N° 494181 M. D...

3ème et 8ème chambres réunies

Séance du 12 novembre 2025
Lecture du 3 décembre 2025

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

M. M D... est professeur de lycée professionnel. Il a été en poste à Mayotte de 2013 à 2019 et il a bénéficié à ce titre d'une indemnité d'éloignement qui a été réformée au cours de sa période d'affectation[1]. Vous avez eu à connaître à plusieurs reprises des difficultés nées de la transition vers le nouveau régime indemnitaire[2]. Dans le cas de M. D..., le recteur de l'académie de Créteil, où il est actuellement employé, lui a annoncé par un courrier du 24 juin 2022 la récupération d'un trop perçu de 14 523,15 euros. Le 4 juillet 2022, la direction départementale des finances publiques du Val-de-Marne a émis à son encontre un titre de perception que M. D... a contesté devant le tribunal administratif de Montreuil.

La requête de M. D... a été rejetée comme manifestement irrecevable par une ordonnance prise sur le fondement de l'article R. 222-1 du code de justice administrative. Son appel a également été rejeté par une ordonnance prise sur le fondement des mêmes dispositions.

M. D... soutient que cette ordonnance a été prise en méconnaissance du principe du contradictoire et nous pensons qu'il a raison. L'ordonnance attaquée a été prise alors que le mémoire en défense avait été communiqué à M. D... en l'invitant à produire ses observations éventuelles dans les meilleurs délais. Or, vous avez jugé dans une décision Société Nass-y Beach de 2020 aux tables sur ce point[3], que cette indication ne permet pas au requérant de connaître de façon certaine le délai dans lequel il est invité à répliquer, de sorte qu'il n'est pas possible de rejeter sa requête par une ordonnance.

---

[1] Décret n° 2013-965 du 28 octobre 2013 portant application de l'indemnité de sujétion géographique aux fonctionnaires de l'Etat titulaires et stagiaires et aux magistrats affectés à Mayotte
[2] CE, 10/9 CHR, 30 janvier 2020, M. M... et autres, n° 426956, C ; CE, 10/9 CHR, 15 novembre 2022, B…, n° 456035, C ; CE, 10 CH, 16 juin 2023, M. S..., n° 451985, C
[3] CE, 9/10 CHR, 31 décembre 2020, SOCIETE NASS-Y-BEACH, n° 431799, B

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En défense, le ministre fait valoir qu'il n'y a en l'espèce aucune difficulté au regard du contradictoire dès lors que l'ordonnance attaquée est motivée par une irrecevabilité qui n'a pas été suggérée par le mémoire en défense de l'administration mais qui avait été retenue en première instance, de sorte que M. D... avait eu tout loisir de faire valoir ses observations sur ce point. La décision Société Nass-y Beach ne rentre pas dans ce type de casuistique. Comme cela ressort de son fichage, elle pose l'obligation de fixer un délai de réplique pour pouvoir rejeter une requête par ordonnance. Peu importe ce qu'il y a dans le mémoire en défense : l'instance ne doit pas prendre fin de manière inattendue pour les parties. C'est cette exigence de loyauté qui vous conduit à juger qu'il n'est pas possible d'adopter une ordonnance lorsqu'une date de clôture a été fixée[4] ou lorsqu'un mémoire complémentaire[5] ou une QPC[6] a été annoncée.

Vous pourriez donc censurer l'ordonnance attaquée pour irrégularité mais il nous semble que son auteur a également commis une erreur de droit en confirmant l'irrecevabilité de la requête de M. D....

Cette irrecevabilité est fondée sur l'article 118 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, aux termes duquel : « Avant de saisir la juridiction compétente, le redevable doit adresser une réclamation appuyée de toutes justifications utiles au comptable chargé du recouvrement de l'ordre de recouvrer ».

Ce recours administratif préalable obligatoire existait déjà sous l'empire du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique[7] et vous avez jugé que le recours préalable était prescrit à peine de forclusion[8].

Le recours préalable doit être formé devant le comptable, qui en accuse réception, mais ce dernier le transmet à l'ordonnateur qui dispose d'un délai de six mois pour statuer à défaut de quoi la contestation est considérée comme rejetée. Nous voyons au moins deux raisons à ce détour par le comptable : d'abord, la contestation peut porter sur la régularité en la forme du titre notifié par le comptable ; ensuite et surtout, la contestation du titre de

[4] CE, 2/7 CHR, 1 avril 2019, M. Y…, n° 417927, B. Et pour l'hypothèse d'une échéance prévisionnelle de clôture de l'instruction : CE, 2/7 CHR, 1 avril 2019, M. DD..., n° 422807, B

[5] CE, 1/4 CHR, 10 juin 2020, M. B..., n° 427806, B - Rec. T. pp. 946- 951

[6] CE, 8/3 CHR, 9 juin 2020, SOCIETE LOCALE D'EPARGNE DE HAUTE-GARONNE SUD-EST, n°438822, B

[7] Article 11 du décret n° 63-608 du 24 juin 1963 relatif au recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et aux domaines ; article 12 du décret n° 86-620 du 14 mars 1986 relatif aux créances de l'Etat mentionnées à l'article 80 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ; article 7 du décret n°92-1369 du 29 décembre 1992 modifiant le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique et fixant les dispositions applicables au recouvrement des créances de l'Etat mentionnées à l'article 80 de ce décret

[8] Et non de prescription, de sorte que le recours préalable avait pu être institué par décret : CE, 1/4 SSR, 13 mars 1992, Commune des Mureaux et Ministre du budget, n° 115606, 117734, A - p. 117.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

perception a pour effet de suspendre le recouvrement de la créance[9]. Il faut donc que le comptable soit informé de l'existence d'une contestation.

