

Décision du Tribunal administratif n° 2400390 du 30 septembre 2025

Tribunal administratif de Polynésie française

1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 16 septembre 2024 et 6 février 2025, la société Boyer, représentée par la SCP UGGC Avocats, demande au tribunal :

1°) d'annuler le titre de recettes valant titre exécutoire n° 2155 du 15 juillet 2024 d'un montant de 33 965 020 F CFP émis à son encontre par la Polynésie française ;

2°) de la décharger de l'obligation de payer l'intégralité de la somme mise à sa charge par le titre exécutoire susvisé ;

3°) de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 3 000 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

son recours est recevable ; il n'est pas fondé sur le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique mais sur la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 ainsi que sur les dispositions du premier alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative auxquelles renvoyait le titre litigieux ; sa requête n'avait donc pas à être précédée d'un recours préalable devant la Polynésie française ;

le décompte de liquidation établi par la Polynésie française, daté du 9 mars 2022, signé sans réserve le 11 mars 2022 par l'entreprise, est devenu définitif et ne peut plus être remis en cause ;

semblant estimer que la société Boyer aurait bénéficié d'un « trop-perçu » dans le cadre du marché, la Polynésie française a ensuite émis un titre de recettes n° 2155 du 15 juillet 2024, d'un montant de 33 965 020 F CFP ; ce titre de recettes remettait en cause, irrégulièrement et sans explication, le décompte de liquidation définitif du 9 mars 2022, en mentionnant des sommes qui n'y figurent pas alors que le décompte définitif déjà mentionné indiquait un « solde » de 17 715 856 F CFP au débit de la société Boyer ; outre la remise en cause du décompte de liquidation, la Polynésie française se prévaut à son bénéfice d'une somme qui, dans le décompte de liquidation, est portée au crédit de la société Boyer ; précisément, la somme de 16 249 164 F CFP a été prise en compte pour obtenir le solde du décompte de liquidation à hauteur de 17 715 856 F CFP de sorte que ladite somme de 16 249 164 F CFP ne constitue pas une créance distincte du solde du marché (puisqu'elle en constitue l'un des composants), et ne peut donc en être isolée, ni y être additionnée, sauf à commettre une « absurdité arithmétique » comme l'a précisé fait la Polynésie française, dans le titre litigieux ; à la date d'émission du commandement de payer, soit le 16 septembre 2024, la somme de 33 965 020 F CFP n'était en tout

état de cause pas exigible et seule la somme de 17 715 856 F CFP restait exigible par la Polynésie française en exécution du marché au titre d'un « reste dû » ; la société Boyer, par un ordre de virement du 28 novembre 2024, a, conformément au commandement de payer précité, réglé le solde du décompte de liquidation général et définitif, à hauteur de la somme de 17 715 856 F CFP ; ainsi, depuis cette date, l'intégralité des sommes exigibles a été payée par la société Boyer en application du décompte général et définitif.

A titre principal, en ce qui concerne l'irrégularité du titre de recettes en litige :

l'auteur de l'acte est incompétent dès lors qu'il n'est pas justifié d'une délégation régulière au bénéfice de Mme A... à la date d'émission du titre de recettes en litige ;

le bordereau du titre de recettes n'a pas été régulièrement signé dès lors que sa signataire, Mme A..., n'était pas légalement compétente à cet effet, ce qui entache également le titre en litige d'un vice de forme ;

la mention des bases de liquidation fait défaut au regard de l'article 85 de la délibération du 23 novembre 1995 ; rien ne démontre que l'administration aurait précisé le fondement juridique de la créance, au-delà de la simple invocation d'un trop perçu, ainsi que les bases de la liquidation du montant réclamé ; le seul renvoi au décompte de liquidation du 9 mars 2022 est insuffisant et le titre en litige ne contient aucune autre explication relative aux bases et éléments de calculs, permettant de comprendre le montant de la créance qui y est portée ; les éléments d'explication ne peuvent pas être fournis a posteriori par l'administration.

