

Décision du Tribunal administratif n° 2200003 du 29 septembre 2022

Tribunal administratif de Polynésie française

1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 3 janvier 2022, la Caisse de prévoyance sociale (CPS), représentée par la SCP Duhamel Rameix Gury Maître, demande au tribunal :

1°) à titre principal de décliner la compétence de la juridiction administrative et de renvoyer l'affaire au Tribunal des conflits ;

2°) à titre subsidiaire d'annuler les huit décisions du 10 octobre 2014 par lesquelles l'administrateur général des finances publiques a rejeté les oppositions à poursuites et à exécution formées par elle les 17 et 20 juin 2014 sous les références " CS-UPUSP-14-00 " : 3095/mr, 3096/mr, 3097/mr, 3098/mr, 3099/mr, 3100/mr, 3102/mr et 3156/mr ;

3°) de prononcer la décharge des sommes poursuivies par l'Etat à l'encontre de la CPS, telles que résultant des titres de perception et commandements de payer ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5.000 euros à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- la saisine dans les délais de la juridiction civile, même à la considérer incompétente, a prorogé le délai de recours qui ne recommence à courir à partir de la notification de la décision d'incompétence, décision jamais notifiée à la CPS en l'espèce ;

- à titre principal, le juge administratif n'est pas compétent pour connaître de ce recours et, eu égard à la décision de la Cour de cassation ayant décliné la compétence de la juridiction judiciaire pour en connaître, il y a lieu de saisir le Tribunal des conflits :

- si le juge judiciaire était effectivement saisi d'une opposition à exécution, qui relèverait selon la Cour de cassation du juge administratif, il était également saisi d'une opposition à poursuites, laquelle relève de la compétence exclusive du juge judiciaire et la Cour de cassation dans son arrêt du 3 juin 2021 aurait dû casser l'arrêt attaqué et renvoyer le dossier à la cour d'appel qui restait compétente pour connaître de la régularité en la forme des actes de poursuite ;

- en ce qui concerne l'opposition à exécution, c'est à tort que la Cour de cassation a qualifié de " créances de nature administrative " les créances de l'Etat nées de transports aériens par moyens militaires effectués dans le cadre d'évacuations sanitaires urgentes, fondées sur les dispositions de l'article R. 351-2 du code de l'aviation civile en l'absence de toute convention conclue avec un organisme de sécurité sociale : les créances en litige constituent en effet des créances de sécurité sociale dont seul le juge judiciaire peut connaître ; les transferts inter-îles ou internationaux urgents des ressortissants de la CPS, quel que soit le moyen l'acheminement, constituent des " prestations sociales " et la qualité de la personne réalisant cette prestation pour le compte de la CPS est inopérante pour déterminer la qualification de la créance ; la circonstance que les prestations auraient été rendues en

l'absence de convention entre la CPS et l'Etat, les parties ayant négligé de formaliser la reconduction de la convention conclue le 9 juillet 2001, est indifférente pour cette qualification des créances en litige ; il résulte au demeurant des motifs mêmes de la décision de la Cour de cassation du 3 juin 2021 que si les prestations de transport avaient été servies dans le cadre d'une convention conclue avec la CPS, la nature administrative de la créance aurait été exclue et la qualification de créance de sécurité sociale retenue ; les relations individuelles des caisses primaires d'assurance maladie avec les professionnels du secteur de la santé relèvent du droit privé et, dans le cadre des D, l'Etat se comporte comme un prestataire privé ; les services qu'il rend à la CPS sont ceux d'un transporteur sanitaire, tel un ambulancier ou un taxi ; les créances en litige sont donc nécessairement des créances privées de sécurité sociale, correspondant à des prestations en nature servies par la CPS, pour lesquelles l'Etat est subrogé à l'assuré social ;

