**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA GUADELOUPE**

N°s 2500013 et 2500014

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE POINTE-A-PITRE
PREFET DE LA GUADELOUPE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme XX
Rapporteuse

Le tribunal administratif de la Guadeloupe

(2ème Chambre)

M. XX
Rapporteur public

Audience du 20 juin 2025
Décision du 30 juin 2025

36-08-03
C

Vu la procédure suivante :

I. Par un déferé, enregistré sous le numéro 2500013 le 7 janvier 2025, le préfet de la Guadeloupe demande au tribunal d'annuler la délibération n° 155-2024 du 12 décembre 2024 par laquelle le centre communal d'action sociale de Pointe-à-Pitre a décidé d'autoriser la vice-présidente, d'une part, à attribuer aux agents du centre présents dans les effectifs au 1^{er} décembre 2024 des bons d'achat d'une valeur de 100 euros et, d'autre part, à signer la convention-cadre relative à l'attribution de ces bons d'achat.

Il soutient que :

- la délibération attaquée est dépourvue de base légale ; elle méconnaît les articles L. 712-1 et L. 731-1 du code général de la fonction publique dès lors que les bons d'achat alloués aux agents du centre ne peuvent constituer ni un élément de rémunération, ni une prestation d'action sociale ;

- elle méconnaît les dispositions combinées des articles L. 714-4 et L. 714-11 du code général de la fonction publique dès lors, d'une part, que les fonctionnaires de l'Etat ne bénéficient pas d'une mesure comparable, et, d'autre part, que ces bons d'achat ne constituent pas un avantage collectivement acquis ;

- elle est entachée de rétroactivité illégale dès lors qu'elle prévoit son entrée en vigueur au 1^{er} décembre 2024.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 mai 2025, le centre communal d'action sociale de Pointe-à-Pitre conclut au rejet du déféré.

Elle soutient que :

- à titre principal, le déféré est irrecevable ; il est incertain dans son objet dès lors qu'il ne critique que l'article 1 de la délibération attaquée ; il est postérieur à la conclusion de la convention-cadre entre le CCAS et les commerçants or un tel contrat ne peut être contesté par un recours en excès de pouvoir ; les commerçants ayant adhéré à la convention-cadre devraient être mis en cause afin que le principe du contradictoire soit respecté ;

- à titre subsidiaire, la délibération attaquée constitue une action exceptionnelle d'aide aux commerçants de proximité ; elle est mise en œuvre dans le cadre de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales en tant que « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » ; il s'agit d'une opération de soutien économique et non d'une action sociale ;

- les bons d'achat attribués ne sont pas susceptibles d'être requalifiés en complément de rémunération ; ils sont rattachés à l'événement des fêtes de fin d'année 2024 et ne sont pas d'une valeur élevée ;

- la délibération n'a pas de caractère rétroactif mais concerne simplement les agents en effectif au 1^{er} décembre 2024.

Le 13 février 2025, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, que l'affaire était susceptible d'être audiencée au mois de juin 2025, et que l'instruction était susceptible d'être close à compter du 9 mai 2025.

Par une ordonnance du 10 juin 2025, la clôture de l'instruction a été prononcée avec effet immédiat.

II. Par un déféré et un mémoire, enregistrés sous le numéro 2500014 le 7 janvier et le 13 mai 2025, le préfet de la Guadeloupe demande au tribunal d'annuler la délibération n° 93 du 29 novembre 2024 par laquelle la commune de Pointe-à-Pitre a décidé d'autoriser le maire, d'une part, à attribuer aux agents du centre présents dans les effectifs au 1^{er} décembre 2024 des bons d'achat d'une valeur de 100 euros et, d'autre part, à signer la convention-cadre relative à l'attribution de ces bons d'achat.

