

**N° 372030**

**Commune d'Orgerus**

**6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies**

**Séance du 11 septembre 2015**

**Lecture du 1<sup>er</sup> octobre 2015**

## **CONCLUSIONS**

**M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public**

I. M. B... a été recruté en 1998 par la commune d'Orgerus, dans les Yvelines, comme agent de maîtrise, responsable des services techniques.

La commune lui a alors attribué un logement pour nécessité absolue de service. Plus tard, par une délibération du 18 juillet 2005, elle a décidé que ce logement ne serait plus attribué que pour utilité de service moyennant une redevance, dont le montant mensuel a été fixé à 750€, hors charges locatives.

La délibération a été annulée à la demande de l'intéressé par un jugement du tribunal administratif de Versailles du 9 décembre 2008 en tant qu'elle fixe la redevance, pour erreur manifeste d'appréciation dans l'appréciation de son montant.

Le conseil municipal a de nouveau délibéré sur cette question le 26 janvier 2009 et il a ramené la redevance mensuelle à 450 €. Le maire a ensuite signé, le 10 février 2009, un arrêté d'attribution de logement de fonction à M. B... pour utilité de service pour la période allant de janvier 2006 à janvier 2007, moyennant la redevance décidée, puis la commune a émis deux titres exécutoires les 10 février 2009 et 10 juin 2010, de 5 400 et de 450 €, pour les loyers dus.

M. B... a attaqué ces quatre décisions : le tribunal administratif de Versailles les a annulées par un jugement du 5 juillet 2013, et il a déchargé M. B... du paiement des sommes afférentes.

La commune se pourvoit en cassation devant vous.

II. Le jugement a été rendu en dernier ressort en application des dispositions combinées des articles R. 222-13, R. 222-14 et R. 811-1 du code de justice administrative dans leur version antérieure au décret du 13 août 2013, au titre des litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publique, les recours comportant des conclusions tendant à la décharge de sommes d'un montant inférieur à 10 000€ (sur la combinaison de ces dispositions, voyez la décision M. D... du 17 décembre 2007, n° 301317, aux T).

IV. Vient d'abord une question de procédure qui ne vous retiendra pas longtemps.

Il est soutenu que le tribunal a commis une erreur de droit en écartant une fin de non-recevoir soulevée par la commune, tirée de ce que la délibération du conseil municipal du 26 janvier 2009 autorisant le maire à signer un arrêté d'attribution de logement moyennant une redevance mensuelle de 450 € est un acte préparatoire, non susceptible de faire l'objet d'un recours.

L'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes confie aux organes délibérants des collectivités territoriales le pouvoir de fixer la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois, la délibération précisant les avantages accessoires liés à l'usage du logement.

La délibération vise donc l'emploi et non l'employé : elle participe à ce titre à l'organisation même du service public même si une seule personne est appelée à occuper l'emploi et donc le logement. C'est la raison pour laquelle vous avez déjà jugé qu'elle a un caractère réglementaire : voyez les décisions d'assemblée du 2 décembre 1994, Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, préfet du Nord (n° 147962 et 148121, au Rec., cc. Arrighi de Casanova). Il appartient par ailleurs au conseil municipal de déterminer si la concession d'un logement de service présente, compte tenu des contraintes liées à l'exercice de l'emploi, un intérêt certain pour la bonne marche du service : voyez 27 oct. 2008, Syndicat intercommunal de Bellecombe et Patois (n° 293611, aux T.).

L'attribution du logement à la personne appelée à occuper l'emploi figurant sur la liste dressée par l'organe délibérant constitue pour sa part un acte de caractère individuel.

Mais il n'est pas douteux que la fixation de la redevance se rattache à l'acte réglementaire dans sa généralité au champ certes limité mais réel : l'objet de l'article 21 de loi de 1990 est de fixer de façon objective les conditions d'occupation du logement, sans égard aux personnes appelées à l'occuper. Il n'est donc pas douteux que la délibération attaquée peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, en tant qu'elle fixe le montant de la redevance.

