ASSEMBLÉE
DE LA
POLYNÉSIE FRANÇAISE

Commission de l'économie, des finances,
du budget et de la fonction publique

N° 175-2021

Papeete, le 12 NOV. 2021

RAPPORT

relatif à un projet de délibération portant modification de la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 en vue de renforcer la transparence et la sécurité juridique des titres de recettes,

présenté au nom de la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique,

par Madame et Monsieur les représentants Moihara TUPANA et Luc FAATAU

Document mis
en distribution

Le 12 NOV. 2021

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les représentants,

Par lettre n° 8233/PR du 18 octobre 2021, le Président de la Polynésie française a transmis aux fins d'examen par l'assemblée de la Polynésie française, un projet de délibération portant modification de la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 en vue de renforcer la transparence et la sécurité juridique des titres de recettes.

Ce projet de délibération découle du plan d'actions n° 2 (2021-2024) du plan stratégique de réforme du système de gestion des finances publiques de la Polynésie française¹, qui prévoit le renforcement de la réglementation comptable en matière de recettes publiques.

Il vient mettre en œuvre la fiche n° 40 du plan d'actions, qui décrit les étapes nécessaires pour réglementer les mentions relatives à l'identification de l'émetteur des titres de recettes dans l'avis d'émission du titre de recettes dans le but de renforcer la transparence et la sécurité juridique des titres de recettes du Pays.

Cette modernisation est impactée dans le texte qui contient la réglementation relative aux titres de recettes, à savoir la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 portant adoption de la réglementation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française et de ses établissements publics.

Elle se rattache au projet de code des finances publiques, également inscrit dans ledit plan d'actions.

I- Le double enjeu du projet de délibération

Le projet de délibération répond au double enjeu suivant :

- Clarifier la notion de titre de recettes et donner une existence réglementaire au bordereau d'émission de titres ;
- Sécuriser les mentions inscrites dans le titre de recettes afin de répondre aux exigences nouvellement imposées aux décisions de l'administration de la Polynésie française.

¹ Approuvé par arrêté n° 1970 CM du 9 septembre 2021.

A/ Clarifier la notion de titre de recettes exécutoire en instaurant la distinction entre le titre exécutoire et son avis d'émission

En vertu des articles 84 et 85 de la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995, les titres délivrés par la Polynésie française, collectivité dotée de prérogatives de puissance publique, sont qualifiés de « titres exécutoires » de plein droit, permettant l'exécution forcée par le comptable public.

Le titre de recettes exécutoire comprend en pratique deux volets distincts qui chacun répondent à des fonctions différentes : le titre de recette original (*volet 1*), transmis au comptable, et l'avis d'émission du titre (*volet 2*), reçu par le débiteur.

Or, la réglementation ne distinguant pas ces deux volets, la notion de « titre exécutoire » est source de confusion et de contentieux.

En effet, lorsque le débiteur attaque la forme du titre exécutoire de la Polynésie française, il attaque en réalité la forme du second volet, à savoir l'avis d'émission du titre qu'il a reçu.

Le juge lui-même s'y perd en confondant titre exécutoire (*volet 1 du titre, transmis au comptable*) et avis d'émission du titre (*volet 2 reçu par le débiteur*), reçu par le débiteur.

En outre, la réglementation, dès lors qu'elle ne distingue pas les volets du titre, n'impose pas de mentions distinctes selon le volet, ce qui n'est pas approprié. En effet, afin de garantir la transparence vis-à-vis des tiers débiteurs, seul l'avis d'émission du titre (*volet 2*) doit prévoir des mentions spécifiques qui permettent à ces derniers d'être parfaitement informés de la nature de leur dette et des moyens de faire valoir leurs droits : délais de recours, modalités de paiement ou les éléments relatifs à l'identification de l'auteur de l'acte (*nom, prénom, qualité, signature*).

Aussi, il convient de préciser dans la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995, la notion de titre exécutoire au sens « matériel », c'est-à-dire la façon dont il se matérialise formellement afin d'imposer des mentions adaptées selon le destinataire et ou la fonction attendue.

Par la même occasion, il est conféré une existence réglementaire au bordereau d'émission de titres et à sa signature qui joue un rôle fondamental puisque le bordereau est le seul acte qui matérialise l'ordre donné au comptable de recouvrer et qui confère force exécutoire au titre.