Il soutient que :

- la délibération attaquée est dépourvue de base légale ; elle méconnaît les articles L. 712-1 et L. 731-1 du code général de la fonction publique dès lors que les bons d'achat alloués aux agents du centre ne peuvent constituer ni un élément de rémunération, ni une prestation d'action sociale ;

- elle méconnaît les dispositions combinées des articles L. 714-4 et L. 714-11 du code général de la fonction publique dès lors, d'une part, que les fonctionnaires de l'Etat ne bénéficient pas d'une mesure comparable, et, d'autre part, que ces bons d'achat ne constituent pas un avantage collectivement acquis.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 avril 2025, la commune de Pointe-à-Pitre conclut au rejet du déféré.

Elle soutient que :

- à titre principal, le déféré est irrecevable ; il est incertain dans son objet dès lors qu'il ne critique que l'article 1 de la délibération attaquée ; il est postérieur à la conclusion de la convention-cadre entre le CCAS et les commerçants or un tel contrat ne peut être contesté par un recours en excès de pouvoir ; les commerçants ayant adhéré à la convention-cadre devraient être mis en cause afin que le principe du contradictoire soit respecté ;

- à titre subsidiaire, la délibération attaquée constitue une action exceptionnelle d'aide aux commerçants de proximité ; elle est mise en œuvre dans le cadre de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales en tant que « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » ; il s'agit d'une opération de soutien économique et non d'une action sociale ;

- les bons d'achat attribués ne sont pas susceptibles d'être requalifiés en complément de rémunération ; ils sont rattachés à l'événement des fêtes de fin d'année 2024 et ne sont pas d'une valeur élevée ;

- la délibération n'a pas de caractère rétroactif mais concerne simplement les agents en effectif au 1^{er} décembre 2024.

Le 13 février 2025, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, que l'affaire était susceptible d'être audiencée au mois de juin 2025, et que l'instruction était susceptible d'être close à compter du 9 mai 2025.

Par une ordonnance du 10 juin 2025, la clôture de l'instruction a été prononcée avec effet immédiat.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la fonction publique ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- 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 Mme XX,
- les conclusions de M. XX, rapporteur public,
- et les observations de Mme XX, représentant le préfet de la Guadeloupe.

Le centre communal d'action sociale de Pointe-à-Pitre et la commune de Pointe-à-Pitre n'étant ni présents ni représentés.

Considérant ce qui suit :

1. Dans le contexte des fêtes de fin d'année 2024, le centre communal d'action sociale de Pointe-à-Pitre et la commune de Pointe-à-Pitre ont décidé, par des délibérations respectives du 12 décembre et du 29 novembre 2024, d'autoriser la vice-présidente du centre et le maire de la commune d'une part, à attribuer aux agents du centre et de la commune présents dans les effectifs au 1^{er} décembre 2024 des bons d'achat d'une valeur de 100 euros et, d'autre part, à signer la convention-cadre relative à l'attribution de ces bons d'achat. D'une

part, par une requête, enregistrée sous le n° 2401740, le maire de la commune de Pointe-à-Pitre a saisi le tribunal administratif d'un recours en interprétation de sa délibération n° 93 du 29 novembre 2024. D'autre part, par des déférés enregistrés sous les n^{os} 2500013 et 2500014, le préfet de la Guadeloupe demande au tribunal d'annuler les délibérations de la commune de Pointe-à-Pitre et du CCAS de Pointe-à-Pitre du 12 décembre et du 29 novembre 2024.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

2. En premier lieu, il ressort des écritures du préfet de la Guadeloupe que celui a entendu présenter devant le tribunal des conclusions à fin d'annulation des délibérations n° 155-2024 du 12 décembre 2024 du centre communal d'action sociale de Pointe-à-Pitre et n° 93 du 29 novembre 2024 dans leur intégralité. Par suite, le centre communal d'action sociale et la commune de Pointe-à-Pitre ne sont pas fondés à soutenir que l'objet des présents déférés est incertain et la fin de non-recevoir tirée de l'article R. 411-1 du code de justice administrative doit être écartée.

