BVGer A-1186/2015 vom 22. September 2015

Bundesverwaltungsgericht, 2015-09-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-1186_2015

FR: TAF A-1186/2015 du 22 septembre 2015

IT: TAF A-1186/2015 del 22 settembre 2015

Regeste

Personnel fédéral

Erwägungen

E. 1.1

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA) ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

E. 1.2

Sous réserve de l'exception prévue à l'art. 32 al. 1 let. c LTAF, le Tribunal administratif fédéral est compétent, en vertu de l'art. 36 al. 1 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1), pour connaître des recours contre les décisions, au sens de l'art. 5 PA, prises dans une cause relevant du droit de la fonction publique. Tel est bien le cas en l'espèce, l'acte attaqué ayant été rendu en application du droit public fédéral par la Direction générale des douanes, représentée par le Centre immobilier Cgfr - Genève, dans ses fonctions comme autorité compétente et précédente au Tribunal administratif fédéral (art. 33 let. d LTAF ; cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A 7333/2014 du 27 mai 2015 consid. 1.1).

E. 1.3

Destinataire de la décision attaquée, qui lui signifie une augmentation de 179 francs, répartie sur deux ans, du dédommagement mensuel de son logement de service, le recourant est particulièrement atteint et a un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification (art. 48 al. 1 PA). Il a donc qualité pour recourir.

E. 1.4

Présenté au surplus dans le délai (art. 50 al. 1 PA) et les formes (art. 52 al. 1 PA) prescrits par la loi, le recours est ainsi recevable.

E. 2.1

En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation des faits et l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 PA). Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (ATAF 2014/24 consid. 2.2).

E. 2.2
L'objet du recours porte sur la validité en droit de l'augmentation du dédommagement du logement de service imposée au recourant.

E. 3
Il convient de commencer par déterminer si la contestation entre les parties relève bien du droit public.

E. 3.1
La jurisprudence s'appuie sur plusieurs critères pour déterminer si une contestation relève du droit privé ou du droit public (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_404/2012 du 11 février 2013 consid. 4.1.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6175/2013 du 12 février 2015 consid. 2.3.1 et réf. cit.). Les normes de droit privé sont essentiellement horizontales, alors que celles de droit public sont verticales dans les relations juridiques qu'elles régissent. A cet égard, il s'agit d'examiner si la norme sauvegarde exclusivement ou principalement l'intérêt public ou les intérêts privés (critère des intérêts), si elle réglemente la réalisation de tâches publiques ou l'exercice d'une activité publique (critère fonctionnel), si les rapports qu'elle organise subordonnent une partie à l'autre en fait ou en droit ou les fait traiter d'égal à égal à tous points de vue (critère de la subordination), ou enfin si la violation de la norme entraîne une sanction relevant du droit privé (par exemple, nullité d'un acte juridique) ou une sanction relevant du droit public (par exemple, révocation d'une autorisation) en vertu du critère modal ou de la sanction. Aucun de ces critères ne l'emporte a priori sur les autres. Il faut en effet garder à l'esprit que la délimitation entre droit privé et droit public répond à des fonctions totalement différentes suivant les nécessités de la réglementation en cause et, notamment, selon les conséquences juridiques pouvant en découler dans chaque affaire ; ces exigences ne peuvent pas être théoriquement réunies en un seul critère distinctif qui ferait définitivement autorité, mais requièrent au contraire une approche modulée et pragmatique (cf. ATF 138 II 134 consid. 4.1).