En l'espèce, M. D... a adressé sa réclamation le 24 août 2022 au rectorat de Créteil et non à la direction départementale des finances publiques du Val-de-Marne, malgré les mentions portées sur le titre de perception. Les juges du fond ont considéré que cette réclamation n'était pas valable, faute de respecter les prescriptions de l'article 118 du décret du 7 novembre 2012.

Le pourvoi invoque une erreur de droit en faisant valoir que l'ordonnateur avait l'obligation de transmettre la demande de M. D... au comptable.

En vertu de l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration, « lorsqu'une demande est adressée à une administration incompétente, cette dernière la transmet à l'administration compétente et en avise l'intéressé ». Un recours administratif préalable obligatoire est une demande au sens de ces dispositions, voyez votre avis de section Société Praxair de 2015[10]. Il en résulte qu'une réclamation préalable adressée à une autorité administrative incompétente est réputée avoir été transmise à l'autorité administrative compétente.

Cependant, les dispositions de l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration ne sont pas applicables aux « relations entre l'administration et ses agents ». Cette exclusion n'est pas propre à l'obligation de renvoi entre autorités administratives, elle se retrouve à plusieurs reprises dans le code des relations entre le public et l'administration. Elle est justifiée par « la nature des relations qu'un agent employé par une personne publique, entretient, en cette qualité, avec son employeur », pour reprendre les termes de votre décision A... de 2012[11], rendue à propos de l'inopposabilité des délais de recours contentieux en l'absence d'accusé de réception comportant les mentions requises. En présence d'un agent public, ce qui compte c'est de savoir en quelle qualité il s'adresse à l'administration, en tant qu'employé ou en tant que citoyen ou usager.

Force est cependant de constater que vous avez une conception assez large de ce qui touche aux relations professionnelles entre un agent et l'administration puisque vous y incluez les relations avec les agents admis à la retraite, c'est une décision MM... de 2006[12] à propos d'un litige en matière de pensions. Votre 10ème chambre jugeant seule y inclut même les demandes d'accès aux documents administratifs formulées par un agent auprès de son

[9] Article 117 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique
[10] CE, Avis, Section, 22 juillet 2015, SOCIETE PRAXAIR, n°388853, A - Rec. p. 255. Voir également en matière de revenu de solidarité active : CE, 1/4 CHR, 6 avril 2018, Mme G..., n°403339, B - Rec. T. pp. 555-761- 817
[11] CE, 1/6 SSR, 2 juillet 2012, M. A..., n° 355871, B
[12] CE, 6/1 SSR, 24 février 2006, MM..., n° 269291, B - Rec. T. p. 701 ; sous l'empire du décret du 28 novembre 1983 : CE, 9/10 SSR, 1 mars 2000, J..., n°195749, B.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

administration[13]. Vous avez en revanche, dans une décision P... de 2008[14], jugé que le décret 28 novembre 1983 était applicable aux relations entre le jury d'un concours ou d'un examen professionnel non réservé aux agents de l'administration et un candidat, même si ce candidat se trouve avoir la qualité d'agent public.

En l'espèce, le litige porte sur un trop-perçu de rémunération. Il met bien en cause les relations entre l'administration et son agent quand bien même l'interlocuteur n'est pas censé être l'employeur de l'agent mais le comptable public. L'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration n'est donc pas applicable.

Pour autant ces dispositions ne font que reprendre un principe jurisprudentiel plus ancien d'obligation de transmission entre autorités administratives, voyez vos décisions fichées de 1960, Dame N...[15] et H...[16], ou encore, non fichée sur ce point mais faisant application du principe, votre décision d'assemblée V... de 1949[17]. L'obligation de transmission s'applique en particulier lorsque l'autorité compétente et l'autorité incompétente relèvent de la même collectivité publique (c'était le cas dans les trois décisions que nous avons citées) mais aussi lorsqu'elles entretiennent un lien de proximité suffisant[18].

L'adoption du décret du 28 novembre 1983 n'a pas mis fin à l'obligation jurisprudentielle de transmission. Vous avez continué d'en faire usage, en particulier lorsque le décret de 1983 ne trouvait pas à s'appliquer parce que l'autorité saisie n'était pas une autorité de l'Etat (voyez une décision GE... de 1998[19] sur l'obligation de transmettre au sein d'un ordre professionnel). Même lorsque le décret était applicable, vous n'avez pas été ébranlés par le fait qu'il excluait les agents du bénéfice de l'obligation de renvoi à l'autorité compétente : vous avez jugé, dans une décision Mme F... de 1992[20], que le ministre incompétemment saisi d'une demande de réintégration était tenu de la transmettre à l'employeur de l'agent.

