

**CONSEIL D'ETAT 7 JUILLET 2022**

Requête n°457140 - MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES ET MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS | Mentionné aux tables du recueil Lebon

**Rémunération et avantages divers**

- ▶ Avantages divers
- ▶ Restauration

**Conditions de travail**

- ▶ Télétravail

En l'état des dispositions du décret du 11 février 2016 relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique, lorsqu'une administration décide d'attribuer des titres-restaurant à ses agents dans les conditions prévues par l'ordonnance du 27 septembre 1967, les agents exerçant leurs fonctions en télétravail bénéficient du même droit à l'attribution de ces titres que s'ils exerçaient leurs fonctions sur leur lieu d'affectation.

Par suite, un agent qui pouvait bénéficier sur son lieu d'affectation de l'accès à un dispositif de restauration collective, excluant l'attribution de titres-restaurant, n'avait pas davantage droit aux titres-restaurant pour les jours de travail effectués à son domicile, au cours de la même période.

Vu la procédure suivante :

M. A. a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la décision du 12 juin 2018 du délégué départemental de l'action sociale des ministères économiques et financiers de l'Aveyron lui refusant le bénéfice de titres-restaurant pour les jours de télétravail. Par un jugement n°1803296 du 27 janvier 2020, le tribunal administratif de Toulouse a fait droit à cette demande.

Par un arrêt n°20BX01085 du 30 septembre 2021, enregistré le même jour au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la cour administrative d'appel de Bordeaux a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, le pourvoi, enregistré le 23 mars 2020 au greffe de cette cour, présenté par le MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES et par LE MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS.

Par ce pourvoi, le MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES ET LE MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS demandent au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler ce jugement ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter la demande présentée par M. A. devant le tribunal administratif de Toulouse.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code du travail ;
- la [loi n°83-634 du 13 juillet 1983](#) ;
- la [loi n°2012-347 du 12 mars 2012](#) ;
- l'[ordonnance n°67-830 du 27 septembre 1967](#) ;

- le [décret n°2016-151 du 11 février 2016](#) ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Damien Pons, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Arnaud Skrzyerbak, rapporteur public ;

#### **Considérant ce qui suit :**

1. Aux termes de [l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983](#) portant droits et obligations des fonctionnaires : " (...) *L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles. / (...) Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir* ". Ces dispositions sont désormais reprises à [l'article L. 731-1](#) et au premier alinéa de l'article L. 761-3 du code général de la fonction publique.

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A., inspecteur divisionnaire des finances publiques affecté à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 à la direction départementale des finances publiques de l'Aveyron située à Rodez, a signé une convention individuelle de télétravail à domicile à effet du 20 novembre 2017 prévoyant qu'il exercerait ses fonctions trois jours par semaine à son domicile, situé à Cagnac-les-Mines (Tarn), et deux jours par semaine sur le site de son service. Estimant être éligible au régime des titres-restaurant, il en a sollicité l'attribution auprès de son administration qui, le 12 juin 2018, lui a indiqué qu'il ne pouvait prétendre aux titres-restaurant dès lors que son poste d'affectation administrative à Rodez, situé à proximité d'un restaurant administratif, n'y ouvrait pas droit. Par un jugement du 27 janvier 2020, le tribunal administratif de Toulouse a annulé la décision du 12 juin 2018. Par un arrêt du 30 septembre 2021, la cour administrative d'appel de Bordeaux a transmis au Conseil d'Etat le pourvoi du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics contre ce jugement.

#### **Sur la compétence du Conseil d'Etat :**

3. Aux termes de l'article R. 811-1 du code de justice administrative : " (...) *le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort : / 1° Sur les litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale (...)* ".

4. Les prestations d'action sociale facultative instituées au bénéfice des agents publics en application des dispositions citées au point 1 constituent des prestations attribuées au titre de l'action sociale au sens de l'article R. 811-1 du code de justice administrative. Par suite, contrairement à ce que soutiennent les ministres requérants, les litiges relatifs à ces prestations sont au nombre de ceux sur lesquels le tribunal administratif statue en dernier ressort. Dès lors, la requête de ces ministres dirigée contre le jugement du tribunal administratif de Toulouse doit être regardée comme un pourvoi en cassation, relevant de la compétence du Conseil d'Etat.

#### **Sur le jugement attaqué :**

5. D'une part, aux termes du premier alinéa du I de [l'article L. 1222-9 du code du travail](#) : " (...) *le télétravail désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication* ". Aux termes de [l'article 133 de la loi du 12 mars 2012](#) relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, dont la substance est désormais reprise à [l'article L. 430-1 du code général](#) de la fonction publique : " *Les fonctionnaires relevant de la [loi n°83-634 du 13 juillet 1983](#) portant droits et obligations des fonctionnaires peuvent exercer leurs fonctions dans le cadre du télétravail tel qu'il est défini au premier alinéa de [l'article L. 1222-9 du code du travail](#). L'exercice des fonctions en télétravail est accordé à la demande du fonctionnaire et après accord du chef de service. Il peut y être mis fin à tout moment, sous réserve d'un délai de prévenance. Les fonctionnaires télétravailleurs bénéficient des droits prévus par la législation et la réglementation applicables aux agents exerçant leurs fonctions dans les locaux de leur employeur public.* " Pour l'application de ces dispositions, [l'article 6 du décret du 11 février 2016](#) relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature dispose que : " *Les agents exerçant leurs fonctions en télétravail bénéficient des mêmes droits et obligations que les agents exerçant sur leur lieu d'affectation. / L'employeur prend en charge les coûts découlant directement de l'exercice des fonctions en télétravail, notamment le coût des matériels, logiciels, abonnements, communications et outils ainsi que de la maintenance de ceux-ci (...)* ".

6. D'autre part, aux termes de [l'article 19 de l'ordonnance du 27 septembre 1967](#) relative à l'aménagement des conditions de travail en ce qui concerne le régime des conventions collectives, le travail des jeunes et les titres-restaurant : " *Les collectivités publiques et leurs établissements peuvent attribuer le titre-restaurant : / - dans le cas où ils n'ont pas mis en place de dispositif propre de restauration*

collective, aux agents qu'ils ne peuvent pas faire bénéficier, par contrat passé avec un ou plusieurs gestionnaires de restaurants publics ou privés, d'un dispositif de restauration compatible avec la localisation de leur poste de travail ;/ - dans le cas où ils ont mis en place un dispositif propre de restauration collective, aux agents qu'ils ne peuvent faire bénéficier, compte tenu de la localisation de leur poste de travail, ni de ce dispositif, ni d'un dispositif de restauration mis en place par contrat passé avec un ou plusieurs gestionnaires de restaurants publics ou privés ".

7. En l'état des dispositions [du décret du 11 février 2016](#) citées au point 5, lorsqu'une administration décide d'attribuer le titre-restaurant à ses agents dans les conditions prévues au point 6, les agents exerçant leurs fonctions en télétravail bénéficient du même droit à l'attribution de ce titre que s'ils exerçaient leurs fonctions sur leur lieu d'affectation.

8. En l'espèce, pour annuler la décision refusant à M. A. l'attribution de titres-restaurant, le tribunal administratif a jugé que le droit au bénéfice de cet avantage devait, pour les agents exerçant leurs fonctions en télétravail à domicile ou dans des locaux distincts de ceux de leur employeur public, être apprécié en tenant compte de l'éloignement de leur lieu de télétravail avec un dispositif de restauration collective. En statuant ainsi, alors qu'il lui revenait seulement de rechercher si l'intéressé aurait bénéficié de cet avantage s'il avait exercé ses fonctions sur son lieu d'affectation, le tribunal administratif a commis une erreur de droit.

9. Il résulte de ce qui précède que le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre de l'action et des comptes publics sont fondés, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de leur pourvoi, à demander l'annulation du jugement qu'ils attaquent.

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

11. Il résulte de l'instruction que M. A., qui était affecté à la direction départementale des finances publiques à Rodez, a demandé l'attribution de titres-restaurant pour les jours de télétravail effectués à son domicile en vertu de la convention de télétravail qu'il avait signée avec son administration, sur la période allant du 20 novembre 2017 au 1er octobre 2019, date à laquelle il a fait valoir ses droits à la retraite. Il n'est pas contesté qu'il pouvait bénéficier sur son lieu d'affectation, pendant la période en cause, de l'accès à un dispositif de restauration collective, excluant l'attribution de titres-restaurant. Par suite, M. A. n'avait pas davantage droit aux titres-restaurant, au cours de cette période, pour les jours de travail effectués à son domicile. Il s'ensuit qu'il n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision du 12 juin 2018 lui ayant refusé le bénéfice du titre-restaurant pour ces jours de télétravail, sans qu'il puisse utilement faire valoir l'illégalité de la circulaire du 25 août 1995 relative à la gestion de la prestation du titre-restaurant au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique et de l'annexe du 30 novembre 2007. Ses conclusions à fin d'injonction ne peuvent qu'être rejetées en conséquence, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir soulevée par le ministre de l'action et des comptes publics, de même que celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**Décide :**

**Article 1er :** Le jugement du 27 janvier 2020 du tribunal administratif de Toulouse est annulé.

**Article 2 :** La demande présentée par M. A. devant le tribunal administratif de Toulouse est rejetée.

**Article 3 :** La présente décision sera notifiée au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et à M. A.