V. Le débat en cassation se porte ensuite sur le montant de la redevance, que la commune a ramené à 450 €.

Il faut à ce stade citer le jugement attaqué, qui relève que l'appartement mis à disposition de M. B..., de 3 pièces pour une superficie de 77 m<sup>2</sup>, est situé au-dessus des ateliers municipaux et que le montant de la redevance retenue par la commune correspond au montant des loyers demandés, à cette date et dans l'arrondissement de Rambouillet, pour des appartements de trois pièces dont les loyers étaient fixés dans une fourchette allant de 400 euros à 500 euros.

Le tribunal écarte ensuite l'argumentation de M. B... relatif à des sujétions de service, non établies. Mais il estime que le conseil municipal aurait dû tenir compte, d'une part, des nuisances liées aux caractéristiques propres de l'appartement situé au dessus des ateliers municipaux, d'autre part, à la proximité immédiate d'un terrain occupé sans autorisation ni aménagements par des gens du voyage.

Il en déduit que le conseil municipal a commis une erreur manifeste d'appréciation dans la fixation de la redevance.

VI. Un moyen d'erreur de droit vise la prise en compte de la proximité immédiate du terrain occupé illégalement et temporairement par des gens du voyage.

Y répondre vous conduit à définir les critères de la fixation du montant de la redevance, faute de quoi il paraît difficile de se prononcer sur ses éléments correctifs. Or les textes applicables aux collectivités territoriales sont muets sur ce point. Il faut en effet se rappeler que l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 est venu combler le vide juridique né de l'abrogation, en 1984, de l'article L. 413-6 du code des communes sur le fondement duquel était défini, par arrêté ministériel, le régime des logements de fonction communaux par référence au système applicable pour les agents de l'État.

Ce vide n'est pas le fruit du hasard : le texte issu d'un amendement parlementaire a été adopté contre l'avis du gouvernement (cf. JO A.N., débats du 20 novembre 1990, p. 5717), qui a ensuite tenté de l'amender en prévoyant de le préciser par un décret en Conseil d'État. Mais, comme l'a relevé le président Arrighi de Casanova dans ses conclusions sur l'affaire d'assemblée, « le gouvernement renonça à son amendement, les parlementaires ayant vigoureusement montré leur attachement à un texte perçu comme accroissant la liberté des élus locaux, et qui venait d'être adopté avec un assez large consensus ».

C'est donc le juge qui est venu préciser l'application du texte, vos décisions d'assemblée de 1994 consacrant l'exercice de la compétence reconnue aux collectivités territoriales par les dispositions précitées de l'article 21 de la loi de 1990, « sans que l'édiction par les autorités de l'État d'un texte réglementaire (...) soit nécessaire », en le soumettant cependant au principe de parité entre les différentes fonctions publiques, issu de l'article 78 de la loi du 31 décembre 1937, et repris à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 : principe à sens unique, la loi prévoyant que les fonctionnaires territoriaux bénéficient de régimes indemnitaires dans la limite de ceux qui existent pour les agents de l'État.

Le principe de parité a suffi à régler les litiges tant que le débat se concentrait sur le caractère excessivement avantageux des conditions d'occupation du logement pour les agents des collectivités territoriales par rapport à leurs homologues de l'État. Il en est ainsi :

- de la gratuité des prestations d'eau, d'électricité et de chauffage du logement de fonction du directeur d'un centre de gériatrie : voyez l'affaire d'assemblée déjà citée, n° 147962 ;
- de la fixation de la redevance à 5 % du montant du loyer pour le logement de fonction d'un secrétaire général de la commune : voyez 30 octobre 1996, Commune de Muret et C..., n° 153679, au Rec. ;
- de la délibération assortissant la redevance du versement d'une indemnité compensatrice mensuelle : voyez 10 février 1997, Région Languedoc-Roussillon, n° 161168, inédit.

VII. Mais le principe de parité n'est plus d'une utilité directe dès lors, signe des temps, que la contestation porte sur le montant regardé comme excessif de la redevance. Et c'est là l'originalité de la présente affaire.

On peut d'abord se demander s'il convient alors d'exercer un contrôle sur le montant de la redevance car, après tout, on pourrait tirer de votre jurisprudence, et notamment de la décision

d'assemblée de 1994, l'idée que l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale n'est tenue, dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, que par le principe de parité à sens unique. Et on pourrait concevoir que le risque de fixer la redevance à un niveau trop élevé est compensé par la faculté du bénéficiaire du logement de renoncer à l'occuper.

Mais il nous paraît qu'une telle approche ne serait pas tenable : l'utilisation privative du domaine public est par principe soumise à redevance dont le montant est fixé par référence à la valeur locative de l'emplacement occupé, le cas échéant complété des avantages de toutes nature de l'occupation à titre lucratif de l'emplacement : voyez pour les droits de place dans les halls et marché, la décision Synd. des patrons et marins pêcheurs du Tréport du 3 février 1933, au Rec. p. 153. Il paraît donc difficile de penser que la redevance mise à la charge du bénéficiaire d'un logement de service échappe à toute logique économique.

Une telle solution aurait par ailleurs des effets déplorables pour les agents qui, engagés dans un contentieux avec la commune, ne pourraient se rattacher à des principes de tarification pour solder, le cas échéant, des occupations passées.

Enfin, le principe de parité s'inscrit de façon générale dans le cadre plus large du principe d'égalité de traitement qui sous-tend l'ensemble du dispositif, notamment entre les agents des collectivités territoriales et de l'État. On concevrait donc mal qu'à rebours des préoccupations que couvre ce principe, la fixation des redevances des logements de fonction des agents de la fonction publique territoriale soit livrée à une forme d'arbitraire politique.

VIII. De l'opération de comparaison que sous-tend le principe de parité, votre jurisprudence a d'ailleurs commencé à dégager une référence commune pour la fixation de la redevance : la décision Commune de Muret et C... se réfère ainsi aux dispositions de l'article R.100 du code du domaine de l'État<sup>1</sup> alors applicable, qui disposait que la redevance mise à la charge des agents de l'État bénéficiaires de logement pour utilité de service est égale à la valeur locative des locaux occupés, déduction faite des abattements fixés par le troisième alinéa de cet article, qui visent trois situations : l'obligation faite au fonctionnaire de loger dans les locaux concédés ; la précarité de l'occupation ; les charges anormales que la concession de logement ferait supporter à son bénéficiaire eu égard à sa situation administrative. L'article A.92 du même code fixe la valeur des abattements dont la somme peut jusqu'à 46% de la valeur locative.

Voyez de même la décision M. M... du 11 février 2002 (n° 222453, au Rec.), qui se réfère également à la valeur locative<sup>2</sup>.

IX. Mais c'est franchir un pas que d'affirmer que la redevance doit être fixée par référence à cette valeur, divers autres facteurs pouvant évidemment être pris en compte, par exemple les sujétions de service.

Le pouvoir réglementaire ne l'a pas franchi lors de l'élaboration de la partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques, créée par le décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011). Le nouveau code a quelque peu revu les modalités de

<sup>1</sup> Abrogé par le décret de codification du 22 novembre 2011, relatif au code général de la propriété des personnes publiques

<sup>2</sup> Elle juge, toujours pour l'application du principe de parité, la légalité de la délibération qui décide que la concession de logements de service serait opérée au cas par cas en fonction des situations personnelles moyennant une redevance calculée à partir de la valeur locative des locaux, estimée par le service des domaines, dont il n'était pas établi qu'elle serait systématiquement inférieure aux prix du marché.

concession des logements dans les immeubles appartenant aux domaines publics (cf. notamment les articles R. 2124-64 et 68) et privés (R. 2222-18) de l'État, fixant notamment le principe d'une redevance fixée à 50% de la valeur locative réelle du logement en cas d'occupation précaire avec astreinte. Mais les conditions de la concession de logement dans les immeubles appartenant aux collectivités territoriales ne sont pas fixées, notamment celles encadrant la fixation de la redevance, seule étant précisée l'attribution de concessions de logement aux personnels de l'État employés dans les établissements publics locaux d'enseignement.

On peut donc hésiter à définir par la voie prétorienne des règles dans un domaine que le pouvoir réglementaire s'est refusé à investir. Mais si témérité il y a, il nous semble qu'elle est devenue acceptable car il s'agit en réalité de formuler une règle qui s'impose spontanément, car il n'est guère contesté que la référence de la redevance est bien la valeur locative du logement.