A titre subsidiaire, en ce qui concerne l'absence de bien-fondé du titre exécutoire en litige :

elle prend acte du fait que, selon la Polynésie française, « le titre contesté est fondé non pas sur la transaction (...) mais sur l'exécution financière du décompte de liquidation » du marché ;

ce titre méconnaît toutefois le principe d'unicité et d'intangibilité du décompte ; le titre de recettes en cause est, en effet, illégal compte tenu du caractère définitif du décompte de liquidation ; les parties ne peuvent plus se prévaloir d'une nouvelle créance née de l'exécution du marché qui ne soit pas incluse dans le solde (débit ou créditeur) arrêté lors de l'établissement du décompte général et définitif (DGD) ; l'émission par la Polynésie française d'un titre de recettes ayant force exécutoire est réservée au recouvrement de créances publiques revêtant un caractère liquide et exigible, or, une créance qui contrevient au principe d'unicité du décompte n'est ni liquide ni exigible ; le 9 mars 2022, le gouvernement de la Polynésie française a transmis à la société Boyer un premier décompte de liquidation, présentant un solde négatif de 17 715 856 F CFP au débit de la société Boyer ; ce premier décompte de liquidation est devenu définitif et intangible à l'égard des parties et la créance de 33 965 020 F CFP portée au titre litigieux n'est pas exigible par la Polynésie française dans la mesure où elle méconnaît le caractère définitif et intangible du décompte de liquidation du marché, faute d'y être mentionnée ; la Polynésie française ne peut modifier le solde du décompte définitif du marché au seul motif qu'elle aurait omis d'y inclure des acomptes indument versés à la société Boyer durant l'exécution

du marché ; la Polynésie française ne peut pas demander le remboursement d'acomptes qui n'auraient pas été inscrits dans le décompte ;

la créance qui est portée sur ce titre est, en tout état de cause, éteinte ; il n'existe plus aucune créance exigible en lien avec l'exécution du décompte de liquidation ; elle s'est acquittée de l'ensemble des créances relatives à l'exécution du décompte de liquidation du marché ; le titre exécutoire en litige est ainsi dépourvu de fondement et doit être annulé.

incidemment, le maintien par la Polynésie française en connaissance de cause du titre exécutoire en litige caractérise un « comportement concussionnaire » au sens de l'article 432-10 du code pénal.

Par un mémoire en défense enregistré le 20 janvier 2025, la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir, à titre principal, que la requête est irrecevable en ce que le recours spécifique dénommé « opposition à titre » repose sur un fondement réglementaire qui ne s'applique pas aux titres émis par la Polynésie française, lesquels peuvent être contestés dans le cadre d'un recours de plein contentieux soumis aux dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative alors qu'en l'espèce la requête n'a pas été précédée d'un « recours » et, à titre subsidiaire, que les moyens exposés dans la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 10 février 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 7 mars 2025.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- le code polynésien des marchés publics ;
- la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Graboy-Grobescio,
- les conclusions de M. Boumendjel, rapporteur public,
- les observations de Me Varrod représentant la société Boyer et celles de M. B... pour la Polynésie française.

Considérant ce qui suit :

Un marché public relatif aux travaux de construction d'une marina à Tevaitoa, sur l'île de Raiatea, a été conclu le 19 mars 2018 entre la Polynésie française et la société Boyer. Le 27 août 2018, des opposants au projet de marina ont occupé les abords du chantier et une partie du site en limitant les manœuvres de la drague. Par une ordonnance n°1800365 du 29 octobre 2018, le juge des référés a enjoint aux manifestants de libérer l'accès à la parcelle domaniale. Les travaux ont alors été suspendus le 16 novembre 2018 par ordre de service, puis ajournés, avec effet rétroactif, le 14 décembre 2018. Par un jugement du 26 mars 2019, le tribunal de céans a annulé l'arrêté du 6 août 2018 portant déclaration d'utilité publique de ces travaux en raison de l'insuffisance de l'étude d'impact. Le 3 juin 2019, un avenant n°190130 au marché public de travaux était conclu, d'un montant de 49 342 348 F CFP TTC, introduisant trois « prix unitaires nouveaux » au profit du titulaire du marché, correspondant, d'une part, à des frais d'immobilisation du chantier à compter du 3 septembre 2018 et, d'autre part, à des frais de réparation et de remise en état de la clôture de chantier. L'avenant a été transmis au haut-commissaire de la République en Polynésie Française qui a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'en prononcer l'annulation. Par un jugement n° 1900460 du 19 mai 2020, le tribunal administratif de céans a annulé cet avenant. Par un arrêt n° 20PA01615 du 14 avril 2023 devenu définitif et revêtu de l'autorité de la chose jugée, la cour administrative d'appel de Paris a annulé ce jugement, et a estimé valide la transaction contenue dans l'avenant contesté et rejeté le déféré présenté par le haut-commissaire de la République en Polynésie française. Entre-temps, la Polynésie française décidait, le 25 novembre 2021, de prononcer la résiliation du marché pour motif d'intérêt général. Le décompte de liquidation a été notifié à la société Boyer le 11 mars 2022 qui l'a signé sans réserve le même jour. Par une ordonnance n° 2300423 du 2 novembre 2023, le juge des référés a condamné la Polynésie française à verser à la société Boyer une provision d'un montant de 49 342 348 F CFP TTC, augmenté des intérêts de retard à compter du 15 mai 2023. Le 15 juillet 2024, la Polynésie française a émis un titre de recettes n° 2155 d'un montant de 33 965 020 F CFP à l'encontre de la société Boyer correspondant à un « trop-perçu » par cette dernière « suivant résiliation » dudit marché n° 18.0020. Par la présente requête, la société Boyer demande au tribunal d'annuler ce titre de recettes valant titre exécutoire et de la décharger de l'obligation de payer l'intégralité de la somme précitée ainsi mise à sa charge.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la Polynésie française :