B/ Sécuriser juridiquement les titres de recettes et adapter les mentions qui y sont inscrites aux exigences nouvellement imposées aux décisions administratives

1) Une sécurisation de la forme des titres de recettes dans le but de freiner les recours contentieux suspensifs

Le caractère suspensif du recours contre un titre de recettes est un principe général du droit qui découle du respect des droits de la défense. Ce principe s'applique donc même en l'absence de source écrite.

En outre, la Polynésie française n'étant pas compétente pour prévoir le caractère suspensif ou non d'un recours juridictionnel², elle ne peut donc aménager ce principe qui s'applique d'office.

De nombreux recours en annulation de titres se fondent sur l'irrégularité en la forme de l'avis d'émission du titre, et notamment sur l'omission de certaines mentions, alors même que le bien-fondé de la créance n'est pas en cause.

Aussi, afin d'éviter de suspendre, voire de compromettre, le recouvrement de recettes légalement fondées, il est impératif de sécuriser d'avantage la forme des titres de recettes³.

Cet objectif est d'autant plus légitime depuis l'entrée en vigueur de la loi du pays n° 2020-34 du 8 octobre 2020 relative aux relations entre l'administration de la Polynésie française et ses usagers.

² Avis n° 390081 du Conseil d'Etat du 7 juillet 2015.

³ Depuis 2019, on compte ainsi cinq recours en justice mettant en cause l'irrégularité formelle des titres de recettes.

2) La mise en conformité de la réglementation relative aux titres de recettes avec les exigences découlant du nouveau formalisme imposé aux décisions administratives

L'article 21 de la loi du pays n° 2020-34 du 8 octobre 2020 a pour objet de permettre au destinataire d'un acte administratif d'identifier clairement son auteur.

Afin d'être transparente et notamment de faciliter les recours des usagers contre les décisions qu'elle a rendues, ledit article impose dorénavant à l'administration polynésienne que toutes ses décisions comportent les mentions relatives à leur auteur (*signature, nom, prénom et qualité*).

Il résulte du champ d'application de la loi du pays précitée⁴ que seul l'avis d'émission du titre de recettes (*volet 2*), en tant que décision administrative adressée à l'utilisateur, doit comporter les mentions relatives à son auteur.

Cependant, la signature de chaque avis d'émission restant matériellement trop contraignante⁵, en pratique, seuls les bordereaux récapitulatifs des titres sont signés. En effet, un bordereau regroupant en moyenne 5 titres de recettes, cette pratique permet de réduire considérablement le nombre de documents à signer.

Pour des raisons pratiques, il est donc proposé d'alléger le formalisme prescrit par l'article LP 21 de la loi du pays n° 2020-34 tout en apportant au redevable le maximum de garanties en cas de contestation.

En effet, la formalité de la signature reste accomplie puisque, bien qu'elle n'est pas apposée sur chaque avis d'émission, le bordereau d'émission de titres de recettes est signé par l'ordonnateur, signature qui emporte signature de l'ensemble des titres de recettes qui y sont joints et leur donnera force exécutoire.

3) La proposition de déroger à la loi du pays n° 2020-34 du 8 octobre 2020 en dissociant la signature des mentions de l'auteur de l'acte

Sur le fondement du dernier alinéa de l'article LP 1 de la loi du pays du 8 octobre 2020, qui dispose que des réglementations particulières peuvent prévoir des dispositions dérogatoires, notamment à l'article LP 21, il est proposé de créer une dissociation formelle entre la signature (*qui sera dorénavant régie par le III de l'article 85 de la délibération n° 95-205*), et les autres mentions relatives à l'identification de l'auteur de l'acte (*dorénavant énumérées dans le II du même article*).

Ainsi, les nom, prénom et qualité de l'auteur de l'acte seront indiqués sur l'avis d'émission du titre transmis au débiteur (*volet 2*) tandis que sa signature sera apposée sur le bordereau de titres de recettes.

En cas de contestation, l'autorité administrative produit ledit bordereau en justifiant que la personne qui l'a signé est bien celle dont le nom, prénom et qualité apparaissent sur l'avis d'émission.

Grâce à cette dissociation, le titre de recette ne pourra plus être annulé sous prétexte que l'avis des sommes à payer reçu par le débiteur n'est pas signé.

II- Les modifications effectuées dans la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995

Afin d'atteindre les objectifs précités, il est proposé de réécrire totalement les articles 84 et 85 de la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 pour leur apporter plus de lisibilité, d'homogénéité et de modernité.