E. 3.2
Contrairement aux locaux d'habitation en faveur desquels des mesures d'encouragement ont été prises par les pouvoirs publics et dont le loyer est soumis au contrôle d'une autorité (art. 253b al. 3 du code des obligations du 30 mars 1911 [CO, RS 220]), le droit des obligations ne règle pas expressément la question de savoir si le droit privé du bail est applicable aux logements de service des agents publics. Le CO ne contient d'ailleurs plus aucune disposition sur les logements de service depuis le 1er juillet 1990 (cf. anc. art. 267c let. b CO ; Peter Burkhalter/Emmanuelle Martinez-Favre, Commentaire SVIT du droit du bail, 2011, p. 17). A cet égard, la doctrine et la jurisprudence s'accordent sur la circonstance que les pouvoirs publics peuvent réglementer l'utilisation de logements de service, lorsque ceux-ci présentent un lien étroit avec un rapport de service régi par le droit public (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2P.206/1998 du 1er mars 1999, publié in Mietrechtspraxis [MP] 2000 p. 65, arrêt du Tribunal fédéral du 3 novembre 1995, publié in : Zbl 1997 p. 71 ss, MP 1995 p. 58 et Revue de droit administratif et de droit fiscal [RDAF] 1998 I p. 696 ; arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre d'appel en matière de baux et loyers, 15 juin 1998, D.S. c. SI L.P. publié in : Semaine Judiciaire [SJ] 1999 I 29 ; David Lachat, Le bail à loyer, 2008, p. 71 n° 1.2.1 i.f. ; Sidonie Morvan/David Hofmann, Questions choisies de procédure civile genevoise en matière de baux et loyers, publié in : SJ 2008 II 74 ; Peter Hänni, Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz, 2ème éd., 2008, p. 312 ;

Peter Higi, Zürcher Kommentar, 1994, n° 20 ad art. 253 CO, p. 80 s.). Un tel lien étroit doit être reconnu lorsque le rapport de droit est au service direct du bon accomplissement d'une tâche publique (ATF 103 II 227 consid. 3 ; cf. arrêt du Tribunal fédéral 4A_250/2015 du 21 juillet 2015 consid. 4a, 2P.206/1998 précité consid. 2a) ; peu importe que cette tâche ait ou non un caractère d'acte de souveraineté et qu'elle puisse éventuellement être exercée aussi par une entreprise privée. C'est ainsi le critère du but qui est déterminant (voir ég. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6ème éd., 2010, p. 237 n° 1058 ; Peter Münch/Markus Metz, Stellenwechsel und Entlassung, 2ème éd., 2012, p. 16 n° 1.39 ; Thomas Merkli, Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, p. 336). Le droit du bail ne saurait en effet porter sur des choses qui servent à l'usage public ou à remplir des tâches publiques (arrêt du Tribunal fédéral 4A_250/2015 précité consid. 4a).

E. 3.3

Dans le cas présent, le logement de service a été attribué au recourant, afin qu'il puisse remplir au mieux ses obligations professionnelles, au vu des contraintes liées à sa fonction (services de piquet, tâches de surveillance, etc. ; voir ég. Feuille fédérale [FF] 1999 I 1443). L'utilisation du logement n° (...) est ainsi dans un rapport étroit, direct et fonctionnel avec le service de l'Etat. Elle est par conséquent soumise au droit public fédéral (cf. arrêt A 7333/2014 précité consid. 1.1 ; décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral CRP du 15 février 2001, CRP 2000-025, consid. 1a/cc, publié in : Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 65.81 ; Lukasz Grebski/Jasmin Malla, in : Portmann/Uhlmann, Bundespersonalgesetz, 2013, p. 380 ss). En vertu du principe de la primauté du droit public sur le droit privé, la seule voie de droit fédéral qui peut entrer en considération est donc celle ouverte par le droit public, ce dont il suit la compétence de l'autorité inférieure pour statuer sur l'augmentation du logement de service du recourant par voie décisionnelle. Le recourant n'en disconvient pas.

E. 4.1

L'application du droit public à la relation nouée entre le recourant et l'Etat à propos de son logement de service a notamment pour corollaire que l'Etat est tenu, dans sa mise en oeuvre, de respecter les principes constitutionnels régissant l'ensemble de son activité, tels la légalité (art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]), la bonne foi (art. 5 al. 3 et art. 9 Cst.), l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.), l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou encore le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst. ; arrêt du Tribunal fédéral 2P.63/2003 du 29 juillet 2003 consid. 2.3). Il devra également prendre en considération le principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.). Les dispositions de procédure du droit privé du bail (art. 274 ss CO) ne peuvent en revanche trouver application en l'espèce, étant donné la nature de droit public des rapports en cause (cf. Grebski/Malla, op. cit., ch. marg. 48 p. 384). Il faut réserver cependant les règles du droit privé du bail qui contiennent des principes juridiques généraux, dont la non-observation devrait être considérée comme une violation des considérations de justice fondamentales (RDAF 1998 I p. 697) et qui, à ce titre, ont vocation à s'appliquer à l'ensemble de l'ordre juridique. L'application du droit privé à titre de droit public supplétif n'oblige cependant pas le juge administratif à interpréter les normes concernées comme elles le sont en droit privé ; il peut tenir compte des spécificités du droit public (ATF 139 I 57 consid. 5.1, ATF 138 I 232 consid. 6.1).

