

LOGEMENTS DE FONCTION POUR LES AGENTS COMMUNAUX

PROBLEME

Les missions confiées par les communes à certains de leurs agents amènent souvent celles-ci à loger ce personnel dans les locaux communaux ou dans des locaux privés qu'elles louent. Il était même devenu courant d'octroyer un logement de fonction à titre de complément de salaire, sans lien étroit avec l'exécution du service. La jurisprudence administrative, et la loi du 28 novembre 1990 plusieurs fois modifiée, précisent les conditions dans lesquelles peut être attribué un logement de fonction.

TEXTES

- Loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction territoriale et portant modification de certains articles du code des communes (article 21)
- Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale complétant l'article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 (article 79-II)
- Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
- Articles L.2124-32 et L.2222-11 du code général de la propriété des personnes publiques renvoyant à l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990.
- Article R. 2124-78 du Code général de la propriété des personnes publiques
- Décret n°2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement

□ LA PROCEDURE D'ATTRIBUTION

L'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 dispose que les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics doivent fixer la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué. Celui-ci peut être concédé gratuitement, ou moyennant une redevance, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice des emplois ouvrant droit à logement de fonction. L'attribution des logements de fonction aux personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant dans un établissement public local d'enseignement fait l'objet d'une proposition préalable du conseil d'administration de l'établissement précisant les emplois dont les titulaires peuvent bénéficier de l'attribution d'un logement, gratuitement ou moyennant une redevance, la situation et les caractéristiques des locaux concernés.

La délibération doit préciser les avantages accessoires éventuellement liés à l'usage des logements. Les décisions individuelles d'attribution sont prises en application de cette délibération par le maire. Le maire qui attribue un logement de fonction en méconnaissance de la liste établie à cet effet par la délibération de l'organe délibérant excède sa compétence (CAA Paris, 3^e chambre, 17 avril 2001, Mme BLACHERE : la décision du maire étant entachée d'erreur de droit, a été annulée.).

Ces dispositions, sous réserve de leur interprétation ultérieure par le juge administratif, se substituent aux règles qui régissaient antérieurement les attributions de logements de fonction par utilité ou par nécessité absolue de service, fondées sur l'arrêté du ministre de l'intérieur en date du 14 décembre 1954 fixant les conditions d'occupation par les agents communaux d'immeubles appartenant à ces collectivités.

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a nécessité absolue de service lorsque le titulaire d'un emploi ne peut accomplir normalement son service sans être logé par la collectivité et que cet avantage constitue pour l'intéressé le seul moyen d'assurer la continuité du service ou de répondre aux besoins d'urgence liés à l'exercice de ses fonctions, et il considère qu'il y a utilité de service lorsque, sans être absolument nécessaire à l'exercice de la fonction, le logement présente un intérêt certain pour la bonne marche du service.

La différence entre ces deux régimes réside dans la gratuité du logement nu concédé par nécessité absolue de service, et éventuellement des charges afférentes (eau, gaz, électricité...) alors que le logement attribué par utilité de service donne lieu au paiement d'une redevance (diminuée éventuellement d'abattements) déterminée conformément à la législation des loyers des locaux d'habitation.

La Cour administrative d'appel de Lyon est cependant venue préciser que le titulaire d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service ne peut être dispensé du paiement des charges d'eau, de gaz, d'électricité et de chauffage qu'à la condition que l'arrêté de concession le prévoit expressément (CAA Lyon, 22 novembre 2011, req. n°11LY00618).

La loi du 12 juillet 1999, puis la Loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps du temps de travail dans la fonction publique territoriale ont précisé le contenu de cette liste en insérant, pour l'application de ces dispositions, un alinéa qui prévoit expressément la possibilité d'attribuer un logement de fonction et un véhicule par nécessité absolue de service aux agents occupant un emploi fonctionnel d'un département ou d'une région, ou de directeur général d'une commune de plus de 5 000 habitants (ou de directeur d'Etablissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants), ainsi que de directeur général adjoint des services d'une commune ou d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants.

Le législateur entendait ainsi revenir sur la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'attribution d'un logement de fonction par nécessité absolue de service.

En effet, avaient été ainsi jugés comme n'étant pas de nature à justifier l'attribution d'un logement par nécessité absolue de service les emplois de secrétaire général de la commune de Fréjus (C.E., 11 juillet 1988, commune de Fréjus), de secrétaire général, adjoint-technique chef, adjoint technique ou sapeur pompier volontaire (C.E., 11 juillet 1988, commune de Cavalaire), ou d'attaché de relations publiques (C.E., 23 février 1990, Syndicat communautaire d'aménagement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise).

Il n'était pas certain en revanche que les dispositions de la loi du 28 novembre 1990 modifiée annulent dans sa totalité cette jurisprudence en ce qui concerne le logement de fonction des agents autres que des directeurs généraux des services d'une commune.