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. ».

Aux termes de l'article 85 de 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 : « (...) Toute créance liquidée fait l'objet d'un ordre de recettes 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. (...) ». Aux termes de l'article 67 de la même délibération : «« Toute créance liquidée fait l'objet d'un titre de recettes émis dans les conditions prévues à l'article 85. »».

En l'espèce, l'avis d'émission du titre en litige n° 2155 en date du 15 juillet 2024, d'un montant de 33 965 020 F CFP, comporte la mention suivante : « Tout recours portant sur le bien-fondé du présent titre doit être formé dans les conditions et délais prévus par les articles R. 421-1 et suivants du code de justice administrative. ».

En page 7 de sa requête, la société Boyer précise expressément que la contestation du titre en litige et la décharge de l'obligation de payer la somme mise à sa charge ainsi sollicitée sont effectuées « conformément aux voies et délais de recours qui y sont notifiés », telles que précisées au point 4, et se fonde, en page 8 de cette même requête, sur les dispositions de 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 et non, comme le soutient la Polynésie française, sur les dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. La circonstance que l'objet de la requête introductive d'instance soit intitulé « opposition au titre de recettes n° 2155 » n'a aucune incidence sur la nature du recours et sur le fait que la société requérante se soit valablement fondée sur les dispositions de la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995, comme indiqué plus haut et ainsi d'ailleurs qu'en atteste le contenu des écritures en demande. La requête tendant à la contestation du titre de recettes en litige en date du 15 juillet 2024 ayant été enregistrée le 16 septembre 2024, celle-ci n'est dès lors pas tardive. Son irrecevabilité ne peut davantage être tirée du fait que le recours contentieux de la société Boyer n'a pas été précédé d'un autre « recours » ainsi que le fait également valoir la Polynésie française, ou d'une demande préalable, dès lors que, d'une part, les dispositions de la délibération précitée du 23 novembre 1995 et, d'autre part, celles de l'article R. 421-1 du code de justice administrative n'imposent aucune demande préalable à un recours à fin d'annulation d'un titre exécutoire ou de décharge. En conséquence, la fin de non-recevoir opposée par la Polynésie française doit être écartée.

Sur les conclusions aux fins d'annulation et de décharge :

Aux termes de l'article LP. 411-1 du code polynésien des marchés publics : « Les marchés donnent lieu à des versements à titre d'avances, d'acomptes, de règlements partiels définitifs ou de solde, dans les conditions fixées par le présent chapitre. ». L'article LP. 411-8 de ce code dispose que « Les prestations qui ont donné lieu à un commencement d'exécution du marché ouvrent droit à des acomptes. / Le montant d'un acompte ne peut excéder la valeur des prestations auxquelles il se rapporte. ». Aux termes de l'article LP. 411-9 du code précité : « Constitue un règlement partiel définitif un règlement

non susceptible d'être remis en cause par les parties correspondant à la réalisation complète des prestations prévues par un ou plusieurs lots, tranches ou bons de commande d'un marché. / Les règlements d'avances et d'acomptes n'ont pas le caractère de paiements définitifs ; leur bénéficiaire en est débiteur jusqu'au règlement final du marché ou, lorsque le marché le prévoit, jusqu'au règlement partiel définitif. ».

