

Ajaccio, le 27 octobre 2022

CIRCULAIRE BONS CADEAUX DE NOEL ET AUTRES EVENEMENTS

Dans la perspective de la préparation des fêtes de fin d'année, nombre d'entre vous ont pris l'attache des services de la Préfecture afin d'obtenir des précisions sur la réglementation applicable à l'octroi de « bons cadeaux » aux agents.

Il semble donc utile de faire un point précis sur le sujet et plus généralement sur les modalités de mise en œuvre des prestations sociales ayant pour objectif de célébrer un événement.

Cette circulaire a vocation à vous aider dans cette démarche, sachant que le bureau du Contrôle de Légalité de la Préfecture reste à votre disposition pour toute précision complémentaire.

Les bons cadeaux de fêtes de fin d'année

L'article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984 pose le principe de la mise en œuvre d'une action sociale par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de leurs agents.

L'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 donne une définition légale à cette action sociale :

« 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. Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale.

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 (extraits) ».

Il en résulte que l'action sociale a pour objet d'améliorer les conditions de vie des agents et se présente sous forme de prestations spécifiques. La loi n'énumère pas précisément les différentes actions recouvrant cette notion de prestation sociale.

Dans le respect du principe de libre administration, la loi confie à chaque assemblée délibérante le soin de définir le contenu des prestations sociales, le montant des dépenses consacrées ainsi que les modalités de mise en œuvre.

Ainsi, chaque collectivité définit la nature des prestations qu'elle entend engager au titre de l'action sociale (restauration, séjours enfants, secours exceptionnels, chèque déjeuner...).

Pour autant, dans un avis rendu le 23 octobre 2003, transposable à la fonction publique territoriale, le Conseil d'Etat précise que la qualification d'action sociale ne peut être retenue que si :

*« par leur contenu, elles (les prestations) présentent des caractéristiques garantissant leur **vocation sociale en les distinguant des prestations à caractère purement marchand** ; ce qui suppose notamment qu'elles ne se bornent pas à offrir des services disponibles et aisément accessibles, en termes de localisation et de prix, sur le marché et **que leurs conditions d'octroi et de tarification** les rendent accessibles à l'ensemble des agents, en particulier ceux à revenus modestes ».*

En ce sens, une jurisprudence de la cour administrative d'appel de Bordeaux a considéré que :

*« l'aide (...) prévue indistinctement en faveur de l'ensemble des agents d'une commune sans condition tenant à la situation personnelle ou familiale des intéressés, doit être regardée comme constituant **un complément de rémunération** soumis au principe de parité dont s'inspirent les dispositions précitées de l'article 88, modifié, de la loi du 26 janvier 1984, et non comme une prestation individuelle d'action sociale ».*

Toutefois, il importe de préciser qu'il ressort de la lecture a contrario d'une réponse ministérielle que, par dérogation, des prestations sociales collectives peuvent être prévues au bénéfice de l'ensemble des agents, lorsqu'elles sont rattachées à un évènement particulier :

*« Lorsque les chèques cadeaux ne sont **rattachés à aucun évènement particulier** et remis indistinctement à l'ensemble des agents d'une collectivité sans condition tenant à la situation personnelle ou familiale des intéressés, ces prestations présentent [...] le risque d'être requalifiées par le juge administratif en complément de rémunération au sens des dispositions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984. »*

Par voie de conséquence, pour être légalement attribuée, une prestation d'action sociale, comme les bons cadeaux de Noël, doit présenter les caractéristiques suivantes :

- le bénéficiaire participe à la dépense engagée ;
- la prestation sociale est octroyée, en tenant compte des revenus de l'agent et, le cas échéant, de sa situation familiale ;
- la prestation ne doit pas constituer un élément de la rémunération car elle doit être attribuée indépendamment du grade, de l'emploi et de la manière de servir de l'agent.

Dans le respect de ces règles, elles ne sont pas soumises au principe de parité avec la fonction publique d'Etat.

Ainsi, l'octroi de chèques cadeaux ne peut prévoir un montant qui diffère en fonction de la présence effective et de l'ancienneté de l'agent.

En effet, dans cette hypothèse, la distinction ne reposerait pas sur la situation personnelle ou familiale de l'intéressé mais tiendrait compte de l'emploi occupé et de la manière de servir de l'agent (présence ancienne ou nouvelle). Ainsi, seuls les revenus de l'agent et sa situation familiale peuvent permettre de moduler le montant des chèques cadeaux octroyés à l'occasion des fêtes de Noël.

Dès lors, l'attribution de chèques cadeaux liée à des conditions professionnelles est contraire aux règles précitées et pourrait être requalifiée de complément de rémunération par le juge administratif, a fortiori si leur montant est élevé.

Dans ce dernier cas, ce complément de rémunération est soumis à des charges sociales pour l'agent et pour la collectivité qui l'emploie. A défaut, la collectivité peut faire l'objet d'un redressement par l'Urssaf.

Les autres événements

Certaines communes souhaitent témoigner leur attention à leurs agents lors d'événements particuliers, tels qu'une naissance ou un départ à la retraite, au moyen du versement d'une prime.

Or, il convient de rappeler qu'en l'absence de base légale, une collectivité ne peut créer de prime pour célébrer une circonstance.

L'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 dispose que : « *les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire* ».

Il en résulte qu'aucune prime ou indemnité ne peut être attribuée aux agents territoriaux en l'absence d'un texte l'instituant expressément.

Ainsi, en application du principe de légalité, l'organe délibérant ne dispose d'aucun pouvoir normatif lui permettant de créer ex-nihilo une nouvelle prime.

En revanche et dans le respect des règles indiquées ci-dessus, il est possible de prévoir l'octroi de chèques-cadeaux dans des conditions qui garantissent leur vocation sociale : ils peuvent ainsi être rattachés à un événement en particulier et remis aux agents en fonction de leur situation personnelle ou familiale.