3. En second lieu, la légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer ne peut être contestée par les tiers au contrat et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné qu'à l'occasion d'un recours de pleine juridiction en contestation de validité du contrat. Toutefois, dans le cadre du contrôle de légalité, le représentant de l'Etat dans le département est recevable à contester la légalité de ces actes devant le juge de l'excès de pouvoir jusqu'à la conclusion du contrat, date à laquelle les recours déjà engagés et non encore jugés perdent leur objet.

4. En l'espèce, le conseil d'administration du centre communal d'action sociale de Pointe-à-Pitre et le conseil municipal de Pointe-à-Pitre ont autorisé, par les deux délibérations litigieuses adoptées respectivement les 29 novembre et 12 décembre 2024, la conclusion d'une convention-cadre relative à l'attribution de bons d'achat en faveur du personnel du centre communal d'action sociale et de la commune pour l'année 2024. En application du principe énoncé au point précédent, le préfet n'était recevable à demander l'annulation desdites délibérations que jusqu'à la date de la conclusion du contrat. Or, il résulte de l'instruction que la convention-cadre en cause a été signée entre les deux personnes publiques et la caisse des écoles de Pointe-à-Pitre le 1^{er} décembre 2024. Il s'ensuit que le préfet de la Guadeloupe n'était plus recevable, à la date d'enregistrement de ses deux déférés, le 7 janvier 2025, à demander l'annulation des délibérations en tant qu'elles autorisent la vice-présidente du centre communal d'action sociale et le maire de Pointe-à-Pitre à signer la convention-cadre en cause, actes détachables du contrat, et les déférés doivent être regardés comme irrecevables sur ce point.

En ce qui concerne le surplus des conclusions à fin d'annulation

5. Aux termes de l'article L. 712-1 du code général de la fonction publique : « *Le fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération comprenant : (...) 4° Les primes et indemnités instituées par une disposition législative ou réglementaire.* » Aux termes de l'article L. 714-4 du même code : « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires de leurs agents, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat.* » Aux termes de l'article L. 714-11 du même code : « *Par dérogation à la limite résultant de l'article L. 714-4, les avantages*

collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités territoriales et leurs établissements publics mentionnés à l'article L. 4 ont mis en place avant le 28 janvier 1984, sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents publics, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. » Aux termes de l'article L. 731-1 du même code : « 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. » Et, aux termes de l'article L. 731-3 du même code : « Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, dont bénéficient les agents publics sont distinctes de la rémunération définie aux articles L. 712-1 et L. 713-1 et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir. / 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. »

6. Aux termes de l'article L. 2251-1 du code général des collectivités territoriales : « L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi. / Néanmoins, sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie et du principe d'égalité des citoyens devant la loi, la commune peut intervenir en matière économique et sociale dans les conditions prévues au présent chapitre et à l'article L. 2253-1. » Aux termes de l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles : « Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables. / Il participe à l'instruction des demandes d'aide sociale dans les conditions fixées par voie réglementaire. Il transmet les demandes dont l'instruction incombe à une autre autorité. L'établissement du dossier et sa transmission constituent une obligation, indépendamment de l'appréciation du bien-fondé de la demande. / Le centre communal d'action sociale peut créer et gérer en services non personnalisés les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1. / Le centre communal d'action sociale peut, le cas échéant, exercer les compétences que le département a confiées à la commune dans les conditions prévues par l'article L. 121-6. »

7. En l'espèce, les délibérations litigieuses du 29 novembre et du 12 décembre 2024 autorisent la vice-présidente du CCAS de Pointe-à-Pitre et le maire de la commune de Pointe-à-Pitre à attribuer à leurs agents présents dans les effectifs au 1^{er} décembre 2024 des bons d'achat d'une valeur de 100 euros pour les fêtes de fin d'année 2024.

