

LOGEMENTS DE FONCTION POUR LES INSTITUTEURS

PROBLEME

La mise à disposition des instituteurs publics par les communes d'un logement de fonction soulève de nombreuses difficultés compte tenu de la variété des situations qui peuvent se présenter : une abondante jurisprudence administrative est venue préciser les obligations qui pèsent sur les communes et qui sont issues des dispositions combinées des lois du 30 octobre 1886 et 19 juillet 1889 (codifiées au code de l'éducation) qui précisent que les communes sont tenues de mettre un logement convenable à la disposition des instituteurs ou, à défaut, de leur verser une indemnité représentative.

Cette obligation est toutefois remise en cause par l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles. Cette intégration n'est pas achevée notamment en raison du fait que des instituteurs ne souhaitent pas changer de statut afin de conserver le bénéfice de leur logement (RM, JO Sénat 14 avril 2011, p. 950, n° 16308).

TEXTES

- Articles L.212-5 et L.921-2 du code de l'éducation
- Articles D.212-1 à R.212-19 du code de l'éducation
- Décret n°2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement
- Article R. 2124-78 du Code général de la propriété des personnes publiques

▣ LES OBLIGATIONS DES COMMUNES

Le logement des instituteurs constitue une dépense obligatoire pour la commune, qui est tenue de procurer un logement à ces enseignants dès lors qu'ils en font la demande, et à défaut seulement de leur verser une indemnité représentative (C.E., 10 juillet 1987, commune de Château-Garnier) ; cela signifie que la commune doit rendre disponible le logement de fonction occupé par des personnes étrangères à l'enseignement en mettant fin à son occupation : elle ne peut louer le logement de fonction à quelqu'un d'autre et offrir à l'instituteur une indemnité représentative en prétextant qu'elle n'a pas de logement disponible. Si un logement existe, il doit être mis à disposition de l'instituteur, s'il n'en existe pas, celui-ci se verra verser une indemnité représentative.

Les textes précisent que ce logement doit être "convenable" et les articles D.212-2 et D.212-3 du code de l'éducation définissent des normes minimales d'habitabilité (le nombre de personnes logées détermine le nombre de pièces et la superficie minimale) : si un instituteur ne se voit pas proposer un logement convenable, ou s'il quitte un logement qui n'était pas convenable (C.E. 9 décembre 1988, Mme Nadalin : logement dépourvu d'une installation de chauffage en état de fonctionner), il a droit à l'indemnité représentative ; s'il refuse en revanche un logement convenable, il perd tout droit à indemnité (C.E., 26 octobre 1979, Mme Mée). Il peut toutefois être relevé de cette déchéance s'il présente une nouvelle demande de logement justifiée seulement par des modifications dans sa situation familiale (T.A. Nantes, 14 décembre 1989, Reus : augmentation du nombre des membres de la famille).

Si la commune doit offrir à titre gratuit le logement de fonction, cette obligation ne s'étend pas aux charges afférentes au logement, telles que l'eau, le gaz, l'électricité... (C.E., 30 septembre 1987, Mme Lucas).

Le logement n'a pas à être nécessairement situé à l'intérieur du groupe scolaire (C.E., 11 mars 1983, Mme Dezert) : s'il l'est et qu'un litige survient, le juge administratif sera compétent pour en connaître dans la mesure où le groupe scolaire appartient de plein droit au domaine public communal (T.C., 7 juillet 1975, Sieur Debans), s'il est situé sur le domaine privé de la commune, il appartiendra au juge judiciaire de trancher le conflit.

▣ LES INSTITUTEURS CONCERNES

L'article L.212-5 du code de l'éducation nationale dispose que le logement de chacun des instituteurs "attachés" aux écoles ou l'indemnité qui lui est due est une dépense obligatoire qu'ils soient titulaires ou stagiaires, comme le précise l'article L.921-2 du même code. L'article R.212-8 énumère la liste des sept catégories de bénéficiaires de l'indemnité et la commune correspondante ayant la charge du logement ou de l'indemnité : a droit au logement ou à l'indemnité, par exemple, l'instituteur suppléant, celui qui assure des fonctions psychopédagogiques, celui qui est chargé de la formation pédagogique... L'instituteur à service complet partagé entre plusieurs écoles a droit à un logement ou à une indemnité de la part de la commune siège de sa résidence administrative (article R.212-8 dernier alinéa). N'ont pas droit à logement ou à une indemnité les instituteurs en congé de longue durée, en disponibilité, en formation pour une durée égale à l'année scolaire ou mis à disposition d'organismes divers. En revanche, un instituteur non titulaire de son poste et exerçant à temps partiel a droit à un logement ou à une indemnité (C.E., 4 novembre 1987, commune Ste-Foy-lès-Lyon).