- les titres de perception sont irréguliers ; ils ne permettent pas d'identifier la qualité de leur auteur et, tout particulièrement, son poste relevant des services de l'ordonnateur, et non du comptable public ; rien ne démontre qu'il aurait bénéficié d'une délégation régulière de signature du Directeur du Commissariat Outre-mer en Polynésie française dans les conditions de l'article 10 du décret du 7 novembre 2012 ; la signature manuscrite de l'ordonnateur, qui donne force exécutoire aux titres litigieux, doit figurer sur le bordereau récapitulatif des titres de recettes et il appartiendra à l'administration d'en justifier ; les bases de la liquidation effectuée par l'ordonnateur sont imprécises et ne figure aucun détail des sommes à régler qui permettrait à la CPS, et partant au juge, de comprendre et de vérifier les éléments de calcul de l'ordonnateur ; la CPS ne connaît pas la base textuelle fondant les tarifs qui lui ont été appliqués par le Commissariat Outre-Mer en Polynésie française ; les créances sont prescrites en application du délai annuel de l'article 43 de la délibération n° 74-22 du 14 février 1974, s'agissant de prestations sociales de transport prises en charge par la CPS ; subsidiairement, en l'absence de convention ou de textes légaux ou réglementaires prévoyant leur prise en charge par la Caisse de prévoyance sociale sur la période litigieuse, les créances poursuivies par l'Etat ne peuvent lui être opposées et l'Etat doit justifier sur quelle base légale les titres litigieux ont été émis ou, à défaut, se retourner contre les bénéficiaires des evasans et/ou contre la Polynésie française ;

- les commandements de payer sont irréguliers ; aucun élément au dossier ne permet d'établir la régularité de la nomination des comptables publics, M. H A inspecteur du trésor et M. G B - dont on ignore la qualification -, et partant, leur compétence pour notifier les commandements de payer litigieux ; l'article LP 715-6 du code des impôts de la Polynésie française impose que l'engagement des poursuites soit précédé de l'envoi d'une mise en demeure par pli recommandé avec avis de réception, or les lettres de rappel n'ont pas été envoyées par lettre recommandée ;

Par un mémoire en défense enregistré le 20 avril 2022, le haut-commissaire de la République en Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- le juge administratif est compétent pour connaître du litige portant sur l'existence, le montant ou l'exigibilité de la créance en cause, laquelle est de nature administrative ; la récupération de la somme

des indemnités journalières avancées ne fait pas de l'Etat un assuré social, ni de la créance une prestation sociale ; il s'agit d'un produit financier au sens des dispositions de l'article 23 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ; l'Etat est intervenu à la demande de la CPS ; le recouvrement des créances de l'Etat s'effectue par l'exercice d'une prérogative de puissance publique et non une prétendue subrogation dans les droits des assurés sociaux transportés ;

- le juge administratif est compétent pour connaître de l'opposition à poursuites lorsqu'est critiquée, à cette occasion, l'exigibilité d'une créance administrative ;

- la CPS et l'Etat n'étaient plus en relation contractuelle et la convention du 9 juillet 2001 ne peut être regardée comme tacitement reconduite jusqu'à l'adoption de la convention suivante en 2016 ; il n'appartient pas à la CPS de présumer de la volonté d'une partie à reconduire une convention si celle-ci n'a pas été expressément conclue ; l'Etat ne peut être comparé à un prestataire privé, et de ce fait, les relations qui découlent de ses rapports avec des caisses d'assurance maladie ne sont pas de droit privé ;