E. 4.2

Au titre du droit public applicable, il résulte de l'art. 21 al. 1 let. b LPers que les dispositions d'exécution de la législation sur le personnel de la Confédération peuvent prévoir que l'employé doit, si sa fonction l'exige, occuper un appartement de fonction ; les dispositions d'exécution peuvent réglementer les rapports juridiques à des conditions pouvant déroger à la législation sur le droit du bail. Sur cette base, le Conseil fédéral a prévu, à l'art. 90 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3), que le Département fédéral des finances DFF définit les principes applicables à l'utilisation de logements de service et au montant à payer à ce titre (art. 90 al. 1 OPers) ; ensuite, les départements fixent les modalités dans leur domaine d'activité (art. 90 al. 2 OPers). L'art. 21 let. c de l'ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération du 5 décembre 2008 (OILC, RS 172.010.21) rappelle également que des règles particulières s'appliquent à l'utilisation et l'exploitation de logements de service et renvoie à l'art. 90 OPers précité.

E. 4.3

A cet égard, comme le précise l'art. 59 de l'ordonnance du Département fédéral des finances DFF du 6 décembre 2001 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers, RS 172.220.111.31), l'employé qui utilise un logement de service doit verser un dédommagement et des charges. Le montant du dédommagement est calculé en fonction de la surface du logement et de son prix au mètre carré. Il tient compte du niveau des loyers pratiqués au niveau local ainsi que des avantages et des inconvénients du logement. (art. 59 al. 1 O OPers). Le DFF édicte des directives sur le dédommagement et les charges à payer pour l'utilisation d'un logement de service (art. 59 al. 2 O-OPers). Se fondant sur ces dispositions, le DFF a édicté des directives, le 1er août 2013, sur le dédommagement et les charges à payer pour l'utilisation d'un logement de service. Celles-ci prévoient que le dédommagement se calcule en multipliant la surface au sol du logement par le prix au mètre carré. Le montant obtenu est arrondi au franc supérieur ou inférieur (ch. 3.1 al. 1). Pour un appartement à partir de trois pièces, le dédommagement se calcule sur la base d'un niveau d'équipement usuel sur le marché. Les appartements plus petits et les studios peuvent présenter un niveau d'équipement moindre (par ex. pas de lave-vaisselle). Si cela est techniquement possible et financièrement acceptable, les installations manquantes seront acquises ultérieurement (ch. 3.1 al. 2).

E. 5.1

Le recourant estime, tout d'abord, que les directives précitées du DFF du 1er août 2013 sur le dédommagement et les charges à payer pour l'utilisation d'un logement de service rentrent dans la catégorie des ordonnances administratives dans la mesure où elles ne sont pas publiées au recueil systématique (cf. mémoire de recours, p. 11, 2ème paragraphe i. f.). Il estime que cela "peut ouvrir la porte à une critique du point de vue du principe de la base légale". L'autorité inférieure a renoncé à prendre expressément position sur ce grief. Elle souligne néanmoins que les directives du DFF respectent le cadre de la délégation de compétence établie par la législation fédérale (art. 48 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA, RS 172.010]).

E. 5.2.1

Le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat (art. 5 al. 1 Cst.). Le principe de la séparation des pouvoirs interdit à un organe de l'Etat d'empiéter sur les compétences d'un

autre organe ; en particulier, il interdit au pouvoir exécutif d'édicter des règles de droit, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 134 I 322 consid. 2.2, ATF 130 I 1 consid. 3.1). Une ordonnance d'exécution d'une loi fédérale ne peut disposer qu'intra legem et non pas praeter legem. Elle peut établir des règles complémentaires de procédure, préciser et détailler certaines dispositions de la loi, éventuellement combler de véritables lacunes ; mais, à moins d'une délégation expresse par le législateur, elle ne peut poser des règles nouvelles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles sont encore conformes au but de la loi (ATF 134 I 269 consid. 4.2, ATF 134 I 322 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1405/2014 du 31 juillet 2015 consid. 2.2.3).