Sous l'empire de la loi du 12 avril 2000, vous avez jugé que la commission de recours des militaires, organe administratif relevant de l'Etat, est tenue de transmettre au ministre de la défense les recours qui lui sont adressés et qui ne relève pas du champ de sa compétence consultative (décision L... de 2004[21]). Nous comprenons de la mention du rattachement à

---

[13] CE, 10 CH, 16 juin 2023, Mme GG..., n° 457613, C
[14] CE, 7/2 SSR, 17 décembre 2008, M. P..., n° 290494, B - Rec. T. pp. 581-779
[15] 20 janvier 1960, Dame N..., p. 34
[16] Section, 20 mai 1960, H... c/ Ville de Paris, p. 350
[17] CE, Assemblée, 27 mai 1949, V..., n°93122, 96949, A - Recueil p. 246, T. p. 719, p. 755.
[18] L'obligation de transmission s'applique entre un ministre et un établissement public (CE, 10/2 SSR, 8 août 1990, MINISTRE DE L'AGRICULTURE c/ DJ... et autres, n° 73563, A - p. 243.) ou entre deux autorités relevant de collectivités publiques différentes mais collaborant au même service public (CE, 3/10 SSR, 12 février 1992, Mme F..., n° 104936, B).
[19] CE, 4/1 SSR, 6 mai 1998, GE..., n° 189037, A
[20] 12 février 1992, Mme F... C/ Ministre des affaires sociales c\ , n° 104936
[21] CE, 7/2 SSR, 19 mai 2004, L..., n° 240264, B - Rec. T. p. 589, 801

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'Etat et des conclusions de Denis Piveteau que cette solution était fondée là encore sur l'obligation jurisprudentielle de transmission.

Il nous semble donc que cette obligation existe encore, malgré les dispositions de l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration, qui ne diffèrent pas de celles de la loi du 12 avril 2000. Notre propos n'est évidemment pas de remettre en cause l'impossibilité pour les agents publics de se prévaloir, dans le cadre de leur relation de travail, des droits reconnus par le code. Il s'agit seulement de constater que, s'agissant de l'obligation de transmission, la loi n'a pas conféré de droits aux agents mais n'a pas non plus entendu leur en retirer.

Nous vous invitons cependant à prendre un parti plus radical. Il se trouve en effet que le rectorat de Créteil a bien répondu le 29 novembre 2022 à la réclamation de M. D... et il l'a rejetée, comme il avait seule compétence pour le faire puisque, comme nous vous l'avons dit, l'article 118 du décret du 7 novembre 2012 indique qu'il revient à l'ordonnateur de statuer sur les réclamations, le comptable servant uniquement de point d'entrée.

Dans ces conditions, le débat sur l'obligation de transmission n'a pas vraiment lieu d'être. En effet, cette obligation pèse sur l'autorité incompétente pour statuer or dans notre affaire l'autorité saisie était bien celle qui était compétente pour statuer. Cette obligation a pour objet de faire naître une décision qui est réputée émaner de l'autorité compétente pour statuer or dans notre affaire il n'y a pas besoin de faire naître une décision implicite puisqu'une décision explicite a été prise par l'autorité compétente.

Il a été satisfait à l'objet du recours préalable obligatoire, qui est, comme le dit votre décision Mme AK… de 2021[22], de permettre à l'autorité compétente pour connaître du recours d'arrêter définitivement la position de l'administration. Le recours n'a pas été introduit dans les formes prévues par les textes et vous pourriez vouloir préserver l'information du comptable. Mais la volonté de centraliser toutes les réclamations sur le comptable se heurte de toute façon, pour la plupart des demandeurs, à l'obligation législative de transmission des demandes adressées à une autorité incompétente. Il nous semble en outre que c'est le redevable qui a le plus à perdre en s'adressant directement à l'ordonnateur car il s'expose à ce que le comptable ignore que le recouvrement doit être suspendu. Enfin, nous sommes sensibles au risque que certains redevables, qui reçoivent de manière rapprochée une décision de récupération, qui ne fait pas nécessairement grief[23], et un titre de perception, qui seul doit être attaqué, puissent être égarés sur la marche à suivre, malgré la mention des voies et délais de recours sur le titre de perception.

Au total, quel que soit le chemin que vous emprunterez, vous annulerez l'ordonnance attaquée pour erreur de droit sur la recevabilité de la requête et vous renverrez l'affaire à la cour. Si vous ne nous suiviez pas, il vous faudrait alors annuler l'ordonnance pour irrégularité

[22] CE, 1/4 CHR, 16 juin 2021, Mme AK… , n° 440064, B
[23] CE, Avis, 7/2 CHR, 25 juin 2018, GALLET c\ MINISTERE DES ARMEES, n°419227, A - Rec. p. 270

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

et vous pourriez alors régler l'affaire au fond pour confirmer l'irrecevabilité. Dans tous les cas, vous mettrez 3 000 euros à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.