Aux termes de l'article 2.3.3.1 du cahier des clauses administratives générales (CCAG) tel qu'issu de l'arrêté n° 835 CG du 3 mai 1984, applicable au présent litige : « 1 - La personne responsable du marché établit le décompte général qui comprend : - Le décompte final défini au 4 de l'article 2.3.2 ; - L'état du solde établi, à partir du décompte final et du dernier décompte mensuel, dans les mêmes conditions que celles qui sont définies à l'article 2.3.4 pour les acomptes mensuels ; - La récapitulation des acomptes mensuels et du solde. / Le montant du décompte général est égal au résultat de cette dernière récapitulation. 2 - Le décompte général, signé par la personne responsable du marché, doit être notifié au titulaire par ordre de service avant la plus tardive des deux dates ci-après : - Quarante cinq jours après la date de remise du projet de décompte final ; - Trente jours après la publication de l'index de référence permettant la révision du solde. 3 - (...) Si la signature du décompte général est donnée sans réserve, cette acceptation lie définitivement les parties sauf en ce qui concerne le montant des intérêts moratoires ; ce décompte devient ainsi le décompte général et définitif du marché. ».

L'article 6.2 du même CCAG précise que : « 1 - Lorsque la personne publique résilie le marché, en tout ou partie, sans qu'il y ait faute du titulaire et en dehors des cas prévus à l'article 6.5, elle n'est pas tenue de justifier sa décision. Elle délivre une pièce écrite attestant que la résiliation du marché n'est pas motivée par une faute du titulaire, si ce dernier le demande. / Le titulaire est indemnisé dans les conditions prévues au 2 du présent article. 2 -

Sauf stipulation particulière du marché, le décompte de liquidation comprend : 2 -1 Au débit du titulaire : - Le montant des sommes versées à titre d'avance, d'acompte, de paiement partiel définitif et de solde ; - La valeur, fixée par le marché et ses avenants éventuels, des moyens confiés au titulaire que celui-ci ne peut restituer, ainsi que la valeur de reprise des moyens que la personne publique cède à l'amiable au titulaire ; - Le montant des pénalités. 2-2 Au crédit du titulaire : 2-2-1 La valeur des prestations fournies à la personne publique, savoir : La valeur contractuelle des prestations revues, y compris, s'il y a lieu, les intérêts moratoires ; - La valeur des prestations fournies éventuellement en application du 3 de l'article 6. 1 ; 2-2-2 Les dépenses engagées par le titulaire en vue de l'exécution des prestations qui n'ont pas été fournies à la personne publique, dans la mesure où ces dépenses n'ont pas été amorties antérieurement ou ne peuvent pas l'être ultérieurement, savoir : - Le coût des matières et objets approvisionnés en vue de l'exécution du marché ; - Le coût des installations, matériels et outillages, réalisés en vue de l'exécution du marché ; - Les autres frais du titulaire se rapportant directement à l'exécution du marché ; 2-2-3 Les dépenses de personnel dont le titulaire apporte la preuve qu'elles résultent directement et nécessairement de la résiliation du marché ; 2-2-4 Une somme forfaitaire

calculée en appliquant un pourcentage à la différence entre le montant non révisé du marché et le montant non révisé des prestations réceptionnées. Ce pourcentage sera fixé par le marché. ».

L'annulation d'un titre exécutoire pour un motif de régularité en la forme n'implique pas nécessairement, compte tenu de la possibilité d'une régularisation par l'administration, l'extinction de la créance litigieuse, à la différence d'une annulation prononcée pour un motif mettant en cause le bien-fondé du titre. Il en résulte que, lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions tendant à l'annulation d'un titre exécutoire, des conclusions à fin de décharge de la somme correspondant à la créance de l'administration, il incombe au juge administratif d'examiner prioritairement les moyens mettant en cause le bien-fondé du titre qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de la décharge. Dans le cas où il ne juge fondé aucun des moyens qui seraient de nature à justifier le prononcé de la décharge mais retient un moyen mettant en cause la régularité formelle du titre exécutoire, le juge n'est tenu de se prononcer explicitement que sur le moyen qu'il retient pour annuler le titre : statuant ainsi, son jugement écarte nécessairement les moyens qui assortissaient la demande de décharge de la somme litigieuse.