E. 5.2.2.1

L'art. 37 al. 1 phr. 1 LPers confère au Conseil fédéral la compétence générale d'édicter les dispositions d'exécution de la loi. Il pouvait déléguer ce pouvoir aux employeurs ou, si des raisons objectives l'exigeaient, à des services spécialisés (cf. art. 37 al. 3 anc. LPers ; RO 2001 907). L'art. 37 al. 3 anc. LPers n'indiquait toutefois pas expressément les compétences que le Conseil fédéral pouvait déléguer. A l'occasion de la dernière révision d'ampleur de la LPers, le législateur a décidé de clarifier cette disposition. Aux termes de l'art. 37 al. 3 LPers (refonte), entré en vigueur le 1er juillet 2013, les employeurs édictent les dispositions d'exécution, pour autant que la LPers ne réserve pas cette compétence au Conseil fédéral. Ainsi, découlant dorénavant directement de la loi, la compétence de réglementer n'a pas besoin d'être déléguée par le Conseil fédéral (FF 2011 6193). En d'autres termes, si la LPers habilite le Conseil fédéral à édicter des dispositions d'exécution, il ne peut déléguer cette compétence. En revanche, chaque fois que la LPers renvoie aux "dispositions d'exécution", il appartient aux employeurs de les édicter directement (FF 2011 6193 s.). Les employeurs sont les organes énumérés à l'art. 3 al. 1 LPers, à savoir le Conseil fédéral (pour l'administration fédérale), l'Assemblée fédérale (pour les Services du Parlement), les Chemins de fer fédéraux, le Tribunal fédéral, le Ministère public de la Confédération et l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération. Selon l'art. 3 al. 2 LPers, les départements, la Chancellerie fédérale, les groupements, les offices et les unités administratives décentralisées sont également considérés comme employeurs dans la mesure où le Conseil fédéral leur délègue les compétences nécessaires à cet effet. L'art. 21 al. 1 let. b LPers ne définit pas quelle est l'autorité habilitée à adopter les dispositions d'exécution en matière de logement de service. Conformément à l'art. 37 al. 3 anc. LPers, le Conseil fédéral a pu déléguer cette compétence au DFF, en sa qualité de principal employeur concerné (art. 90 al. 1 OPers). Depuis le 1er juillet 2013, la compétence du DFF peut se fonder directement sur l'art. 37 al. 3 LPers (refonte), en sa qualité d'employeur désigné par le Conseil fédéral sur la base des art. 3 al. 2 LPers et art. 2 al. 4 OPers. Le DFF y a donné suite en adoptant l'art. 59 O-OPers, qui constitue le fondement des directives applicables en l'espèce.

E. 5.2.2.2

Il résulte de l'art. 21 al. 1 let. b LPers que le législateur fédéral a délégué de manière relativement large la compétence d'édicter des dispositions d'exécution relatives aux droits et obligations afférents aux appartements de fonction. Il est également intéressant de relever que le Rapporteur du Conseil national a souligné, lors des débats, la nécessité, pour les douaniers en particulier, d'effectuer des rotations géographiques imposées par l'exercice de leur fonction et de disposer, à cet effet, d'une législation relative à leur logement de service

applicable en pratique (BO 1999 CN 2096). Par suite, le DFF peut préciser et détailler l'art. 21 LPers et, au vu de la délégation expresse figurant dans la loi, il peut poser des règles qui restreignent les droits des administrés ou leur imposent des obligations, à condition que ces règles soient conformes au but de la loi (cf. supra, consid. 5.2.1). Dans ce contexte, l'art. 21 al. 1 LPers n'offre cependant pas un blanc-seing au DFF pour régler les rapports juridiques des employés auxquels un logement de service est attribué. D'une part, l'employeur est tenu de respecter les principes constitutionnels régissant l'ensemble de l'activité de l'Etat (cf. consid. 5.1). Ainsi, le principe de la proportionnalité exige en particulier que le dédommagement fixé par le département ne soit pas en disproportion évidente avec la valeur objective de la prestation fournie et se situe dans une limite raisonnable. A cet égard, la jurisprudence a considéré que la mesure la plus fiable de l'adéquation d'une estimation du logement de service est certainement celle des 70 % du loyer d'objets comparables selon les usages locaux (cf. JAAC 65.81 consid. 5d). D'autre part, les départements doivent respecter la politique du personnel (art. 4 LPers) et le Conseil fédéral coordonne et dirige la mise en oeuvre de cette politique (art. 5 et 37 al. 1 LPers ; FF 1999 II 1454). Il lui appartient donc de s'assurer, notamment, que les mesures et les décisions prises par les départements sont conçues de manière à ce qu'elles contribuent à la compétitivité de la Confédération sur le marché de l'emploi et à la réalisation des objectifs mentionnés à l'art. 4 al. 2 et al. 3 LPers. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Conseil fédéral a chargé le DFF de définir, pour l'ensemble des départements, les principes applicables à l'utilisation des logements de service et au montant à payer à ce titre (art. 90 al. 1 OPers) ; soit d'édicter les directives du DFF du 1er août 2013 (art. 59 al. 2 O-OPers). Dans ce cadre, le chiffre 3.6 al. 1 des directives du DFF du 1er août 2013 rappelle que, en principe, le dédommagement pour le logement de service doit représenter environ 70 % du loyer d'objets comparables selon les usages locaux ou environ 80 % du loyer de logements coopératifs du personnel de la Confédération au même lieu ou dans des lieux présentant des conditions similaires.

