

N° 367974

Département du Val-de-Marne

2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies

Séance du 28 novembre 2014

Lecture du 12 décembre 2014

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Cette affaire sera pour vous l'occasion de préciser les règles applicables à l'attribution des logements de fonction aux personnels de l'éducation nationale.

1. Faits et procédures

Conseillère principale d'éducation (CPE) au collège Albert Cron du Kremlin-Bicêtre depuis 1995 Mme Chantal K... est en conflit avec son administration à propos de son droit à un logement de fonction au sein de cet établissement.

Le nombre des personnels logés par nécessité absolue de service est fixé selon un barème défini à l'article R. 216-6 du code de l'éducation. A chaque établissement est attribué un certain nombre de points en fonction du nombre et du profil des élèves. A chaque fourchette de points correspond un nombre de logements de fonction par nécessité absolue de service.

Le collège Albert Cron du Kremlin-Bicêtre dispose, en raison de ses effectifs (380 élèves, dont 340 demi-pensionnaires), d'un total de points aboutissant à un nombre de trois logements pour nécessité absolue de service pour les personnels de l'Etat.

En outre, le collège dispose de deux autres logements, réservés aux adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE), en application de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale.

De 1996 à 2002, Mme K... a disposé d'un logement par nécessité absolue de service. De 2003 à 2008, elle a disposé d'un logement par simple utilité de service.

A compter de septembre 2008, elle a disposé d'un logement de fonction par voie de convention d'occupation précaire (COP), avec contrepartie financière mensuelle de l'ordre de 500 euros.

Le 12 octobre 2010, une COP a été signée pour la période du 1^{er} septembre 2010 au 30 juin 2011. Aucune clause de reconduction tacite ou explicite n'était prévue.

Par une décision du 28 février 2011, le président du conseil général du Val-de-Marne a demandé à Mme K... de quitter le logement qu'elle occupait par voie de COP, afin que ce logement puisse être attribué, au titre de la nécessité absolue de service, au chef cuisinier du collège. La lettre en cause indiquait : « *la COP cessera le 30 juin prochain et vous devrez libérer ce logement* ».

Après plusieurs démarches infructueuses auprès du chef d'établissement du collège et du président du conseil général en mars et avril 2011, a formé un recours devant le TA de Melun le 10 mai 2011. Ce dernier, par un jugement du 20 février 2013 a annulé la décision du président du conseil général et enjoint au département d'attribuer à Mme K..., dans un délai de deux mois, un logement de fonction « *par nécessité absolue de service ou par utilité de service* ». Le département se pourvoit en cassation contre ce jugement, que vous êtes bien compétent pour connaître directement en cassation, les conclusions indemnitaires formées par la requérante à hauteur de 20 000 euros devant le tribunal, l'ayant été dans un mémoire deux ans après l'introduction de la requête introductive.

2. Parmi les nombreux moyens soulevés, il nous semble qu'un moyen d'erreur de droit dans l'interprétation de l'article R. 216-5 du code de l'éducation est de nature à entraîner, de manière inéluctable, la cassation de l'arrêt. Cela vous conduira, nous semble-t-il à préciser un point de droit concernant ce régime de l'attribution des concessions de logement dans l'éducation, lequel, malgré son importance, ne fait pas l'objet de beaucoup de décisions fichées, votre jurisprudence étant plus nourrie sur les questions d'expulsion d'occupants de tels logements.

Il nous paraît d'abord utile de vous rappeler à grands traits le cadre juridique de ce régime.

Vous le savez, de manière générale, l'article R. 94 du code du domaine de l'Etat dispose qu'il y a une nécessité absolue de service justifiant la concession d'un logement à titre gratuit « *lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions* ».

Votre jurisprudence est naturellement en ce sens qu'il convient d'apprécier effectivement et concrètement les fonctions exercées par l'agent pour examiner si les conditions de la nécessité absolue de service se trouvent remplies.

A ce régime général, se conjugue le régime particulier, bien plus détaillé, institué par le code de l'éducation pour les personnels de l'Etat dans les établissements publics locaux d'enseignement. La raison en est évidemment que ce sont les collectivités responsables (région, département, ou EPI selon les cas) qui sont les attributaires de ces logements : un décret, datant originellement du 14 mars 1986 (décret n°84-428) a donc encadré ce processus en précisant le rôle respectif des différents acteurs : agents, établissement et collectivité.

En raison de cette configuration particulière, l'article R. 216-5, relatif à l'attribution par nécessité absolue de service des personnels Etat de l'éducation, paraît au départ bien impérative : cet article dispose en effet que « Dans les conditions fixées au premier alinéa de l'article R. 94 du code du domaine de l'Etat, sont logés par nécessité absolue de service les personnels appartenant aux catégories suivantes : 1° Les personnels de direction,

d'administration, de gestion et d'éducation, dans les limites fixées à l'article R. 216-6, selon l'importance de l'établissement ; ».