En l'espèce, la Polynésie française a transmis à la société Boyer, le 9 mars 2022, un premier décompte de liquidation présentant un solde négatif de 17 715 856 F CFP porté au débit de la société requérante. Celle-ci a signé ce décompte, sans réserve. Il résulte d'un ordre de virement du 28 novembre 2024, versé aux débats, que la somme précitée a été réglée par la société Boyer à la suite d'un commandement de payer du 16 septembre 2024 émis par la paierie de la Polynésie française. Ayant été signé sans réserve, le décompte de liquidation du 9 mars 2022 est ainsi devenu définitif et intangible à l'égard des parties faisant obstacle à ce que la Polynésie française oppose un titre exécutoire relatif à une créance se rapportant à l'exécution du marché litigieux, fondé selon elle sur un « trop-perçu » d'un montant de 33 965 020 F CFP, mais qui n'a pas été inscrite dans le décompte de liquidation susmentionné. Au surplus, pour justifier la somme réclamée, la Polynésie française, qui confirme que le titre contesté est fondé non pas sur la transaction conclue avec la société Boyer mais sur l'exécution financière du décompte de liquidation, fait valoir que la société requérante omet de compter parmi les sommes inscrites au passif de l'entrepreneur le montant des sommes versées à titre d'avance et d'acompte. L'administration précise que, compte tenu du principe de non contraction entre les recettes et les dépenses posé à l'article 84 de la délibération précitée du 23 novembre 1995, il lui appartenait de payer toutes les sommes inscrites au crédit de la société Boyer puis d'émettre ensuite un titre de recettes pour chaque poste inscrit au débit de celle-ci, sans que ces sommes ne soient compensées entre elles dans le respect du principe d'universalité budgétaire. Contrairement à ce que soutient la société Boyer, trois acomptes ont été inscrits dans le décompte de liquidation précité d'une valeur respective de 47 351 110, 40 022 613 et 14 619 755 F CFP, soit un montant total de 101 993 478 F CFP. Ces trois acomptes ont fait l'objet de certificats de service fait versés aux débats. La circonstance que la personne publique responsable du marché ait procédé aux versements d'acomptes ne fait pas obstacle

à ce qu'elle demande, lors du décompte des travaux faisant suite à la résiliation du marché, le remboursement d'un trop perçu à raison de prestations non exécutées. Toutefois, même si le montant du trop-perçu en litige de 33 965 020 F CFP ne figure pas expressément dans le décompte de liquidation et qu'il peut être déterminé à partir des éléments chiffrés qui le composent, en particulier en retranchant à la somme des acomptes versés d'un montant susmentionné de 101 993 478 F CFP la somme de 68 028 458 F CFP, correspondant au total porté au crédit du titulaire du marché à l'exception du montant des indemnités de résiliation, d'une part, la Polynésie française ne justifie pas le caractère indu des sommes versées à la société requérante au titre des acomptes et, d'autre part, ce montant en litige n'apparaît pas comme un « trop-perçu » réclamé au stade de l'établissement du décompte de liquidation et répercuté sur son solde global. Il s'en déduit ainsi que ladite créance d'un montant de 33 965 020 F CFP inscrit sur le titre en litige ne présente pas un caractère exigible faute d'avoir été expressément justifiée et mentionnée dans le décompte de liquidation du marché devenu définitif.

Il résulte de ce qui précède que la société Boyer est fondée, pour le motif retenu par le présent jugement et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, à demander l'annulation du titre de recettes n° 2155 du 15 juillet 2024 d'un montant de 33 965 020 F CFP émis à son encontre par la Polynésie française. La société Boyer, eu égard au motif d'annulation tenant au bien-fondé du titre de recettes en litige, est ainsi également fondée à solliciter la décharge de l'obligation de payer la somme précitée de 33 965 020 F CFP résultant du titre de recettes susmentionné.

Sur les frais liés au litige :

Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 200 000 F CFP à verser à la société Boyer au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : Le titre de recettes n° 2155 du 15 juillet 2024 d'un montant de 33 965 020 F CFP émis à l'encontre de la société Boyer par la Polynésie française, est annulé.

Article 2 : La société Boyer est déchargée de l'obligation de payer l'intégralité de la somme mise à sa charge par le titre de recettes susvisé d'un montant de 33 965 020 F CFP.

Article 3 : La Polynésie française versera à la société Boyer la somme de 200 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société Boyer et à la Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 16 septembre 2025 à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,
Mme Busidan, première conseillère,
M. Graboy-Grobescos, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 septembre 2025.

Le rapporteur,

M. Graboy-Grobescos
Le président,

P. Devillers
La greffière,

D. Oliva-Germain

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
Un greffier,