice se suffit à elle-même. Interprétant ces dispositions, le Conseil d'Etat a en effet jugé qu'une décision de justice constitue un titre exécutoire dont le recouvrement peut être poursuivi directement et qu'un titre émis aux mêmes fins par l'ordonnateur de la collectivité n'a pas de portée juridique propre ([CE, 20 juillet 2020, n° 426210](#)), à l'instar d'une décision confirmative.

Ainsi, les créances qui résultent d'un jugement ne font l'objet de l'émission d'un titre de recette que pour des besoins budgétaires et comptables et non pour donner force exécutoire à la créance (Instruction codificatrice NOR ECOE2138833J du 20 décembre 2021 relative au recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux). Sur le fondement de cette décision de justice, le comptable de la collectivité locale peut ainsi poursuivre le recouvrement de la

Les titres de recettes émis par les communes

créance en adoptant des mesures d'exécution forcées. Toutefois, le recouvrement d'une créance constatée par une décision juridictionnelle exécutoire n'est possible que si la décision détermine le montant de la créance ou si son montant résulte sans ambiguïté de la décision. A défaut, un titre de recette exécutoire liquidant la créance doit être émis sur le fondement du jugement, sauf nécessité d'un recours juridictionnel préalable » ([Réponse ministérielle à QE n° 04657 publiée dans le JO Sénat du 16 mars 2023, page 1891](#)).

VI. Moyens d'action face à l'inexécution du débiteur

Lorsque le redevable n'a pas effectué le versement qui lui était demandé à la date limite de paiement, le comptable public lui adresse la mise en demeure de payer prévue à l'[article L. 257 du livre des procédures fiscales](#) avant la notification du premier acte d'exécution forcée devant donner lieu à des frais.

Lorsque la mise en demeure de payer n'a pas été suivie de paiement, le comptable public peut, à l'expiration d'un délai de huit jours suivant sa notification, engager des poursuites devant donner lieu à des frais mis à la charge du redevable dans les conditions fixées à l'[article 1912 du code général des impôts](#).



Créances inférieures à 15 000 €

Pour les créances d'un montant inférieur à 15 000 €, la mise en demeure de payer est précédée d'une lettre de relance adressée par le comptable public ou d'une phase comminatoire, par laquelle il demande à un huissier de justice d'obtenir du redevable qu'il s'acquitte auprès de lui du montant de sa dette.

Lorsque la lettre de relance ou la phase comminatoire n'a pas été suivie de paiement, le comptable public peut adresser une mise en demeure de payer. Dans ce cas, l'exécution forcée des poursuites donnant lieu à des frais peut être engagée à l'expiration d'un délai de huit jours suivant la notification de la mise en demeure de payer.



Sources :

- Site Internet [Légifrance](#) – Code des procédures civiles d'exécution ; Livre des procédures fiscales ; Code général des collectivités territoriales ; Code des relations entre le public et l'administration ; Code de justice administrative ; Code général des impôts ; Textes consolidés (lois, décrets) ; Circulaires et instructions ; Jurisprudence judiciaire (Cour de Cassation) et jurisprudence administrative (cours administratives d'appel et Conseil d'Etat) ;
 - Site Internet du [Sénat](#) – [Recherche de questions](#) ;
 - Site Internet du [ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique](#) - Instruction codificatrice du 20 décembre 2021 ; Circulaire relative à la forme et au contenu des pièces de recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements du 21 mars 2011 ;
 - Site Internet [Vie Publique Au cœur du débat public](#) - [Comment les recettes publiques sont-elles recouvrées ?](#), Dernière modification : 17 juin 2024, Fiches, Finances publiques, La comptabilité publique ;
 - Site Internet [Les Editions La vie communale](#), Titre de recette impayé. Recouvrement des créances - Source : JO AN - JO Sénat, Revue : 1048, Dernière mise à jour : 16/04/2025 (Articles, Finances communales, Receveurs, comptables, Recettes, Recettes : recouvrement).
- Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste*