
Section des finances
Section de l'intérieur

N° 409599

**EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS**

**AVIS
sur l'autorité compétente pour intenter les actions contentieuses en matière de
recouvrement des créances de la Polynésie française**

Le Conseil d'Etat (section des finances et section de l'intérieur réunies), saisi en application de l'article 175 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française d'une demande d'avis, présentée le 29 avril 2025 au tribunal administratif de la Polynésie française par le président de la Polynésie française et relative à l'autorité compétente pour intenter les actions contentieuses en matière de recouvrement des créances de la Polynésie française,

Vu la transmission, en date du 1^{er} mai 2025, par le président du tribunal administratif de la Polynésie française, enregistrée au secrétariat du Conseil d'Etat à cette même date, de la demande d'avis du président de la Polynésie française mentionnée ci-dessus, qui comporte les questions suivantes :

« 1° Quelle est l'autorité compétente pour représenter la Polynésie française en défense devant les juridictions en matière de contentieux du recouvrement des créances ?

2° Quelle est l'autorité compétente pour décider d'intenter les actions devant les juridictions ayant pour objet, directement ou indirectement, le recouvrement des créances de la Polynésie française, et pour signer les différents actes nécessaires à la mise en œuvre de ces actions en justice ?

3° Pour répondre à cette question, convient-il de distinguer entre les différentes actions devant les juridictions :

- Les déclarations de créances qui sont effectuées auprès d'un mandataire judiciaire représentant des créanciers des autres actions exercées directement devant les juridictions ?

- Les actions ayant directement pour objet le recouvrement des créances de la collectivité des actions visant indirectement à garantir ou à assurer le recouvrement effectif de ces créances ?

4° Dans l'hypothèse où cette autorité serait le conseil des ministres en vertu de l'article 91-25° du statut d'autonomie, celui-ci pourrait-il déléguer son pouvoir ou sa signature en la matière au Payeur de la Polynésie française et aux receveur particuliers ?

5° Dans l'hypothèse où ces actions devant les juridictions devaient ressortir des attributions propres des comptables de la Polynésie française, dans quelles conditions et limites l'Assemblée de la Polynésie française peut-elle organiser l'exercice de ces actions en recouvrement devant les juridictions et confier ces attributions, pour certaines créances, à des receveurs particulier, comptables secondaires ?

6° Est-il envisageable de consacrer, au regard des dispositions de l'article 91-25° du statut de la Polynésie française et du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, une compétence partagée du conseil des ministres et du comptable public ? Comment s'organiserait en pratique une telle intervention ? Quelles seraient les responsabilités respectives en cas de non-préservation de créance découlant de l'absence de signature de l'acte de saisine de la juridiction concernée ? »

Vu la Constitution, notamment son article 74 ;

Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française, notamment ses articles 7, 13, 14, 91, 102 et 183 à 186 ;

Vu le code des juridictions financières, notamment ses articles L.O. 272-2, L.O. 272-32, L.O. 274-4 et L.O. 274-5 ainsi que les autres articles du titre VII de la deuxième partie de son livre II ;

Vu le code des impôts de la Polynésie française, notamment son article LP. 750 ;

**EST D'AVIS
de répondre dans le sens des observations suivantes :**

1. Aux termes de l'article 74 de la Constitution : *« Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République. / Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe : / - les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ; / - les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ; / - les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ».*

2. En premier lieu, le premier alinéa de l'article 13 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispose : *« Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française ».* Aux termes de l'article 14 de la même loi : *« Les autorités de l'Etat sont compétentes dans les seules matières suivantes : / (...) 2° Garantie des libertés publiques ; justice : (...) procédure pénale, (...) procédure administrative contentieuse, (...) ; 7° Monnaie ; crédit ; change ; Trésor ; marchés financiers ; (...) 10° Règles relatives à l'administration, à l'organisation et aux compétences des communes,*

de leurs groupements et de leurs établissements publics ; coopération intercommunale ; contrôle des actes des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ; régime comptable et financier et contrôle budgétaire de ces collectivités ; (...) ; 11° *Fonction publique civile et militaire de l'Etat ; statut des autres agents publics de l'Etat ; (...)* ». L'article 7 de cette loi même loi prévoit : « *sont applicables de plein droit en Polynésie française, sans préjudice de dispositions les adaptant à son organisation particulière, les dispositions législatives et réglementaires qui sont relatives : / 1° A la composition, l'organisation, le fonctionnement et les attributions (...) de la Cour des comptes, (...) et de toute juridiction nationale souveraine, (...) ; / 6° A la procédure administrative contentieuse* ».

3. Il résulte de l'objet et des termes mêmes de la loi organique du 27 février 2004 que, d'une part, le régime financier et comptable des services de l'Etat relève de la compétence de l'Etat et, d'autre part, que « *le régime comptable et financier* » et le « *contrôle budgétaire* » des communes de la Polynésie française, de leurs groupements et de leurs établissements publics relèvent également de la compétence de l'Etat en application du 10° de l'article 14 de la loi organique. En revanche, n'entrant dans aucune des matières réservées à l'Etat par les articles 7 et 14 de la loi organique du 27 février 2004 susvisée, la définition du régime budgétaire et comptable de la Polynésie française, de ses services et de ses établissements, dont le régime de recouvrement, qui fait l'objet de la présente demande d'avis, ressortissent par conséquent à la compétence des autorités de la Polynésie française.

