

Conclusions

M. Marc PICHON de VENDEUIL, Rapporteur public

1. Les modalités de remboursement des frais de déplacement des personnels civils de l'Etat, qui sont régies par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006, constituent souvent un motif de perplexité pour de nombreux agents confrontés aux conditions parfois byzantines – et au surplus pas toujours réalistes – instituées par les textes.

Il arrive même que l'administration s'y perde, comme va vous le prouver le présent recours pour excès de pouvoir introduit par le syndicat national des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement (SNIAE-FO). Il est dirigé contre l'arrêté du 26 juillet 2021 par lequel le ministre de l'agriculture a fixé les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels et collaborateurs de son ministère.

Avant d'y venir, rappelons simplement – et cela vous permettra d'ailleurs d'écarter un peu plus tard un moyen tiré du défaut de base légale de l'arrêté attaqué – que l'article 7-1 du décret du 3 juillet 2006 renvoie à un arrêté ministériel, sous certaines conditions sur lesquelles nous reviendrons, le soin de fixer, pour une durée limitée, des règles dérogatoires aux arrêtés interministériels qui sont eux-mêmes prévus à l'article 7 du décret et qui déterminent les taux de remboursement forfaitaire des frais de repas ou d'hébergement.

L'arrêté attaqué constitue l'un de ces arrêtés ministériels.

2. Sont d'abord articulés contre lui deux moyens de légalité externe qui ne

vous retiendront pas.

2.1. Le syndicat requérant soutient que le ministre de l'agriculture était incompétent pour prendre seul un tel arrêté, qui aurait dû être cosigné par les ministres en charge de la fonction publique et du budget.

Toutefois, comme nous venons de vous le dire, le présent arrêté est pris sur le fondement de l'article 7-1 du décret du 3 juillet 2006, qui, contrairement à son article 7, ne prévoit aucune autre intervention que celle du ministre compétent pour les services placés sous son autorité. Vous aviez d'ailleurs déjà écarté un moyen de ce type dans un litige similaire, s'agissant alors d'un arrêté du garde des sceaux (CE 26 mars 2008, *Union syndicale autonome « Justice »*, n° 301254, T. p. 595).

2.2. Il est tout aussi vainement soutenu que l'arrêté litigieux est irrégulier faute d'avoir été précédé de la consultation des comités techniques du ministère de l'agriculture et des différents établissements publics sous sa tutelle.

En effet, vous savez qu'au regard de l'article 34 du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques, si ces comités sont consultés notamment sur les questions et projets de textes relatifs : « *à l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services* », cette obligation ne vaut, selon votre jurisprudence la mieux établie, que lorsque le texte emporte des « conséquences directes et significatives sur l'organisation ou le fonctionnement du service » (CE 6 novembre 2019, *Syndicat national CGT OFPRA*, n° 422207, aux Tables).

Or, les mesures concernées, qui se bornent à régir certains cas particuliers de remboursement des frais de déplacement des agents du ministère, n'ont à l'évidence, au vu de leur objet limité, aucune conséquence directe et significative sur l'organisation et le fonctionnement des services. L'arrêté n'avait donc pas être soumis à l'avis des comités techniques.

3. Nous pouvons donc en venir aux moyens de **légalité interne** qui, à l'exception de celui tiré du défaut de base légale dont nous vous avons montré qu'il peut être sèchement écarté, sont plus délicats.

A ce stade, il faut vous préciser que l'article 7-1 du décret du 3 juillet 2006 énonce **trois conditions de fond à la prise d'un arrêté ministériel** :

- en premier lieu, cet arrêté ne peut fixer des règles dérogatoires que « lorsque l'intérêt du service l'exige et pour tenir compte de situations particulières » ;

- en deuxième lieu, ces règles dérogatoires ne peuvent en aucun cas conduire à rembourser une somme supérieure à celle effectivement engagée par l'agent ;

- enfin, le ministre ne peut fixer des taux forfaitaires de remboursement des frais d'hébergement inférieurs à ceux prévus par l'arrêté interministériel prévu à l'article 7.

Tout l'enjeu du litige est de déterminer dans quelle mesure ces règles s'articulent avec celles posées aux articles 3 et 7 du décret du 3 juillet 2006, selon lesquelles le **remboursement des frais d'hébergement est forfaitaire** (art. 3), le taux du remboursement forfaitaire étant fixé par un arrêté interministériel (art. 7).

Vous avez en effet déjà interprété ces deux articles comme faisant obstacle à ce qu'un remboursement des frais soit assuré au regard des frais réels de l'agent, y compris dans la limite d'un taux forfaitaire fixé par arrêté (CE 26 mars 2008, *Union syndicale autonome « Justice » et autres*, n° 301254, T. p. 595), avant d'affirmer qu'il résulte « des articles 3 et 7 du décret du 3 juillet 2006 que les frais d'hébergement ne peuvent donner lieu qu'à un remboursement forfaitaire ; que, par suite, en prévoyant le remboursement aux frais réels d'une partie des dépenses d'hébergement, l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions du décret du 3 juillet 2006 » (CE 4 mars 2009, *Syndicat nationale Force Ouvrière des magistrats*, n° 301651, T. p. 812).

A l'appui de cette dernière décision, votre commissaire du gouvernement, le président Guyomar, faisait valoir que le régime dérogatoire « heurtait la moralité administrative » ; il faut dire que l'argument tiré du caractère forfaitaire du remboursement était destiné à faire échec à un arrêté qui, d'une part, autorisait, sur décision du cabinet du ministre, le remboursement aux frais réels des membres des

délégations ministérielles et, d'autre part, portait de manière permanente le montant remboursable à 2,5 fois le montant maximal prévu par les textes de 2006.

Nous devons cependant vous avouer que nous ne sommes pas totalement convaincu ni du bien-fondé de cette interprétation en général ni, encore moins, de ses effets pratiques au regard des exigences de bonne gestion des deniers publics.

En effet, en faisant du caractère forfaitaire du remboursement un horizon indépassable pour le ministre, un tel mécanisme peut conduire à allouer à un agent des sommes plus élevées que le montant des frais réellement exposés. Il semblerait bien plus pertinent, s'agissant des frais d'hébergement¹, de permettre le remboursement des frais réels dès lors que ces frais demeurent inférieurs à un montant prévu par arrêté et justifiés par les circonstances.

Il nous semble à cet égard que, dans sa version qui était applicable lorsque vous avez statué dans vos précédents de 2008 et 2009, le dernier alinéa de l'article 7 du décret du 3 juillet 2006 permettait pourtant une approche plus subtile de la question puisqu'il énonçait déjà que *« lorsque l'intérêt du service l'exige et pour tenir compte de situations particulières, un arrêté ministériel (...) peut fixer, pour une durée limitée, des règles dérogatoires aux arrêtés interministériels prévus aux alinéas précédents, qui ne pourront, en aucun cas, conduire à rembourser une somme supérieure à celle effectivement engagée. »*

De fait, en ouvrant à chaque ministre la possibilité de fixer des « règles dérogatoires », le décret pouvait fort bien se comprendre comme permettant de déroger – certes dans les limites qu'il fixait – au caractère forfaitaire de certains remboursements. Non seulement une approche plus individualisée ne nous paraissait donc pas exclue par ses termes mais, en faisant lui-même référence à l'interdiction de « rembourser une somme supérieure à celle effectivement engagée », le décret nous paraissait au contraire inviter implicitement à prendre en compte les frais réels dans certaines hypothèses.

Depuis l'entrée en vigueur du décret modificatif du 26 février 2019, les dispositions de l'ancien article 7 que nous vous avons citées sont aujourd'hui

¹ Nous n'aurions pas la même position s'agissant de frais de repas, dont le plafonnement répond à une nécessité évidente, afin d'éviter toute dérive.

reprises à l'article 7-1 du même décret, au sein duquel a été ajoutée une condition supplémentaire : les règles dérogatoires ne doivent pas non plus conduire à fixer des taux forfaitaires de remboursement des frais d'hébergement inférieurs à ceux prévus par l'arrêté interministériel. Comme vous le voyez, si ces dispositions nouvelles tendent à prévoir une prise en charge plus avantageuse des frais de mission, elles ne reviennent pas fondamentalement sur l'architecture générale du dispositif.

Dans ces conditions, en l'absence de modification substantielle du décret du 3 juillet 2006, il nous semble au final, et non sans un certain regret, que la discipline jurisprudentielle doit prévaloir.

Il appartiendra le cas échéant au pouvoir réglementaire – mais cela relève de son titulaire originel, c'est-à-dire du Premier ministre, et doit se faire au niveau du décret – d'assouplir les règles s'il l'estime utile.

Conformément à vos précédents, il vous revient donc de censurer sans pitié les dispositions de l'arrêté ministériel tendant à instituer un remboursement « au réel » des frais d'hébergement.

Dans cette logique, le recours pointe deux dispositions de l'arrêté attaqué.

Les premières sont celles de son **article 4**, qui prévoit qu'en cas **d'impossibilité de recourir à des contrats ou conventions respectant le code de la commande publique** en raison de la défaillance attestée du prestataire ou d'une situation d'urgence, l'agent est remboursé « de ses frais dans la limite des taux forfaitaires » fixés par l'arrêté interministériel pris en application du décret du 3 juillet 2006.

La rédaction de cet article, notamment à travers l'utilisation des termes « dans la limite », est un peu équivoque : il pourrait sans doute se lire comme prévoyant un remboursement forfaitaire qui ne peut être inférieur au tarif interministériel. Cependant, on ne voit pas, alors, ce qu'il apporterait par rapport aux textes existants. Il nous semble donc qu'il faut plutôt le lire comme instituant un mécanisme de remboursement aux frais réels plafonné par le tarif interministériel, ce qui est prohibé par votre jurisprudence. Il vous faudra donc l'annuler.

En second lieu, **l'article 6** de l'arrêté attaqué prévoit que les **nuitées facturées par les plateformes communautaires payantes de location et de réservation de logements de particuliers** sont remboursées aux frais réellement et individuellement engagés jusqu'à concurrence des taux forfaitaires fixés par l'arrêté interministériel.

Ici, il n'y a aucune équivoque : certes, nous n'avons pas de difficulté à estimer que l'arrêté caractérise ici des hypothèses où l'intérêt du service ou l'existence de situations particulières peuvent justifier la fixation de règles dérogatoires par la voie d'un arrêté ministériel sur le fondement de l'article 7-1 du décret du 3 juillet 2006, mais il reste que les dispositions en cause méconnaissent frontalement le principe du caractère forfaitaire du remboursement...

Vous ne pourrez également que les annuler.

4. Et par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation des articles 4 et 6 de l'arrêté ministériel du 26 juillet 2021 ;
- au rejet du surplus des conclusions de la requête.