Il est à noter que le juge a estimé dépourvues de base légale, les délibérations prévoyant la concession d'un logement de fonction par nécessité absolue de service au directeur général des services d'une commune, alors que celle-ci n'atteignait pas le nombre de 5000 habitants à la date des délibérations (CAA Nancy, 23 mars 2006, n°02NC00981).

La loi du 27 février 2002 (art. 58) a également modifié le texte de 1990 en précisant que "Dans les mêmes conditions, un logement et un véhicule de fonction peuvent être attribués par nécessité absolue de service à un seul emploi de collaborateur de cabinet du Président du Conseil Général ou Régional, d'un maire ou d'un président d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants". Les frais de représentation inhérents à leurs fonctions devant être fixés par délibération de l'organe délibérant.

Le Conseil d'Etat avait également estimé qu'un syndicat intercommunal avait illégalement attribué un logement de fonction au directeur du centre de pédiatrie, ainsi que la gratuité des prestations d'eau, d'électricité et de chauffage, attribution qui n'avait été décidée qu'en raison de son utilité pour le service et non de la nécessité de la présence constante de cet agent, et alors qu'un agent de l'Etat logé dans les mêmes conditions ne peut bénéficier de la fourniture gratuite de ces mêmes prestations ; le principe de parité entre les agents relevant des différentes fonctions publiques, dont s'inspire l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale faisait en effet obstacle à l'octroi de ces prestations (C.E., Ass., 2 décembre 1994, préfet de la région Nord-Pas-de-Calais).

L'application du principe de parité avait aussi donné lieu à l'annulation d'une délibération donnant droit à l'emploi de secrétaire général de la commune à un logement de fonction par utilité de service moyennant une prise en charge par l'intéressé de 5 % du montant du loyer et de la totalité des charges locatives, le Conseil d'Etat ayant considéré qu'un agent de l'Etat logé dans les mêmes conditions ne pouvait être assujéti au paiement d'une redevance aussi symbolique (CE, 30 octobre 1996, commune de Muret). Cette jurisprudence est nettement remise en cause par les nouvelles dispositions de l'article 21 de la loi de 1990.

Lorsqu'un agent de fonction bénéficie d'un logement par nécessité absolue du service, il peut solliciter le cas échéant une extension de son logement, mais il est exclu qu'il prétende à bénéficier d'un autre logement au titre d'une convention d'occupation précaire distincte (CE, 23 juillet 2008, *Région Île-de-France c/ Ponchet*, n°301807, s'agissant d'une demande d'attribution d'un local destiné à entreposer du mobilier).

□ LA NATURE DU LOGEMENT DE FONCTION ET LA FIN DE LA CONCESSION

L'attribution d'un logement de fonction prend la forme d'une concession précaire et révocable. A défaut de révocation, la durée de la concession est strictement limitée à celle pendant laquelle l'intéressé occupe effectivement l'emploi qui justifie l'attribution du logement.

Ainsi, un agent qui cesse d'occuper l'emploi lié à la concession (C.E., 24 janvier 1990, Mme Boulier ; C.E., 26 janvier 1990, Lacour) ou qui fait l'objet d'une mutation dans un autre service qui ne donne pas droit à logement de fonction (C.E., 2 mars 1990, Mme Peuguez :

gardienne d'école) doit libérer les locaux puisqu'il est privé de tout titre à occuper ceux-ci. Le maire est à cet égard compétent pour rapporter les arrêtés de concession de logement, et le conseil municipal pour modifier la liste des emplois ouvrant droit à logement de fonction.

Dans tous les cas, le maire doit informer l'occupant du délai à l'issue duquel il devra libérer les lieux, faute de quoi l'évacuation se fait de manière contentieuse devant le juge administratif.

Ce dernier est en effet compétent pour se prononcer sur les litiges relatifs aux droits et obligations respectifs de la commune et de l'occupant, lorsque le logement appartient au domaine public communal (C.E., 11 mars 1987, Nivose : agent logé dans les locaux de la mairie) ou est loué par la commune, dans la mesure où il s'agit d'une concession, soumise à un régime de droit public. Il appartient néanmoins à l'autorité administrative de recourir systématiquement au juge pour obtenir l'expulsion des occupants sans titre ou devenus sans titre tout en tenant compte des droits récemment reconnus à ces derniers (CE 16 mai 2003, SARL Icomatex).

Il convient toutefois de souligner que le juge judiciaire est compétent lorsque le logement appartient au domaine privé communal (C.E., 24 janvier 1990, Mme Boulier) ou par exemple pour un litige relatif aux dégradations commises dans le local par son occupant (C. Cass. Civ., 1ère, 24 avril 1979).

L'occupant doit également libérer les lieux si l'immeuble dans lequel il est logé appartient au domaine privé de la commune et fait l'objet d'une aliénation ou s'il appartient au domaine public et fait l'objet d'un changement d'affectation.