E. 5.2.3

Sur le vu de ce qui précède, le Tribunal estime que les règles édictées par le DFF s'inscrivent dans le cadre d'une mise en oeuvre régulière de la législation sur le personnel de la Confédération, conformément aux délégations de compétence prévues dans ces textes. L'O-OPers et les directives qui s'y rapportent ont de plus régulièrement été tenues à la disposition du recourant (notamment sur l'Intradouane) et ces dernières prescriptions concernent un petit cercle d'intéressés directs appelés à assumer une obligation. Les directives du DFF n'avaient dès lors pas à être publiées au Recueil officiel du droit fédéral (cf. art. 5 al. 1 let. a de la loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale [LPubl, RS 170.512]) ou au Recueil systématique du droit fédéral (art. 11 al. 1 LPubl). La teneur des dispositions d'exécution du DFF respecte dès lors le principe de la légalité. Il en résulte que les directives du 1er août 2013 du DFF sur le dédommagement et les charges à payer pour l'utilisation d'un logement de service ne constituent pas une simple ordonnance administrative, comme l'invoque le recourant, mais des prescriptions déployant des effets externes et opposables aux sujets de droit qu'elles concernent. Il convient de rejeter en ce sens le grief du recourant.

E. 6.1

Le recourant reproche, ensuite, à l'autorité inférieure d'avoir constaté les faits de manière inexacte et en violation du principe de la bonne foi. Il expose, à l'appui de son grief, que l'autorité inférieure a arrêté la surface de son logement à 86.90 m2, jusqu'au 31 décembre

2014, puis elle a fait passer cette surface sans justification suffisante à 94.70 m2. L'autorité inférieure lui oppose que la norme SIA 416, prévue par les directives de 2013, a été appliquée correctement par un architecte mandaté au cas d'espèce. Elle conduit à une nouvelle définition de la surface habitable du logement (surface nette ou SPN) et tient en particulier compte des halls d'entrée, des corridors, ainsi que de la circonstance que les locaux mansardés sont dorénavant mesurés à 150 cm (contre 180 cm auparavant).

E. 6.2

Découlant directement des art. 5 al. 3 Cst. et art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.3, ATF 137 I 69 consid. 2.5.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6982/2013 du 24 juin 2015 consid. 4 et réf. cit.). Pour que le justiciable puisse invoquer cette protection, il faut que l'autorité qui a donné son assurance ait été compétente pour le faire, ou que le justiciable ait pu la considérer comme telle (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2, ATF 127 I 31 consid. 3a ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A 4790/2012 du 23 juillet 2014 consid. 5.3.1 et réf. cit.).

E. 6.2.1

Le dédommagement lié à l'occupation d'un logement de service n'a en principe pas le caractère d'un droit acquis (voir ATF 138 V 366 consid. 6.1), sauf engagement individuel en ce sens, et sa fixation est régie par la législation en vigueur au moment considéré. L'Etat est ainsi libre de revoir en tout temps sa politique en matière de logement de service et les personnes qui en bénéficient doivent compter avec le fait que les dispositions en cause puissent faire l'objet ultérieurement de modifications. Des droits acquis ne naissent dès lors en faveur des agents de la Confédération que si la loi fixe une fois pour toutes les situations particulières et les soustrait aux effets des modifications légales ou lorsque des assurances précises ont été données à l'occasion d'un engagement individuel (ATF 134 I 23 consid. 7.1). Le principe de la bonne foi ne fait pas davantage obstacle à une modification de la loi lorsque celle-ci repose sur des motifs sérieux et objectifs. Une violation de ce principe n'entre en considération que si le législateur a donné des assurances précises que la loi ne serait pas modifiée ou qu'elle serait maintenue telle quelle pendant un certain temps, fondant ainsi un droit acquis (cf. ATF 130 I 26 consid. 8.1).