- sur la régularité des titres exécutoires : l'article 4 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 ne s'applique pas à la CPS et en tout état de cause les titres de perception comportent le nom, prénom, qualité de l'ordonnateur. Les commandements de payer portent la signature du comptable public, chef de service recouvrement des produits divers, avec la mention du prénom et du nom lisible ; les titres de perception sont rendus exécutoires en vertu des articles 11 et 28 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable et non par la signature manuscrite de l'ordonnateur sur le bordereau récapitulant les titres de recettes. Les ordonnateurs transmettent au comptable public compétent les ordres de recouvrer et de payer assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent ; ces documents n'étant pas transmis à la CPS, il est surprenant que cette dernière conteste la présence de signature manuscrite sur ces états récapitulatifs ; les bases de la liquidation sont indiquées conformément à l'article 24 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 ; pour les créances étrangères à l'impôt et au domaine appelés aussi " Produits divers de l'Etat ", le délai de prescription applicable est celui prévu par le code civil pour les créances de droit commun, soit la prescription trentenaire de l'article 2262 du code civil, dans sa version applicable en Polynésie française ; la prescription annale applicable à l'action de l'assuré en paiement de prestations sociales n'est pas applicable en l'espèce, ainsi que l'a rappelé la Cour de cassation dans son arrêt du 3 juin 2021 et en aucun cas l'action de l'assuré visée à l'article 43 de la délibération du 14 février 1974 remplacé par l'article 6 de la délibération 94- 63 AT du 9 juin 1994 ;

- sur la régularité des titres de poursuite : la contestation de la régularité d'un commandement constitue une opposition à acte de poursuites qui relève de la compétence des tribunaux judiciaires ; les commandements ont été signés par M. H A, inspecteur du Trésor public et par M. G B, comptable public, régulièrement nommés ainsi que le

démontrent les délégations publiées au Journal Officiel de la Polynésie française ; les commandements litigieux mentionnent bien l'envoi préalable d'une mise en demeure par la CPS et le bordereau d'envoi du 14 mars 2014 indique ainsi que la CPS en a accusé réception le 17 mars 2014 ; de plus compte tenu

des relations fréquentes entre la CPS et la Direction des finances publiques en Polynésie française, les courriers entre les deux entités sont déposés par coursier et accompagnés de bordereaux d'envoi signés à réception ;

La clôture de l'instruction a été prononcée à la date du 20 mai 2022 par une ordonnance du 21 avril 2022.

Un mémoire de production de pièces a été enregistré le 12 août 2022, présenté par le haut-commissaire de la République en Polynésie française et communiqué à la CPS en application de l'article R. 611-1-1 du code de justice administrative.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;

- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable ;

- 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. J,

- les conclusions de Mme I de Saint-Germain, rapporteur public,

- et les observations de Mme E, représentant le haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Considérant ce qui suit :

1. Le ministre de la Défense, le gouvernement de la Polynésie française et la Caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française (CPS) ont conclu le 9 juillet 2001 une convention n° 27/2000 afin de " préciser les modes d'utilisation en transport sanitaire des aéronefs de la Défense présents en Polynésie française ". Cette convention valable un an et tacitement reconduite un an (art. 2) est arrivée à expiration le 9 juillet 2003. Une nouvelle convention ayant le même objet a été conclue le 23 mai 2016, pour une durée de trois ans renouvelable tacitement tous les ans dans la limite de neuf années (art. 12).

2. Des évacuations sanitaires ont cependant continué d'être réalisées par des aéronefs de la Défense entre l'application de ces deux conventions, à la demande des autorités compétentes du Pays et, au cours de l'année 2013, la CPS a été rendue destinataire de 19 commandements de payer, notifiés par la direction générale des finances publiques, émis par la direction du commissariat en Polynésie française en sa qualité d'ordonnateur, pour un montant total de 78.997.571 FCFP majorations et frais inclus, portant sur des transports aériens urgents de patients assurés par des personnels de l'armée entre le 10 novembre 2010 et le 6 novembre 2012 dans le cadre du dispositif d'évacuation sanitaire dit " D ". La CPS a contesté ces actes de recouvrement devant le juge judiciaire qui, en dernier lieu, par un arrêt de la Cour de cassation du 3 juin 2021 (Civ. 2e, n° 19-23.724, inédit), a jugé que : " Les créances de l'Etat nées de transports aériens par moyens militaires effectués dans le cadre d'évacuations sanitaires

urgentes, fondées sur les dispositions de l'article R. 351-2 du code de l'aviation civile, constituent, en l'absence de toute convention conclue avec un organisme de sécurité sociale pour le paiement direct de la part de la dépense incombant à l'assurance maladie, des créances de nature administrative. Les litiges relatifs à l'existence, au montant et à l'exigibilité de ces créances relèvent, dès lors, de la compétence de la juridiction administrative ".