Il faut noter que les instituteurs qui sont intégrés dans le corps des professeurs d'école, créé par le décret n° 90-680 du 1er août 1990, bénéficient d'un traitement indiciaire supérieur à celui des instituteurs mais perdent le droit au logement prévu par les lois de 1886 et 1889 (C.E., 30 novembre 1994, Préfet de la Haute Saône). L'intégration définitive étant prévue pour 2007, se pose dès à présent la question du devenir des logements vacants.

▣ LES AUTORITES COMPETENTES

Le conseil municipal est seul responsable du logement de l'instituteur mais la fixation du montant de l'indemnité représentative ressortit à la compétence du préfet, après avis du Conseil départemental de l'Education nationale et du conseil municipal (Code de l'éducation, Art. R.212-9) ; l'article R.212-10 précise que l'indemnité doit être majorée d'un quart pour les instituteurs mariés avec ou sans enfant à charge et pour les instituteurs célibataires, veufs ou divorcés, avec enfant à charge.

L'instituteur divorcé ou séparé au domicile duquel la résidence d'au moins un enfant est fixée en alternance en application de l'article 373-2-9 du code civil bénéficie également de cette majoration. Cette disposition est applicable aux 2 parents s'ils sont tous les 2 instituteurs.

▣ LES DIVERSES SITUATIONS POUVANT SE PRESENTER

- L'instituteur ne demande ni logement, ni indemnité : il n'a droit ni à l'un, ni à l'autre ; toutefois, le fait qu'il n'a pas présenté sa demande dès sa nomination n'entraîne pas la déchéance de son droit pour l'avenir mais reporte à la date de sa demande le point de départ de son droit à logement ou indemnité.

- L'instituteur demande (verbalement ou par écrit) un logement ou une indemnité : si la commune ne dispose pas de logement, il a droit à l'indemnité ; en cas de refus de celle-ci de la lui verser, la dépense peut être inscrite d'office au budget par le préfet. Si la commune dispose d'un logement, celui-ci doit être convenable et l'offre de logement doit être précise afin de permettre à l'instituteur d'identifier le logement (l'offre peut être verbale ou écrite). L'instituteur peut demander le bénéfice d'une indemnité pour la période comprise entre la date à laquelle il a demandé le logement et celle à laquelle il l'a obtenu.

- L'instituteur refuse le logement convenable : il est dans ce cas déchu de son droit au logement ou à l'indemnité et la commune est déliée de ses obligations à son endroit.

- L'instituteur quitte volontairement son logement de fonction : il est déchu de son droit au logement ou à l'indemnité sauf à présenter ultérieurement une nouvelle demande justifiée par des modifications de sa situation familiale (mariage, naissance...).

En revanche, l'instituteur qui se borne à quitter volontairement les lieux en accord avec la commune afin que celle-ci l'affecte à un autre instituteur ayant vocation au logement ou à l'indemnité, conserve son droit à indemnité (circulaire interministérielle du 2 février 1984 et CAA Versailles, 7 avril 2005)

- La décision par laquelle un maire dénie à tout instituteur tout droit à un logement ou à l'indemnité est légale dès lors que l'intéressé ne comptait pas occuper personnellement le logement (C.E., 6 février 1991, Desessard).

- L'instituteur bénéficiaire de l'indemnité reçoit une offre de logement : s'il l'accepte, il perd l'indemnité et occupe gratuitement le logement ; la commune ne peut toutefois contraindre l'enseignant à cette substitution entre l'obligation en nature et l'obligation en espèces : l'instituteur indemnisé, qui reçoit ultérieurement une offre de logement, a le droit de conserver cette indemnité en l'absence d'accord de sa part pour l'occupation de logement. (C.E., 2 mai 1990, Mme François).