E. 6.2.2

En l'occurrence, la manière d'estimer la surface habitable des logements de service a changé par rapport aux directives (2005) précédentes. Elle se définit aujourd'hui au regard de la norme SIA 416 (cf. ch. 3.2 des directives du 1er août 2013) et contient les deux précisions suivantes : les pièces mansardées sont mesurées à 150 cm au-dessus du sol (let. a) et les pièces chauffées situées hors de l'appartement comptent pour la moitié de leur surface au sol (let. b). Les pièces ne pouvant être chauffées sont par ailleurs assimilées aux réduits (surface utile secondaire) et ne sont pas prises en compte dans la surface au sol. Le recourant ne fait en outre pas valoir qu'il aurait été mis au bénéfice d'une promesse ou d'un droit acquis en relation avec l'estimation de la surface habitable de son logement. On ne saurait dès lors faire grief à l'autorité inférieure, compte tenu de la retenue qui s'impose au Tribunal dans ce domaine, d'avoir mandaté un architecte pour évaluer la surface habitable du logement de service du recourant et de lui avoir demandé d'appliquer à cette occasion les

prescriptions pertinentes des directives du 1er août 2013 et la norme SIA 416 (2003). Le Tribunal fédéral a d'ailleurs déjà eu l'occasion de rappeler qu'il s'agit aujourd'hui de la norme déterminante en vigueur (cf. arrêt du Tribunal fédéral 7B.118/2006 du 7 novembre 2006 consid. 2.1). Le recourant ne fait enfin valoir aucune erreur concrète de l'architecte, qui a procédé aux mesures. Il s'ensuit que le Tribunal retient que le logement de service du recourant occupe une surface habitable de 94.70 m2. Le grief y afférent du recourant sera rejeté.

E. 7.1

Le recourant affirme, encore, que les modalités fixées dans les directives du DFF pour estimer le dédommagement de son logement de service aboutissent un résultat excessif et sans réelle justification. Le renchérissement cumulé n'aurait en tout cas pas atteint le niveau de la hausse du dédommagement et le logement présenterait une absence d'entretien et de travaux en plus-value. L'autorité inférieure lui oppose que la méthode de calcul est objective et repose sur les données scientifiquement établies par l'Office fédéral de la statistique OFS.

E. 7.2

L'occupation d'un logement de service excède l'usage commun et peut de ce fait donner lieu à la perception d'un dédommagement. Les dédommagements perçus pour l'usage particulier d'un bien appartenant à l'Etat sont soumis - comme le rappelle le recourant - au principe de la proportionnalité. Ce principe implique que le montant du dédommagement soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables. La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour l'administré (y compris de sa situation économique), soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses de l'activité administrative en cause (ATAF 2010/34 consid. 9.2, ATAF 2008/3 consid. 3.4.1). Lorsque la prestation en cause est également fournie par des privés, il est possible de se baser sur sa valeur marchande (ATF 122 I 279 consid. 6c). Il s'ensuit que le montant du dédommagement peut être calculé selon un certain schématisme tenant compte de la vraisemblance et de moyennes (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_329/2008 du 15 octobre 2008 consid. 4.2). Le montant du dédommagement doit cependant être établi selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 139 III 334 consid. 3.2.4). A cet égard, une norme - ou une décision - viole en particulier le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-592/2014 du 9 mars 2015 consid. 4.2.3.1 et réf. cit.).

E. 7.3.1

En l'espèce, le nouveau dédommagement du logement de service du recourant a été établi selon un critère objectif, c'est-à-dire en fonction de sa surface (94.70 m2) et de son prix au mètre carré (150 fr./m2 pour l'agglomération de Genève). Ces critères, posés par les directives du DFF (cf. ch. 3), ont pour but de ne pas créer des différences injustifiées entre les gardes-frontière attribués à une région donnée. Le fait que ces deux éléments aient joué un rôle déterminant dans la fixation du dédommagement n'est donc pas critiquable. D'après cette méthode, plus la valeur au mètre carré est élevée, plus le dédommagement est

important, ce qui procède d'un certain schématisme conforme au principe de la proportionnalité.