Il est donc procédé au regroupement au sein de l'article 84, de l'ensemble des règles relatives à la chaîne de la recette (*nature des recettes, liquidation, ordonnancement, force exécutoire des titres de recettes, phase de recouvrement*).

⁴ Que l'article LP 1 limite aux échanges entre l'administration et ses usagers en excluant les relations entre l'administration et ses agents.

⁵ La Direction du budget et des finances en signe à elle seule environ 2000 par an.

L'article 85 est par suite réservé au seul formalisme des titres de recettes (*conditions d'émission et mentions et dispense de signature de l'avis d'émission*). Il introduit la distinction entre le titre de recette (*volet 1*) de l'avis des sommes à payer (*volet 2*) et donne une existence réglementaire au bordereau de titres.

Le présent projet de délibération a été examiné par la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique le 9 novembre 2021 lors de laquelle il a été indiqué que cette clarification est rendue nécessaire par l'augmentation du nombre de contentieux sur l'ensemble des décisions administratives et pour compléter une réglementation budgétaire et comptable qui, par manque de précision, est source de confusion pour les juridictions.

*
* *

À l'issue des débats, le projet de délibération portant modification de la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 en vue de renforcer la transparence et la sécurité juridique des titres de recettes a recueilli un vote favorable unanime des membres de la commission.

En conséquence, la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique propose à l'assemblée de la Polynésie française d'adopter le projet de délibération ci-joint.

LES RAPPORTEURS

Moihara TUPANA

Luc FAATAU

TABLEAU COMPARATIF

Projet de délibération portant modification de la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 en vue de renforcer la transparence et la sécurité juridique des titres de recettes
(Lettre n° 8233/PR du 18-10-2021)

DISPOSITIONS EN VIGUEUR	MODIFICATIONS PROPOSÉES
<p>Livre 2 : Dispositions comptables Première partie : Principes fondamentaux communs à la Polynésie française, à l'Assemblée de la Polynésie française, au Conseil économique, social et culturel, à l'Autorité polynésienne de la concurrence et aux établissements publics de la Polynésie française Titre 2 : Opérations Chapitre 1^{er} : Opérations de recettes</p>	
<p>Art. 84.—</p> <p>Les recettes de la Polynésie française et de ses établissements publics comprennent les produits d'impôts, de taxes, de droits, de cotisations, de contributions, de redevances pour services rendus et autres produits dont le recouvrement est autorisé par les délibérations ou règlements en vigueur ou résulte de décisions de justice ou de conventions.</p> <p><i>Alinéa 1 de l'article 85</i></p> <p><i>Alinéas 2 et 3 de l'article 85</i></p> <p>A l'exception des créances résultant de contrats notariés ou de jugements exécutoires, l'ensemble des recettes de la Polynésie française et de ses établissements publics s'exécutent par l'émission de titres exécutoires.</p> <p><i>Alinéa 4 de l'article 85</i> Toutefois, le remboursement des trop-perçus sur salaires et accessoires de salaires peut s'exécuter sans émission de titre, sous réserve des dispositions de l'article 87-1.</p> <p><i>5^e et dernier alinéa de l'article 85</i></p> <p>Constituent des actes exécutoires de plein droit les titres de recettes ou ordres de recettes que la Polynésie française ou ses établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir.</p> <p>Constitue également un acte exécutoire l'avis de mise en recouvrement émis par les receveurs particuliers.</p> <p>Les titres exécutoires doivent comporter les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> — l'identité et l'adresse géographique et postale du débiteur ; — la nature de la créance ; — la référence au texte ou au fait générateur sur lesquels est fondée l'existence de la créance ; — les bases de la liquidation de la créance ; 	<p>Article 84.— Dispositions générales aux opérations de recettes</p> <p>Les recettes de la Polynésie française et de ses établissements publics comprennent les produits d'impôts, de taxes, de droits, de cotisations, de contributions, de redevances pour services rendus et autres produits dont le recouvrement est autorisé par les règlementations en vigueur ou résulte de décisions de justice ou de conventions.</p> <p>Il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses.</p> <p>Dans les conditions prévues pour chacune d'elles, les recettes sont liquidées avant d'être recouvrées. La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la dette des redevables.</p> <p>Toute créance liquidée fait l'objet d'un titre de recette émis dans les conditions prévues à l'article 85. Toutefois, le remboursement des trop-perçus sur rémunération peut s'exécuter sans émission de titre, sous réserve des dispositions de l'article 87-1.</p> <p>Pour les recettes encaissées sur versements spontanés des redevables, le titre de recettes peut être établi périodiquement pour régularisation.</p> <p>Constituent des actes exécutoires de plein droit les titres de recettes que la Polynésie française ou ses établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir.</p> <p>Constitue également un acte exécutoire l'avis de mise en recouvrement émis par les receveurs particuliers.</p>