4. En deuxième lieu, l'article 91 de la loi la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispose que : « *Dans la limite des compétences de la Polynésie française, le conseil des ministres : (...) 25° Décide d'intenter les actions ou de défendre devant les juridictions au nom de la Polynésie française, y compris en ce qui concerne les actions contre les délibérations de l'assemblée de la Polynésie française ou de sa commission permanente ; transige sur les litiges sous réserve des dispositions de l'article 23 ; (...)* ».

5. Il résulte toutefois des dispositions du chapitre IV du titre VI de la loi organique susvisée au nombre desquelles figurent les articles 183, 184 et 185 et des dispositions ayant valeur de loi organique du titre VII de la deuxième partie du livre II du code des juridictions financières au nombre desquelles figurent les articles L.O. 272-2, L.O. 272-32, L.O. 274-4 et L.O. 274-5, que le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable figure au nombre des règles de rang organique applicables en Polynésie française.

6. Par suite, d'une part, les autorités de la Polynésie française ne peuvent modifier ou *a fortiori* écarter le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable ainsi d'ailleurs que toute autre règle comptable prévue par la loi organique et notamment celles qui fixent les attributions du comptable public. D'autre part, le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable fait obstacle à ce que les dispositions citées au point 4 soient interprétées en ce sens que le conseil des ministres de la Polynésie française serait compétent, en matière de recouvrement de créances, pour décider d'intenter des actions ou de défendre devant les juridictions au nom de ce territoire. En effet, il est inhérent au principe, en l'espèce de valeur organique, de séparation de l'ordonnateur et du comptable que ce dernier dispose de la plénitude des compétences qui lui permettent d'accomplir les missions qui lui sont dévolues, parmi lesquelles celle d'agir en justice en vue d'obtenir le recouvrement des créances dont il est chargé.

7. A cet égard, la Cour de cassation a jugé que l'article 76 de la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 2005 relative à la réglementation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française et de ses établissements publics, qui prévoit notamment que les comptables

publics de la Polynésie française sont seuls chargés de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs des créances ainsi que de l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que sont habilités à recevoir la Polynésie française et ses établissements publics, n'est pas contraire à l'article 91 de la loi organique susvisée, qui prévoit que, dans la limite des compétences de cette collectivité, le conseil des ministres décide d'intenter des actions ou de défendre devant les juridictions au nom de la Polynésie française, « *le principe de la séparation entre ordonnateur et comptable trouvant à s'y appliquer, et les pouvoirs du payeur ne pouvant être subordonnés à une autorisation du conseil des ministres, et que cette délibération confère au comptable public le pouvoir de saisir le tribunal à l'effet de préserver les droits de la Polynésie française en matière d'impôts* ».

8. Il y a donc lieu de répondre aux questions posées par la Polynésie française que :

1° Les comptables publics de la Polynésie française sont compétents pour la représenter en défense devant les juridictions en ce qui concerne les recours formés devant toute juridiction contre les décisions prises par l'administration sur les contestations relatives au recouvrement des impôts, taxes, redevances et sommes quelconques dont la perception leur incombe, en l'espèce notamment celles mentionnées à l'article LP. 750 du code des impôts de la Polynésie française.

2° Les comptables publics de la Polynésie française sont compétents pour exercer les actions en justice liées directement ou indirectement au recouvrement des créances de cette collectivité dont ils sont chargés, en particulier pour consentir des remises, cessions de rang ou abandons de privilège ou d'hypothèques, pour demander l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire, déclarer les créances et agir en relevé de forclusion faute d'une telle déclaration dans les délais légaux, pour obtenir le prononcé de mesures conservatoires (saisie-conservatoire, séquestre, nantissement...) ou encore pour agir en vue de la mise en œuvre de procédures d'exécution forcée (saisie-attribution, saisie-exécution, saisie-immobilière...).

3° La Polynésie française, en l'occurrence l'Assemblée de la Polynésie française en application de l'article 102 de la loi organique du 27 février 2004 susvisée, est compétente pour définir le régime budgétaire et comptable de la Polynésie française, de ses services et de ses établissements, en particulier pour organiser l'exercice des actions visées au 2° devant les juridictions, dans le respect des dispositions constitutionnelles et organiques et, notamment, du chapitre IV du titre VI de la loi organique du 27 février 2004 susvisée, au nombre desquelles figurent les articles 183, 184 et 185 et des dispositions ayant valeur de loi organique du titre VII de la deuxième partie du livre II du code des juridictions financières au nombre desquelles figurent les articles L.O. 272-2, L.O. 272-32, L.O. 274-4 et L.O. 274-5. Il en résulte que la Polynésie française ne pourrait pas modifier ou *a fortiori* écarter le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable ainsi d'ailleurs que toute autre règle comptable prévue par la loi organique et notamment celles qui fixent les attributions du comptable public. En revanche, ces mêmes dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à une réglementation de la Polynésie française qui aménagerait sans la dénaturer la règle de compétence rappelée aux 1° et 2°. En particulier, aucun principe de rang supérieur ne s'oppose à ce que cette compétence soit confiée, pour certaines créances, à des receveurs particuliers, comptables secondaires.

Il n'y a pas lieu, compte tenu de ce qui a été dit ci-dessus aux 1° à 3°, de répondre aux autres questions de la demande d'avis.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat (section des finances) dans sa séance du mercredi 4 juin 2025.