On pourrait en déduire que les personnels de direction, dont il n'est pas discuté que Mme K... fait partie, ont un droit à un logement par nécessité absolue de service, ce qui rendrait au passage la situation de cette dernière illégale depuis fort longtemps, puisqu'elle a perdu le bénéfice de cet avantage depuis 2003.

Mais cette lecture ne peut pas être retenue, pour au moins deux raisons :

- la première tient à ce que, en tout état de cause, le nombre de logements par nécessité absolue de service est limité par le code de l'éducation lui-même, en fonction du nombre et du profil des élèves : il peut donc y avoir moins de logements que de personnes ayant vocation à les occuper, ce que le code dit explicitement pour les établissements dont la construction est antérieure à 1986 ;
- la seconde tient à ce que malgré son caractère impératif, l'article R. 216-5 renvoie bien à l'article R. 94 du code du domaine de l'Etat, qui définit, on l'a dit, la nécessité absolue de service.

Autrement dit, il reste pour la collectivité qui attribue les logements sur proposition du conseil d'administration de l'établissement concerné, à porter une appréciation sur le nombre d'agents qui, parmi ceux qui ont une vocation, à raison de la catégorie d'emplois qu'ils occupent, à bénéficier éventuellement d'un tel logement, en bénéficieront effectivement en raison des contraintes liées à leur emploi.

Le département soutient que le tribunal administratif ne pouvait, sans commettre d'erreur de droit, juger que Mme K... disposait du droit à l'attribution d'un logement de fonction par nécessité absolue de service ou par utilité de service, dès lors que l'emploi qu'elle occupait ne figurait pas sur la liste des emplois, établie par une délibération du conseil général du 5 octobre 2009, dont les titulaires disposaient du droit à bénéficier d'un logement pour nécessité absolue de service.

En effet, aux termes des dispositions de l'article R. 216-6 du code de l'éducation, il revient au conseil d'administration de l'établissement de proposer une liste des « *emplois dont les titulaires bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou par utilité de service* ». Aux termes des dispositions de l'article R. 216-7 du même code, cette liste est ensuite transmise à la collectivité de rattachement de l'établissement, qui en délibère et adopte à son tour une liste sur le fondement de laquelle le président du conseil général, lorsqu'il s'agit d'un collège, accorde les concessions de logement.

Autrement dit, alors que l'article R. 216-5 semble ouvrir un droit automatique, il nous semble que s'impose la condition que l'emploi du fonctionnaire figure dans la délibération d'attribution de la collectivité, inscription qui s'explique elle-même par le fait que les fonctions exercées ne pourraient pas être exercées normalement sans le bénéfice d'un logement sur place.

Si la seconde de ces conditions n'est pas remplie, il nous semble que l'agent qui s'estime ainsi lésé pourra contester la délibération en cause, et/ou invoquer, selon les configurations

contentieuses, son illégalité à l'occasion du refus de lui accorder un logement, en faisant valoir que la première condition étant remplie, cette délibération, et donc la décision le concernant prise ensuite, est illégale. Voyez pour un raisonnement allant dans ce sens à propos d'un autre régime, la décision de la 3^{ème} SSJS, 26 janvier 1990, *L...*, n° 80566, (aux tables) par lequel il a été jugé qu'un agent communal n'avait aucun droit au maintien d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou utilité de service si l'emploi qu'il occupe ne figure pas dans la liste établie par délibération du conseil municipal ou de la commission administrative.

3. Si vous nous suivez dans cette lecture du cadre juridique applicable, vous ne pourrez, nous semble-t-il que casser le jugement attaqué.

Le tribunal administratif a en effet déduit de la seule appartenance de Mme K... à la catégorie de personnels mentionnés au 1° de l'article R. 216-5 son droit à l'attribution d'un logement par nécessité absolue de service.

Mais il faut dire que le tribunal a peut-être été inspiré dans son erreur par une décision *Dpt des Bouches du Rhône* de votre 4^{ème} SSJS, inédite -8 octobre 2007, n°300417) qui semblait également procéder à un raisonnement automatique. Il nous semble qu'une telle solution, inédite, et contraire aux textes, ne doit pas être reproduite. Votre jurisprudence sera donc l'occasion de préciser la jurisprudence sur ce point.

Par ces motifs, nous concluons à l'annulation du jugement attaqué, au renvoi de l'affaire devant le tribunal administratif, et au rejet des demandes de frais présentées par les parties.