8. Tout d'abord, ainsi que le soutient le préfet sans être contesté, ce dispositif, institué pour la première fois par les délibérations en cause, n'implique pas de participation des bénéficiaires à la dépense et, par conséquent, il ne peut être regardé comme une prestation d'action sociale prévue par les articles L. 713-1 et suivants du code général de la fonction publique. Ainsi, l'octroi de bons d'achat de 100 euros aux agents du CCAS et de la commune de Pointe-à-Pitre, qui, compte tenu de son caractère nouveau, ne présente pas le caractère d'un avantage indemnitaire collectivement acquis, constitue un avantage financier indirect équivalent à un complément de rémunération.

9. En défense, le centre communal d'action sociale de Pointe-à-Pitre et la commune de Pointe-à-Pitre font valoir que la délibération attaquée constitue une action exceptionnelle d'aide aux commerçants de proximité, mise en œuvre dans le cadre de l'article

L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales en tant que « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire », et ne se rattache pas à une action sociale. Toutefois, en premier lieu, le centre et la commune ne peuvent utilement soutenir que l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, applicable aux communautés d'agglomération, constitue la base légale des délibérations en cause. En second lieu et d'une part, la poursuite d'un objectif de soutien économique n'entre pas dans les attributions d'un centre communal d'action sociale, et il n'est ni allégué, ni même établi que l'attribution des bons d'achat litigieux puisse être rattaché à l'une des actions sociales au sens des dispositions des articles L. 123-5 et suivants du code de l'action sociale et des familles que le centre communal d'action sociale est compétent pour mettre en œuvre. D'autre part, la mesure litigieuse d'octroi de bons d'achat aux agents de la commune n'est pas susceptible de se rattacher à l'une des catégories d'interventions des communes en matière économique et sociale prévues par les dispositions du titre V du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

10. Dans ces conditions, dès lors qu'aucun texte législatif ou réglementaire ne prévoit l'octroi de bons d'achat aux agents du CCAS et de la commune de Pointe-à-Pitre pour les fêtes et qu'aucun dispositif équivalent n'existe au bénéfice des différents services de l'Etat, et sans que le montant des bons d'achat distribués n'ait d'incidence sur leur légalité, le préfet de la Guadeloupe est fondé à soutenir que les délibérations litigieuses créent un complément de rémunération illégal et méconnaissent les articles L. 712-1 et L. 714-4 du code général de la fonction publique territoriale.

11. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des déférés n^{os} 2500013 et 2500014, que les délibérations attaquées doivent être annulées en tant qu'elles autorisent, respectivement, la vice-présidente du centre communal d'action sociale et le maire de la commune de Pointe-à-Pitre à attribuer aux agents du centre et de la commune présents dans les effectifs au 1^{er} décembre 2024 des bons d'achat d'une valeur de 100 euros.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les délibérations du 12 décembre 2024 du centre communal d'action sociale de Pointe-à-Pitre et du 29 novembre 2024 de la commune de Pointe-à-Pitre sont annulées en tant qu'elles autorisent, respectivement, la vice-présidente du centre communal d'action sociale et le maire de la commune de Pointe-à-Pitre à attribuer aux agents du centre et de la commune présents dans les effectifs au 1^{er} décembre 2024 des bons d'achat d'une valeur de 100 euros.

Article 2 : Le surplus des conclusions des déférés n^{os} 2500013 et 2500014 du préfet de la Guadeloupe est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet de la Guadeloupe, au centre communal d'action sociale de Pointe-à-Pitre et à la commune de Pointe-à-Pitre.

Délibéré après l'audience du 20 juin 2025, à laquelle siégeaient :

M. XX, président,
Mme XX, conseillère,
Mme XX, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 juin 2025.

La rapporteuse,

Signé

XX

Le président,

Signé

XX

La greffière,

Signé

XX

La République mande et ordonne au préfet de la Guadeloupe 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 conforme
Pour la greffière en chef
La greffière

Signé

XX