DISPOSITIONS EN VIGUEUR	MODIFICATIONS PROPOSÉES
<p>— l'imputation budgétaire donnée à la recette ; — le montant de la somme à recouvrer ; — la date à laquelle le titre est émis ; — les délais et voies de recours dont le contribuable dispose pour contester le titre ; — les modalités de paiement.</p>	
<p>Art. 85.— Il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses.</p> <p>Dans les conditions prévues pour chacune d'elles, les recettes sont liquidées avant d'être recouvrées.</p> <p>La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la dette des redevables.</p> <p><i>Toute créance liquidée fait l'objet d'un ordre de recette constitué par un extrait de décision de justice, un acte formant titre, un arrêté de débet ou un titre de perception émis par l'ordonnateur.</i></p> <p>Pour les recettes encaissées sur versements spontanés des redevables, le titre de perception peut être établi périodiquement pour régularisation.</p> <p><i>Alinéas 7 à 13 de l'article 84, sauf dernier tiret qui est nouvellement créé</i></p>	<p>Article 85.—</p> <p><i>Formalisme des titres de recettes</i></p> <p><i>I – Émission du titre de recette</i></p> <p><i>Le titre de recette émis par l'ordonnateur de la Polynésie française est composé de deux volets :</i></p> <p><i>1° Un premier volet appelé « titre de recette » émis en trois exemplaires : deux destinés au comptable et un à l'ordonnateur conformément à leurs missions respectives.</i></p> <p><i>2° Un second volet appelé « avis d'émission du titre » ou « avis des sommes à payer » adressé au débiteur par le comptable pour l'inviter à payer sa dette.</i></p> <p><i>Les titres de recettes sont récapitulés sur des bordereaux d'émission de titres de recettes dûment référencés.</i></p> <p><i>La signature du bordereau d'émission des titres par l'ordonnateur emporte signature de l'ensemble des titres de recettes qui y sont joints et leur donne force exécutoire.</i></p> <p><i>II - Mentions des volets du titre de recette</i></p> <p><i>Le premier volet « titre de recette » comporte les mentions suivantes :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - identité et adresse géographique et postale du débiteur ; - nature de la créance ; - référence au texte ou au fait générateur sur lesquels est fondée l'existence de la créance ; - bases de la liquidation de la créance ; - imputation budgétaire de la recette ; - montant de la somme à recouvrer ; - date à laquelle le titre est émis ; - <i>numéro (référence) du bordereau sur lequel le titre a été récapitulé.</i>

DISPOSITIONS EN VIGUEUR	MODIFICATIONS PROPOSÉES
<p>Alinéa 14 de l'article 84 Alinéa 15 de l'article 84</p>	<p><i>Le second volet « avis d'émission du titre » comporte, outre les mentions portées sur le premier volet, les mentions suivantes :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>noms, prénoms, et qualité de l'émetteur conformément à l'article LP 21 de la loi du pays n° 2020-34 du 8 octobre 2020 relative aux relations entre l'administration de la Polynésie française et ses usagers ;</i> - <i>voies et délais de recours ;</i> - <i>modalités de paiement.</i> <p><i>III – Dispense de signature de l'avis d'émission du titre</i></p> <p><i>Par dérogation à l'article LP 21 de la loi du pays n° 2020-34 du 8 octobre 2020 susvisée et conformément à son article LP 1, l'avis d'émission du titre est dispensé de signature. En cas de contestation de celui-ci par le débiteur, le bordereau de titres de recettes est produit afin d'attester de sa signature.</i></p> <p><i>IV - Les dispositions du présent article sont, sous réserve des dispositions spécifiques à ces derniers, applicables aux établissements publics, aux receveurs particuliers et aux autorités administratives indépendantes.</i></p>

**ASSEMBLÉE
DE LA
POLYNÉSIE FRANÇAISE**

NOR : DBF2122405DL-4

DÉLIBÉRATION N° /APF

DU

portant modification de la délibération n° 95-205 AT
du 23 novembre 1995 en vue de renforcer la
transparence et la sécurité juridique des titres de
recettes

L'ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française, ensemble la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 modifiée complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française ;

