

Chronique juridique

Logements de fonction dans les Côtes-d'Armor : passage en force et déni de droit

L'attribution des logements de fonction par nécessité absolue de service⁽¹⁾ (NAS) relève, depuis les lois de décentralisation de 1983 et 2004, d'une compétence partagée entre les EPLE et la collectivité. Le décret 86-428 du 14 mars 1986, abrogé par celui du 14 mars 2008, est venu préciser le rôle de chacun.

Depuis 2016 pourtant, le conseil départemental des Côtes-d'Armor ignore systématiquement la procédure réglementaire. Les collèges ont été informés par son président qu'à compter du 1^{er} septembre 2017, il n'y aura plus pour chaque établissement qu'un seul logement en NAS pour les agents de l'État.

LA PROCÉDURE RÉGLEMENTAIRE ET SA DÉCLINAISON LOCALE

• **Le cadre de référence**

Le texte de référence pour l'attribution des logements de fonction dans les EPLE est le décret du 14 mars 2008 codifié aux articles 216-4 et suivants du Code de l'éducation.

Pourtant dans les Côtes d'Armor, certains courriers du président de la collectivité traitant de cette question portent improprement le visa du décret 2012-752 du 9 mai 2012. Ce dernier limite certes l'attribution des logements par NAS pour les agents de l'État. Mais cette limitation ne s'applique qu'aux logements de l'État et des établissements publics de l'État. Autrement dit, les EPLE sont exclus de la réforme de 2012 puisqu'ils ne sont pas propriété de l'État, mais des collectivités. Les

EPLE restent donc bien régis par les règles particulières du code de l'Éducation. Le décret du 9 mai 2012 n'abroge d'ailleurs pas celui du 14 mars 2008, et pour cause: il a un champ d'application distinct. La procédure décrite dans ce dernier est donc le cadre de référence unique.

• **La définition du nombre de logements de fonction découle d'un classement pondéré**

Le nombre de logements attribués par NAS est fonction de l'importance et de la complexité des établissements (article R216-6). Selon le nombre d'élèves, le nombre de demi-pensionnaires, d'internes, l'existence de telle ou telle section, chaque établissement se voit attribuer un nombre de points. En découle le nombre de logements de fonction attribués par nécessité absolue de service aux agents de l'État et des collectivités.



Solenn DUCLOS
Cellule juridique

Dans les Côtes d'Armor, le président de la collectivité décide seul, et indépendamment des caractéristiques des établissements, qu'il n'y aura plus qu'un seul logement en NAS par collège pour les agents de l'État. Seuls les collèges avec internat s'en voient attribuer deux.

• **La compétence de l'EPLE**

Le Conseil d'administration, sur rapport du chef d'établissement, propose la liste des emplois dont les titulaires bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service. Et transmet cette proposition à la collectivité.

Dans les Côtes d'Armor, depuis septembre 2017, c'est par un fichier Excel que la collectivité communique avec les principaux. Ceux-ci sont invités à transmettre par retour de mail le nom et la fonction de l'unique personne logée par NAS, officialisant une politique annoncée dès 2016. Cette communication brouille évidemment les cartes procédurales. De fait, certains collègues principaux, présumant la bonne foi de la collectivité et ignorant la procédure réglementaire,

donnent réponse à ce genre de courrier validant du même coup son contenu.

• **La compétence de la collectivité**

La collectivité de rattachement délibère sur les propositions du CA puis le président du Conseil départemental accorde par arrêté les concessions de logement telles qu'elles ont été fixées par cette délibération.