Énoncer la règle permet par ailleurs d'affirmer le pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité communale pour fixer le montant de la redevance au vu des caractéristiques du logement. Vous exercez en effet un contrôle de légalité normal au regard du principe de parité résultant de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 : c'est le contrôle retenu par les décisions d'assemblée de 1994, maintenu depuis. Mais dès lors qu'est fixée une règle positive encadrant le montant de la redevance, vous pourrez passer au contrôle restreint qui s'impose pour la fixation des redevances d'occupation du domaine. Voyez par exemple 1er février 2012, SA RTE EDF Transport, n° 338665, aux T.

Il nous semble donc que vous pourrez affirmer que, dans le respect du principe de parité qui s'impose par ailleurs, l'autorité municipale dispose d'un pouvoir d'appréciation pour déterminer le montant de la redevance d'occupation d'un logement de fonction concédé par utilité de service à l'un de ses agents, celle-ci étant fixée en fonction de la valeur locative réelle du logement, déterminée en tenant compte de la situation et de l'état du logement, diminuée le cas échéant pour tenir compte des sujétions de service imposées à l'agent.

Il s'en déduit que le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle restreint sur le montant de la redevance, l'appréciation des juges du fond étant alors souveraine sur ce point.

X. Nous pouvons en revenir au moyen d'erreur de droit.

Nous ne voyons pas d'erreur de droit à avoir pris en compte la proximité immédiate d'un terrain occupé illégalement et temporairement par des gens du voyage, dès lors que sont mis en avant les circonstances concrètes affectant les conditions d'occupation du logement mis à disposition de l'agent, résultant notamment du manque d'équipement sanitaire du terrain pour l'accueil des gens du voyage, et la permanence de la situation, alors même que l'occupation du terrain est temporaire : ces éléments sont de nature à peser sur la valeur locative du logement.

XI. Vient enfin le débat sur le montant de la redevance.

Le jugement est solidement motivé. Et nous avons quelque mal à y voir une dénaturation.

Ne sont pas en cause des sujétions de service, dont l'existence a été écartée par le tribunal. Le débat se concentre donc sur la valeur locative réelle.

Il n'y a pas de désaccord entre les parties sur la fourchette des loyers pratiqués pour des logements de composition et de superficie analogues dans le secteur de Rambouillet, aux alentours de 400 à 500 €. En adoptant la valeur de 450 €, la commune estime donc que la valeur locative réelle du logement n'a pas à s'écarter de la moyenne des loyers pratiqués.

C'est cette appréciation que le tribunal a censuré pour erreur manifeste. Et au vu des éléments qu'il relève, illustrés par les pièces du dossier qui lui a été soumis, dont les photos qui y sont jointes, il nous paraît difficile de relever une dénaturation sur ce point : le logement, situé au dessus d'un atelier de stockage et de travaux utilisé par les services techniques de la commune, apparaît sommaire, à la limite de l'habitabilité. Il est situé à l'étage au dessus d'une pièce où sont stockés des produits chimiques d'entretien, sans isolation entre les deux niveaux. L'environnement est particulièrement ingrat, du fait de dépôt en vrac de matériaux et débris. Il paraît donc manifeste que, comme le faisait valoir M. B..., la référence à la valeur moyenne des logements de composition et de superficie analogues dans le secteur de Rambouillet était largement inadaptée aux caractéristiques du logement.

XII. Vous pourrez donc écarter le moyen de dénaturation et rejeter la partie du pourvoi relative aux conclusions à fins d'annulation de la délibération du conseil municipal d'Orgerus du 26 janvier 2009.

Vous pourrez également rejeter la partie du pourvoi relative aux conclusions à fins d'annulation de l'arrêté du 10 février 2009 et contestant les titres exécutoires des 10 février 2009 et 10 juin 2010, auxquelles le tribunal a pu faire droit par voie de conséquence de l'annulation de la délibération du 26 janvier 2009.

Et par ces motifs nous concluons :

- au rejet de la requête, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
- à ce qu'il soit mis à la charge de la commune la somme de 3 200 euros à verser à M. B... à ce titre