E. 7.3.2

Quant à la valeur au mètre carré retenue par l'autorité inférieure (150 fr./m2), elle tient compte de la répartition de toutes les communes sur le territoire suisse conformément aux données de l'OFS et de l'indice suisse des prix à la consommation (110.92 points [2012], précédemment 100 points [2000]). Cette méthode de calcul repose donc sur la jurisprudence, qui a déjà notamment rappelé que l'inclusion de certaines communes genevoises et vaudoises dans l'agglomération de Genève, opérées par l'Office fédéral de la statistique OFS, repose sur une analyse scientifique crédible, fondée sur des critères transparents et tangibles et émanant au surplus d'un office fédéral spécialisé en la matière (cf. JAAC 65.81 consid. 5b). Il n'y a pas lieu d'y revenir. Ainsi, le montant du dédommagement fixé en l'occurrence par l'autorité inférieure (1'183 fr. 75, hors supplément/déduction), pour un quatre pièces reste dans la fourchette de 70 % du loyer d'objets comparables selon les usages locaux. En effet, le loyer moyen de l'ensemble des logements de 5 pièces (cuisine comprise), dans le canton de Genève, est de 1'789 francs (cf. Annuaire statistique du canton de Genève, 2013, T 05.15 p. 126). Le dédommagement fixé par l'autorité inférieure représente donc 66.2 % de ce montant. Ainsi, le dédommagement fixé par l'autorité inférieure n'apparaît pas hors de proportion avec la prestation octroyée. Il contient même une marge de manoeuvre suffisante pour se dispenser de toute mesure d'instruction supplémentaire. Il faut également relever que, par le choix d'une augmentation échelonnée en deux tranches, l'autorité inférieure est parvenue à limiter raisonnablement les inévitables désagréments pour les agents concernés, en accord avec le principe de la proportionnalité. On ne saurait enfin donner prise aux arguments du recourant qui souhaiterait que le Tribunal substitue sa propre appréciation à celle de l'autorité dont émane la réglementation en cause. En présence d'une réglementation reposant sur une délégation législative, le Tribunal administratif fédéral n'a en effet pas à se soucier, en particulier, de savoir si la réglementation en cause constitue le moyen le mieux approprié pour atteindre le but défini par le législateur (ATF 136 I 197 consid. 4.2, ATF 136 V 24 consid. 7.1). Or, en l'espèce, le Tribunal estime que les directives reposent sur la constante, rappelée par l'autorité inférieure, que les différents logements de fonction sont anciens et présentent de ce fait un confort moyen. A cet égard, il est en outre manifeste que les logements de fonction des gardes-frontière se situent généralement à proximité d'une douane et, donc, à proximité d'une voie de circulation transfrontalière. Il n'y a dès lors pas lieu de procéder à des déductions supplémentaires pour ces motifs, ceux-ci étant inhérents aux tâches que doivent remplir les gardes-frontière, et le recourant n'a pas apporté le début d'une preuve, malgré les occasions offertes, permettant de renverser la conviction, exprimée par l'autorité inférieure, selon laquelle le logement de service ne présente ni des alentours défavorables ni un isolement particulier. L'autorité inférieure n'a dès lors pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en accordant uniquement deux déductions, l'une de 5 % (équipement non complet) et l'autre de 10 % (position inadéquate du logement). Les différents griefs du recourant seront par conséquent rejetés.

E. 7.4

Au vu des considérants qui précèdent, la décision attaquée est conforme au droit et le recours s'avère mal fondé, ce qui conduit à son rejet.

E. 8.1

La procédure devant le Tribunal administratif fédéral en matière de droit du personnel de la Confédération est gratuite, sauf s'il y a recours téméraire (art. 34 al. 2 LPers). Il ne sera en conséquence pas perçu de frais de procédure.

E. 8.2

Succombant, le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA et art. 7 ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'autorité inférieure n'y a, elle-même, pas droit (art. 7 al. 3 FITAF). (le dispositif est porté à la page suivante)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.