3. Par la présente requête, la CPS demande au tribunal administratif de la Polynésie française, à titre principal, de se déclarer incompétente et de renvoyer l'affaire au Tribunal des conflits, à titre subsidiaire d'annuler les huit décisions du 10 octobre 2014 par lesquelles l'administrateur général des finances publiques a rejeté les oppositions à poursuites et à exécution formées par elle les 17 et 20 juin 2014 et de prononcer la décharge des sommes ainsi réclamées.

Sur la compétence du tribunal administratif pour connaître du litige :

4. Il est constant que si l'article R. 351-2 du code de l'aviation civile, introduit dans ce code par le décret n°80-909 du 17 novembre 1980 portant révision du code de l'aviation civile, énonce que : " Dans le cas exceptionnel où des transports aériens par moyens militaires seraient effectués au profit soit de personnes privées, soit de services publics ne relevant pas du ministère chargé de la défense, ces transports donnent lieu à remboursement (), ces dispositions ne sont toutefois pas applicables en Polynésie française, à défaut de mention expresse en ce sens, et ne ressortissant pas d'une matière relevant de la compétence de l'Etat en Polynésie française en application de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004. Par ailleurs, si ces prestations de transport constituent une créance de nature sociale dans les relations entre la CPS et les assurés sociaux, tel n'est pas le cas des relations de la CPS avec l'Etat qui, à défaut d'un acte exprès de subrogation, laquelle ne se présume pas, ne peut être regardé comme subrogé dans les droits desdits assurés sociaux.

5. Il résulte de l'instruction que si la convention du 9 juillet 2001 n'est, en application de son article 2, tacitement reconduite que pour une année, les parties, qui ne l'ont jamais dénoncée, doivent être regardées comme ayant tacitement poursuivi son application durant les années ultérieures, alors au demeurant qu'aucun fondement textuel autre ne pouvait justifier l'intervention de l'Etat dans ces D en urgence et que c'est par l'adoption d' une nouvelle convention en 2016, ayant le même objet, qu'elles continuent ponctuellement de les réaliser. L'application tacite de cette convention doit ainsi être regardée comme étant le fondement des créances invoquées par l'Etat à l'encontre de la CPS. Cette convention étant conclue entre des personnes publiques, l'Etat, la Polynésie française et la commune de Rapa, outre la CPS, personne privée en charge d'une mission de service public et ayant pour objet, dans les cas d'urgence et en l'absence de moyens civils disponibles, le service public de la sécurité civile : "() préciser les modes d'utilisation en transport sanitaire des aéronefs de la Défense présents en Polynésie française. Ces moyens aériens ne peuvent être utilisés pour répondre à une nécessité de caractère public qu'en situation d'urgence et à défaut de moyens civils disponibles ". La juridiction administrative est ainsi compétente pour connaître de l'opposition aux titres exécutoires émis sur ce fondement. En revanche, l'appréciation de la régularité en la forme d'un commandement de payer émis par un comptable public relève de la compétence de la juridiction de l'ordre judiciaire.

Sur la validité des titres exécutoires :

6. Aux termes de l'article 10 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable : " Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses. () Les ordonnateurs peuvent déléguer leur signature et se faire suppléer en cas d'absence ou d'empêchement. Les ordonnateurs, leurs suppléants ainsi que les personnes auxquelles ils ont délégué leur signature sont accrédités auprès des comptables publics assignataires relevant de leur compétence, selon les modalités fixées par arrêté du ministre chargé du budget ".

7. La CPS expose que rien ne démontre que l'auteur des titres exécutoires aurait bénéficié d'une délégation régulière de signature du directeur du commissariat outre-mer en Polynésie française dans les conditions de l'article 10 du décret du 7 novembre 2012. En l'absence de toute justification apportée en défense par l'Etat quant à la compétence de l'auteur des actes ainsi contestés, la requérante est fondée à soutenir que les titres exécutoires litigieux ont été adoptés par une autorité incompétente pour ce faire.