Dans les Côtes d'Armor, point de prise en compte de la proposition du CA ni de délibération de la collectivité. Le président s'adresse directement aux chefs d'établissement pour leur notifier sa décision : « Au regard des responsabilités liées à la sûreté et à la sécurité qui sont les siennes, il est tout à fait concevable que le chef d'établissement puisse être logé par nécessité absolue de service. Ces responsabilités peuvent être déléguées à un membre de l'équipe de direction (principal adjoint, adjoint gestionnaire, CPE) ». Ainsi, le courrier individuel au chef d'établissement se substitue à l'arrêté prévu par les textes. Concevable seulement, la nécessité absolue de service ne concerne plus que le principal, les autres agents de l'État ne jouissant plus en la matière que d'une délégation. Et comme on n'est plus à une approximation près, le CPE fait désormais partie de l'équipe de direction et peut à ce titre se voir déléguer les responsabilités du chef d'établissement représentant de l'État.

LA « CONVENTION D'OBJECTIFS » QUI ENFONCE LE CLOU

Dans ce contexte, les collègues principaux de collège ne savent plus à quelle procédure se vouer. Au point qu'un courrier de la direction académique (mars 2017), saisie de cette question par le SNPDEN, est venu rappeler que le cadre de référence est bien le code de l'Éducation, invalidant en creux le passage en force de la collectivité.

Cette dernière pourtant persiste et signe. Outre les fichiers Excel de la rentrée 2017, les collègues ont reçu à la rentrée de janvier 2018 une « convention d'objectifs et de moyens », adoptée en commission permanente le 27 novembre 2017, et précisant « les modalités d'exercice des compétences respectives du collège et de la collectivité en application du Code de l'éducation (!) ». Cette convention confirme en son article 17-3, qu'« au 1^{er} septembre 2017, une seule concession par NAS est accordée par établissement

aux agents de l'État. Seuls les collèges disposant d'un internat pourront disposer, pour les agents de l'état, de deux concessions de logement par NAS ». Les chefs d'établissement sont donc invités, par la signature de cette convention, à se tirer une balle dans le pied en validant, à leurs dépens, un vice de procédure qui les pénalise, tout comme elle pénalise les gestionnaires et les CPE.

LE GLISSEMENT DE LA NAS À LA COP ET L'IMPACT SUR L'ATTRACTIVITÉ DES POSTES

Pourtant, bien que non réglementaire, cette politique produit déjà ses effets et ses dégâts sur la profession. On observe ici et là que certains collègues renoncent à loger sur place ; que d'autres versent un loyer au titre d'une convention d'occupation précaire pour un logement qu'ils pourraient occuper (et que parfois ils occupaient précédemment, dans le cas d'adjoints) gratuitement au titre de la NAS, tout ceci occasionnant évidemment des tensions au sein des équipes ; que d'autres enfin renoncent à demander leur mutation sur ces postes, au détriment de la fluidité du mouvement, après s'être renseigné téléphoniquement auprès des collègues en place sur le caractère « logé » du poste. Ajoutons au passage que la défaillance du Conseil départemental en la matière crée un écart de condition entre chefs d'établissement de lycée et chefs d'établissement de collège.

COLLÈGES NEUFS : LA FIN DES LOGEMENTS DE FONCTION ?

Dans une logique encore plus radicale, la création ou la reconstruction de nouveaux collèges dans le département semble acter la fin des logements de fonction. Alors que le Code de l'éducation (article R. 216-19) prévoit que « tout établissement public local d'enseignement créé depuis le 1^{er} janvier 1986 doit comporter un nombre de logements correspondant au moins à celui des concessions déterminées en application des dispositions de la présente section », la collectivité n'en prévoit plus aucun dans les nouveaux collèges. Inquiet de cette politique, le principal d'un collège en construction (dont l'ouverture est prévue à la rentrée 2018) s'est entendu répondre – non par le président de la collectivité, qui n'a pas donné suite à sa demande de rendez-vous, mais par un de ses collaborateurs – qu'il pourrait toujours occuper en NAS son lo-

gement actuel. Lequel logement se situera alors dans une barre désaffectée, non entretenue et non chauffée, et promise à une autre destination dans les années à venir. Bref, un pis-aller provisoire et pour le moins irrespectueux autant des textes que des personnes.

UNE RÉACTION SYNDICALE SUIVIE D'EFFETS

À cette situation de fait, les collègues principaux ne peuvent qu'opposer une réaction de droit, qui soit aussi une position commune, en continuant de proposer la liste des emplois dont les titulaires peuvent bénéficier d'une NAS à la collectivité, y compris dans les collèges neufs dénués de logements de fonction. Manière de signifier au président de cette dernière que la procédure qui s'impose à chaque partie, consignée dans le Code de l'éducation, est le seul cadre de référence. Et que dans ce contexte, il n'est pas possible de signer une convention d'objectifs qui lui serait contraire, et qui persisterait à ne prévoir qu'un logement de fonction pour les agents de l'État. Sauf, ironie de l'histoire, dans le cas des collèges neufs, car cela contraindrait la collectivité à construire au moins un logement, contre zéro actuellement. Mais ce serait se contenter de trop peu...

Le mot d'ordre syndical, diffusé en janvier 2018, invite donc les chefs d'établissements à renvoyer au président de la collectivité la convention, non signée. Le SNPDEN, en alerte sur cette politique dès 2016, a sollicité à plusieurs reprises un soutien hiérarchique clair. Avec succès : outre le rappel de la procédure réglementaire par les services départementaux cité ci-dessus, les entretiens entre le recteur et le préfet des Côtes d'Armor ont abouti à la mise en œuvre d'un contrôle de légalité. Si bien que début février 2018, le Conseil départemental, anticipant la probable invalidation de l'article litigieux, et ayant reçu un certain nombre de conventions non signées, a informé les principaux que le texte pourrait être modifié en son article 17-3, après le contrôle de légalité du préfet. Une première étape vers le respect du droit, qui n'entamera pas notre vigilance et notre détermination syndicale à être logé à la bonne enseigne, celle du Code de l'éducation. ■

1 Réglementairement, il y a nécessité absolue de service « lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions ».

Décentralisation : vers un dérèglement du fonctionnement ?

Les lois successives de décentralisation (1983, 2004) et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite Loi NOTRe ont transféré la gestion matérielle des établissements scolaires aux régions et aux départements.

Dans de très nombreux cas, les relations entre les conseils régionaux ou départementaux sont de bonne qualité, voire de très bonne qualité. Malheureusement, dans certains territoires, les relations ont tendance à se tendre avec les chefs d'établissement.

C'est particulièrement marquant, actuellement, entre les principaux du département des Yvelines et le département.

QUE SE PASSE-T-IL ?

Le département des Yvelines a décidé de confier la gestion de l'entretien et de la restauration des collèges (110 lieux de restauration) à une société d'économie mixte à opération unique.

La gestion de ces deux services sera donc mise en œuvre dans le cadre d'une délégation de service public à une société d'économie mixte créée spécifiquement pour cet objet, dont le président de la société sera le président de la collectivité.

Qu'est-ce qu'une SEMOP ?

La loi n° 2014-744 du 1^{er} juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique a pour principe de créer des partenariats entre les collectivités locales et des entreprises privées spécialistes des secteurs délégués.

Aussi, de nombreux projets de partenariats existent dans la gestion de l'eau, de l'assainissement ou des transports, permettant aux collectivités locales de garder la main sur les services délégués, tout en bénéficiant de l'expertise des entreprises privées partenaires, en général, des groupes industriels assez puissants. Dans ces cas de figure, le partenariat ne pose pas de difficultés dans son exécution.



Thierry Faure,
Cellule juridique

Dans notre cas d'espèce, la mise en œuvre de la SEMOP qui viendrait prendre en charge la gestion de l'entretien et de la restauration des collèges du 78 pose plus de difficultés.

En effet, cette délégation qui est en cours d'élaboration s'effectue sans concertation avec les chefs d'établissement.

Il apparaît selon les documents de communication du département que le périmètre d'intervention de la SEMOP serait très large.

LE PÉRIMÈTRE D'ACTION

- Production, gestion et exploitation du service de restauration,
- Production et livraison des repas,
- Nettoyage et entretien,
- Entretien et maintenance des équipements,
- Gestion de l'inscription, de la facturation et des paiements,
- Gestion directe des personnels (mise à disposition du département ou dé-

tachement à la SEMOP). En cas de refus, reclassement dans la limite des postes vacants ou licenciement.

Ce champ d'action rend incompatible l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement, tel qu'elle apparaît dans l'article L. 421-23 du Code de l'éducation modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 - art. 1 (V).

L'autorité fonctionnelle du chef d'établissement

I. Par dérogation aux dispositions des lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les agents de l'État ou des collectivités territoriales affectés dans un établissement public local d'enseignement conservent leur statut, sont administrés par la collectivité dont ils dépendent statutairement et sont placés sous l'autorité du chef d'établissement.

II. Pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, le président du conseil départemental ou régional s'adresse directement au chef d'établissement.

Il lui fait connaître les objectifs fixés par la collectivité de rattachement et les moyens que celle-ci alloue à cet effet à l'établissement. Le chef d'établissement est chargé de mettre en œuvre ces objectifs et de rendre compte de l'utilisation de ces moyens.

Le chef d'établissement est assisté des services d'intendance et d'administration; il encadre et organise le travail des personnels techniciens, ouvriers et de service placés sous son autorité. Il assure la gestion du service de demi-pension conformément aux modalités d'exploitation définies par la collectivité compétente. Un décret détermine les conditions de fixation des tarifs de restauration scolaire et d'évolution de ceux-ci en fonction du coût, du mode de production des repas et des prestations servies.

Une convention passée entre l'établissement et, selon le cas, le conseil départemental ou le conseil régional précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives.



Il en ressort qu'une convention est obligatoire entre l'EPL et la collectivité locale de rattachement. De plus, le chef d'établissement reste l'autorité fonctionnelle de référence, et doit, à ce titre, organiser le travail des personnels techniciens, ouvriers et de service placés sous son autorité.

La gestion directe par la SEMOP de l'inscription, de la facturation et des paiements pose également question.

- Que sera amené à faire l'adjoint gestionnaire de l'établissement ?
- Comment seront gérés les fonds sociaux ?
- Quelles seront les modalités de reversement du service restauration et hébergement sur le service administration et logistique ?

À défaut de convention entre le département et les établissements scolaires, il est difficile, pour le moment, de connaître précisément les intentions du département et d'évaluer l'impact de cette délibération sur le fonctionnement des collèges du 78.

Le SNPDEN-UNSA a donc décidé de saisir le préfet des Yvelines pour contester la délibération du conseil départemental. Vous trouverez page suivante le courrier du secrétaire général.

Affaire à suivre...

Département des Côtes-d'Armor, département des Yvelines, la tentation semble forte pour certaines collectivités de s'affranchir des lois de la République. Il nous appartient en tant que représentants de l'État de veiller au respect de la Loi, et en tant que syndiqués, de veiller au respect de notre statut. Le SNPDEN rappelle à ses adhérents que les collectivités aussi, bien que tutelle, outrepassent parfois leurs droits, et que nous ne sommes aucunement tenus à une obéissance aveugle, mais bien au contraire à une vigilance et à un regard critique sur ce qui nous est proposé.



Syndicat National
des Personnels de Direction
de l'Education Nationale

Philippe TOURNIER
Secrétaire général du SNP DEN

SNPDEN

21 rue Béranger
75003 PARIS

01.49.96.66.66 (standard)
01.49.96.66.69 (fax)
siege@snpden.net
www.snpden.net

N° Siret : 30448780400045

Paris, le 19/02/2018

à
Monsieur Serge MORVAN
Préfet des Yvelines

Objet : délibération du Conseil départemental contraire au Code de l'éducation.