Vu la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 portant adaptation de la réglementation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française et de ses établissements publics et notamment ses articles 84 et 85 ;

Vu la loi du pays n° 2020-34 du 8 octobre 2020 relative aux relations entre l'Administration de la Polynésie française et ses usagers et notamment ses articles LP 1 et LP 21 ;

Vu l'arrêté n° 2296 CM du 18 octobre 2021 soumettant un projet de délibération à l'assemblée de la Polynésie française ;

Vu la lettre n° /2021/APF/SG du portant convocation en séance des représentants à l'assemblée de la Polynésie française ;

Vu le rapport n° du de la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique ;

Dans sa séance du

A D O P T E :

Article 1^{er}.- L'article 84 de la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 susvisée est ainsi rédigé :

« Article 84 – Dispositions générales aux opérations de recettes

Les recettes de la Polynésie française et de ses établissements publics comprennent les produits d'impôts, de taxes, de droits, de cotisations, de contributions, de redevances pour services rendus et autres produits dont le recouvrement est autorisé par les réglementations en vigueur ou résulte de décisions de justice ou de conventions.

Il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses.

Dans les conditions prévues pour chacune d'elles, les recettes sont liquidées avant d'être recouvrées. La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la dette des redevables.

Toute créance liquidée fait l'objet d'un titre de recette émis dans les conditions prévues à l'article 85. Toutefois, le remboursement des trop-perçus sur rémunération peut s'exécuter sans émission de titre, sous réserve des dispositions de l'article 87-1.

Pour les recettes encaissées sur versements spontanés des redevables, le titre de recettes peut être établi périodiquement pour régularisation.

Constituent des actes exécutoires de plein droit les titres de recettes que la Polynésie française ou ses établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir.

Constitue également un acte exécutoire l'avis de mise en recouvrement émis par les receveurs particuliers. ».

Article 2.- L'article 85 de la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 susvisée est ainsi rédigé :

« Article 85 – Formalisme des titres de recettes

I – Émission du titre de recette

Le titre de recette émis par l'ordonnateur de la Polynésie française est composé de deux volets :

- 1° Un premier volet appelé « titre de recette » émis en trois exemplaires : deux destinés au comptable et un à l'ordonnateur conformément à leurs missions respectives.*
- 2° Un second volet appelé « avis d'émission du titre » ou « avis des sommes à payer » adressé au débiteur par le comptable pour l'inviter à payer sa dette.*

Les titres de recettes sont récapitulés sur des bordereaux d'émission de titres de recettes dûment référencés.

La signature du bordereau d'émission des titres par l'ordonnateur emporte signature de l'ensemble des titres de recettes qui y sont joints et leur donne force exécutoire.

II - Mentions des volets du titre de recette

Le premier volet « titre de recette » comporte les mentions suivantes :

- identité et adresse géographique et postale du débiteur ;*
- nature de la créance ;*
- référence au texte ou au fait générateur sur lesquels est fondée l'existence de la créance ;*
- bases de la liquidation de la créance ;*
- imputation budgétaire de la recette ;*
- montant de la somme à recouvrer ;*
- date à laquelle le titre est émis ;*
- numéro (référence) du bordereau sur lequel le titre a été récapitulé.*

Le second volet « avis d'émission du titre » comporte, outre les mentions portées sur le premier volet, les mentions suivantes :

- *noms, prénoms, et qualité de l'émetteur conformément à l'article LP 21 de la loi du pays n° 2020-34 du 8 octobre 2020 relative aux relations entre l'administration de la Polynésie française et ses usagers ;*
- *voies et délais de recours ;*
- *modalités de paiement.*

III – Dispense de signature de l'avis d'émission du titre

Par dérogation à l'article LP 21 de la loi du pays n° 2020-34 du 8 octobre 2020 susvisée et conformément à son article LP 1, l'avis d'émission du titre est dispensé de signature. En cas de contestation de celui-ci par le débiteur, le bordereau de titres de recettes est produit afin d'attester de sa signature.

IV - Les dispositions du présent article sont, sous réserve des dispositions spécifiques à ces derniers, applicables aux établissements publics, aux receveurs particuliers et aux autorités administratives indépendantes. ».

Article 3.- Le Président de la Polynésie française est chargé de l'exécution de la présente délibération qui sera publiée au *Journal officiel* de la Polynésie française.

La secrétaire,

Le Président,

Béatrice LUCAS

Gaston TONG SANG