8. 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. 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.

9. Il résulte de ce qui précède, d'une part, que les titres exécutoires litigieux ayant été irrégulièrement émis, les huit décisions du 10 octobre 2014 de l'administrateur général des finances publiques doivent être annulées en tant qu'il a rejeté les oppositions à exécution formées par la CPS les 17 et 20 juin 2014 sous les références " CS-UPUSP-14-00 " : 3095/mr, 3096/mr, 3097/mr, 3098/mr, 3099/mr, 3100/mr, 3102/mr et 3156/mr, d'autre part, qu'eu égard au moyen d'annulation précité qui n'affecte que la régularité formelle de ces actes, les conclusions tendant au prononcé de la décharge des sommes poursuivies par l'Etat à l'encontre de la CPS doivent être rejetées.

Sur la régularité des titres de poursuites :

10. Aux termes de l'article 32 du décret du 27 février 2015 : " Lorsqu'une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif a, par une décision qui n'est plus susceptible de recours, décliné la compétence de l'ordre de juridiction auquel elle appartient au motif que le litige ne ressortit pas à cet ordre, toute juridiction de l'autre ordre, saisie du même litige, si elle estime que le litige ressortit à l'ordre de juridiction primitivement saisi, doit, par une décision motivée qui n'est susceptible d'aucun recours même en cassation, renvoyer au Tribunal des conflits le soin de décider sur la question de compétence ainsi soulevée et surseoir à toute procédure jusqu'à la décision du tribunal ".

11. Si la CPS invoque à l'encontre des décisions de l'administrateur général des finances publiques ayant rejeté ses oppositions à poursuites les moyens tirés de l'incompétence du comptable public auteur des

commandements de payer et de l'absence d'envoi préalable d'une mise en demeure par pli recommandé, de tels moyens se rattachent à la régularité en la forme de ces actes de poursuites et non à l'exigibilité de la créance. Ils ressortissent dès lors à la seule compétence du juge judiciaire de l'exécution. La cour de cassation ayant, ainsi qu'il a été dit au point 2, décliné la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître de l'entier litige entre la CPS et l'Etat, il y a lieu, sur ce point, et par application de l'article 32 du décret du 27 février 2015, de renvoyer au Tribunal des conflits le soin de décider sur la question de compétence ainsi soulevée et de surseoir à toute procédure jusqu'à la décision de ce tribunal.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat une somme à verser à la CPS sur ce fondement.

D E C I D E :

Article 1er : Les huit décisions du 10 octobre 2014 de l'administrateur général des finances publiques sont annulées en tant qu'il a rejeté les oppositions à exécution formées par la CPS les 17 et 20 juin 2014 sous les références " CS-UPUSP-14-00 " : 3095/mr, 3096/mr, 3097/mr, 3098/mr, 3099/mr, 3100/mr, 3102/mr et 3156/mr.

Article 2 : Les conclusions de la CPS tendant à voir prononcer la décharge des sommes poursuivies par l'Etat sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions de la CPS tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Les conclusions de la requête dirigées contre les décisions de l'administrateur général des finances publiques ayant rejeté les oppositions à poursuites formées par la CPS sont renvoyées au Tribunal des conflits.

Article 5 : Il est sursis à statuer sur les conclusions de la CPS mentionnées à l'article précédent jusqu'à ce que le Tribunal des conflits ait tranché la question de savoir quel est l'ordre de juridictions compétent pour statuer sur lesdites conclusions.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la CPS et au haut-commissaire de la République en Polynésie française. Copie en sera adressée au secrétaire du Tribunal des conflits.

Délibéré après l'audience du 20 septembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,

M. Graboy-Grobesco, premier conseiller,

M. Boumendjel, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 septembre 2022.

Le président-rapporteur,

P. J

Le premier assesseur,

A. Graboy-Grobesco Le greffier,

M. C

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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,

N°2200003