Monsieur le Préfet,

Le SNP DEN-UNSA, principal syndicat des personnels de direction de l'Education nationale, a pour objet de représenter et de défendre les intérêts professionnels, collectifs et individuels, matériels et moraux des chefs d'établissements scolaires du second degré.

J'ai donc l'honneur de solliciter de votre haute bienveillance l'examen de la délibération du conseil départemental des Yvelines n° 2017-CD-3-5602 relative au schéma départemental de la restauration scolaire en collège - orientations 2018-2022 : choix du mode de gestion du service et tarification, dans le cadre du contrôle de légalité des décisions des collectivités territoriales qui vous incombe. En méconnaissant certaines dispositions des Codes des marchés publics et de l'éducation, cette délibération porte atteinte non seulement au principe de l'autonomie des établissements scolaires, mais également aux prérogatives des chefs d'établissement.

1/ Conditions de mise en œuvre de la SEMOP

Tout d'abord, la délibération ne précise pas les contours de la création de la SEMOP. Ainsi, au regard des dispositions du Code des marchés publics, les personnels de direction s'interrogent sur les points suivants :

- Quelle sera la part de capital que détiendra la collectivité ?
- Quelles règles de gouvernance sont mises en œuvre ? Comment la collectivité s'assure-t-elle du contrôle de la société ?
- Quelles seront les règles de dévolution des actifs et passifs de la société au moment de sa dissolution ?
- Quel est le coût global prévisionnel pour la collectivité ?

En outre, nous nous interrogeons sur la délimitation du champ des compétences transférées à la SEMOP. La délibération entend non seulement lui confier le service de restauration, mais également l'entretien des établissements scolaires, ainsi que la gestion fonctionnelle des agents chargés d'assurer ces missions. Dans quelle mesure cette large délégation de compétences entre-t-elle dans le cadre de « l'opération unique », à « objet unique », que définit la loi n°2014-744 du 1^{er} juillet 2014, qui détermine les conditions de créations des SEMOP ?

2/ L'absence de conventionnement avec les EPLE

Conformément au principe d'autonomie des établissements publics locaux d'enseignement, les compétences respectives de chacun des acteurs doivent être définies dans le cadre d'une convention bilatérale.

A ce titre, d'après l'article L. 421-23 du Code de l'éducation, « une convention passée entre l'établissement et, selon le cas, le conseil départemental ou le conseil régional, précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives ». Ce principe est d'autant plus important lorsqu'il s'agit de la restauration scolaire et de la maintenance des collèges.

Or, la délibération ne tient pas compte de cette disposition. Le département a omis volontairement cet élément car il ne semble pas souhaiter conventionner avec les établissements scolaires du second degré.

3/ Atteinte aux prérogatives des personnels de direction

Ces nouvelles dispositions remettent en question l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement, telle qu'elle est définie par l'article L. 421-23 du Code de l'éducation : « *Le chef d'établissement est assisté des services d'intendance et d'administration ; il encadre et organise le travail des personnels techniciens, ouvriers et de service placés sous son autorité* ». La délibération visée ne tient pas compte de cet article et précise bien au contraire que l'autorité fonctionnelle sera déléguée à la nouvelle entité, ce qui n'est prévu par aucun texte législatif ou réglementaire.

Aussi, il nous apparaît indispensable qu'en vertu de l'article L. 3131.2 du Code général des collectivités territoriales, et du contrôle de légalité a posteriori dont vous disposez, la délibération du département fasse l'objet d'une étude approfondie de vos services, et, le cas échéant, l'objet de modifications par les services du département.

En revanche, en cas d'illégalités manifestes, je vous saurais gré de bien vouloir déférer cette délibération devant le tribunal administratif compétent.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Préfet, l'assurance de ma haute considération.

SNPDEN

21 rue Béranger
75003 PARIS

01.49.96.66.66 (standard)

01.49.96.66.69 (fax)

siege@snpden.net

www.snpden.net

N° Siret : 30448780400045