- L'instituteur est chargé de remplacement : l'indemnité n'est pas due par la commune où se situe sa résidence administrative, contrairement à ce que prévoit l'article R.212-8 du code de l'éducation, car elle mettrait le logement ou l'indemnité à la charge d'une commune autre que sur le territoire de laquelle se situent l'école ou les écoles auxquelles le bénéficiaire est attaché (Avis du Conseil d'Etat, 7 juillet 1989, Mlle Cale).

- Deux instituteurs mariés ensemble et affectés dans deux communes distinctes ont droit au cumul soit de deux logements de fonction, soit de deux indemnités, soit d'un logement de fonction et d'une indemnité, lorsque les communes sont situées à plus de 5 km (C.E., 7 octobre 1983, Lichte). En revanche, lorsqu'ils ont leur résidence administrative située dans deux communes distantes de 5 km au plus, ils n'ont droit qu'à un seul logement ou à une seule indemnité (C.E., 15 mars 1991, commune de Moigny-sur-Ecole contre Mme Hugotte). (Articles R.212-13 et R.212-14 du code de l'éducation)

- Les dispositions ci-dessus ne peuvent légalement être opposées à des instituteurs mariés qui, dans le cadre d'une procédure de divorce, ont été autorisés par le juge délégué aux affaires matrimoniales, en vertu de l'article 255 du Code civil, à résider séparément. A compter de cette autorisation, et alors même que les intéressés ne seraient pas encore divorcés, chacun des enseignants est en droit à la suite du changement intervenu dans sa situation familiale de prétendre à l'attribution d'un logement ou à défaut d'une indemnité représentative de logement (CE, 6 octobre 1996, Ville de Marseille c/ Martin).
- Les instituteurs mis à disposition des établissements spécialisés pour enfants handicapés régis par la loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, ne peuvent bénéficier ni d'un logement consenti par la commune, ni du versement de l'indemnité représentative (C.E., 21 décembre 1994, Commune d'Aurillac).

En vertu du décret du 21 mars 1922 relatif au montant de l'indemnité représentative du logement, cette indemnité peut être augmentée d'un quart pour les instituteurs mariés ou veufs avec enfants, les institutrices veuves avec enfants et les instituteurs ou institutrices divorcés avec un ou plusieurs enfants : en l'absence de texte faisant bénéficier les institutrices avec enfants de cet avantage, cette majoration d'un quart ne peut leur être accordée (C.E., 13 mars 1991, commune de Woippy contre Mme Giuntini).

La commune et le logement de fonction vacant

Si le logement réservé à l'instituteur est vacant, la commune peut le louer à une tierce personne mais cette location fait l'objet d'un contrat de location qui sera différent selon la situation du logement dans le domaine public ou privé de la commune. S'il est situé dans le domaine public, le contrat revêtira la forme d'un contrat administratif d'occupation du domaine public à titre précaire et révocable (s'il est situé dans l'enceinte même de l'école, la location nécessitera l'avis préalable du préfet). Si le logement est situé dans le domaine privé, le régime de droit commun régissant les rapports entre bailleurs et locataires, fixé par la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, s'applique. Toutefois, si la commune entend continuer à réserver ce local au logement d'instituteurs, elle peut le louer, en cas de vacance, à titre exceptionnel et transitoire, dans les conditions fixées par l'article 40.V de la loi du 6 juillet 1989.

L'aliénation des logements de fonction des instituteurs, impliquera, en cas de domanialité publique, une désaffectation suivie d'un déclassement. L'appartenance du bien au domaine privé de la Commune est en effet une condition de son aliénation (Rép. Min. à QE n°86731, JOAN du 14 décembre 2010).

S'agissant du logement situé dans l'enceinte du groupe scolaire, et qui appartient donc au domaine public, la seule désaffectation de ce logement ne peut entraîner son déclassement dans le domaine privé de la commune, dans la mesure où le groupe scolaire demeure quant à lui affecté au service public de l'enseignement (Rép. Min. à QE n°24349, JOAN du 27 janvier 2004).

Il convient enfin de souligner que la charge que représente le logement des instituteurs pour les communes (ou les indemnités représentatives) est compensée par l'Etat dans le cadre d'une dotation spéciale versée par l'Etat (dotation spéciale instituteurs).

