

BVGer A-144/2015 vom 17. September 2015

Bundesverwaltungsgericht, 2015-09-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-144_2015

FR: TAF A-144/2015 du 17 septembre 2015

IT: TAF A-144/2015 del 17 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 301 francs 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 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 mensuel du logement de service imposée recourant.

E. 3

Il convient de commencer par déterminer si la présente contestation 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 régit 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° [...] /GE 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 dédommagement 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. Ensuite, les départements fixent les modalités dans leur domaine d'activité. 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 reproche, tout d'abord, 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 71.10 m², au 1er décembre 2005, puis elle a fait passer cette surface sans justification objective suffisante à 80.90 m² (mesures du 16 juin 2014) et 80.20 m² (mesures du 27 octobre 2014). Or rien ne justifierait une telle différence (9.10 m²), à l'exception de la prise en compte du hall d'entrée (5 m²), selon les nouvelles directives. Il demande dès lors au Tribunal d'arrêter la surface nette de son logement à 76.10 m² (soit retrancher une surface de 4.10 m²). L'autorité inférieure lui oppose que la norme SIA 416, prévue par les directives, a été appliquée correctement par un architecte mandaté au cas d'espèce. Dite norme conduit dès lors à une nouvelle définition de la surface habitable du logement (surface nette ou SPN) et tient en particulier compte des halls d'entrée et des corridors.

E. 5.2.1

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, ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; 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. 5.2.2

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 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. 5.3

En l'occurrence, lors de l'estimation de la surface habitable du logement du recourant, en 2005, les directives du DFF sur le dédommagement et les charges à payer pour l'utilisation d'un logement du service du 21 février 2005 étaient applicables. Selon le chiffre 3.1.2 des directives 2005, la surface habitable prise en considération s'élevait au maximum à 75 m², pour un appartement de 3 pièces, et seul l'espace pouvant être meublé était pris en compte, sans les surfaces servant à se mouvoir ni les accès aux autres locaux. Les locaux mansardés étaient de plus mesurés à 180 cm au sol. Lors de la mise en oeuvre des directives du 1er août 2013, la manière d'estimer la surface habitable a changé (cf. ch. 3.2 des directives du 1er août 2013). Elle se définit aujourd'hui au regard de la norme SIA 416 (2003) 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. Dans ces circonstances, le Tribunal retient que la situation en droit a changé. Le recourant ne fait par ailleurs 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. Celle-ci a dès lors régulièrement été évaluée selon la norme 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). 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 la norme SIA 416 (2003) et les directives pertinentes. Le recourant ne fait en outre valoir aucune erreur concrète de l'architecte, qui a procédé aux mesures, et l'erreur corrigée - en faveur du recourant (l'architecte a retranché 70 cm² entre ses premières mesures du 16 juin 2014 et celles du 27 octobre 2014) - est peu significative. Il s'ensuit que le Tribunal retient que le logement de service du recourant occupe une surface habitable de 80.17 m², arrêté à 80.20 m², selon le ch. 3.1 des directives 2013. Le grief y afférent du recourant sera rejeté.

E. 6.1

Le recourant reproche ensuite à l'autorité inférieure d'avoir fixé le montant du dédommagement au m² à 165 francs (150 francs + 10 %). Il considère que cette réévaluation est abusive et propose de s'en tenir au montant de 150 francs auquel il demande d'opérer la même réduction qu'auparavant (10 %) pour tenir compte des alentours défavorables. L'autorité inférieure objecte que le recourant occupe au appartement dans une maison familiale et qu'il doit dès lors compter sur un supplément de 10 %. Il n'existerait par ailleurs aucun désavantage au cas d'espèce, dès lors qu'un mur anti-bruit a été construit et des fenêtres comportant une isolation phonique posées.

E. 6.2

Selon le ch. 3.3 des directives 2013, le prix au m² est fixé d'après le nombre d'habitants de la commune politique où se trouve le logement de service. Pour une population déterminante de 10'000 à 200'000 habitants, le dédommagement s'élève à 150 francs/m². Le dédommagement peut être ensuite réduit de trois échelons au plus (c'est-à-dire à 80 francs max.) pour les logements de service situés dans des endroits particulièrement isolés ou les logements de service présentant une différence particulièrement importante avec le niveau régional des loyers. En outre, lorsque le logement de service est dépourvu de l'équipement prévu au ch. 3.1, al. 2, des directives 2013, le dédommagement calculé est réduit de 20 % maximum en l'absence d'installations nécessaires à l'utilisation de l'appartement (notamment s'il n'y a pas de machine à laver et de sèche-linge ou de raccordement TV). Peuvent également être déduits pour les inconvénients particuliers que présente le logement : jusqu'à 10 % pour des alentours défavorables (par ex. situation défavorable du logement, bruit) ou pour une disposition inadéquate du logement (pièce sans accès direct, etc). Les déductions opérées ne doivent cependant pas excéder globalement 30 %. Les appartements et les maisons familiales bénéficiant d'avantages particuliers peuvent faire en outre l'objet d'un supplément s'élevant jusqu'à 20 % (par ex. aménagement particulièrement soigné, surface généreuse, situation favorable, etc).

E. 6.3

En l'espèce, il ressort du dossier que le logement de service du recourant a constamment bénéficié d'une déduction de 10 % pour "alentours défavorables". Cette déduction reposait sur le chiffre 3.2.2 des directives 2005, selon lequel "[d]u dédommagement selon le chiffre 3.1.4 peuvent être déduits pour des inconvénients extraordinaires que présente le logement : jusqu'à 15 % : alentours défavorables, par ex. situation du logement, bruit, fumée, poussière, odeurs". Cette déduction reposait donc sur une base juridique sensiblement identique à celle que prévoient les directives 2013. Dans ces circonstances, le Tribunal ne comprend pas que la décision attaquée ne porte aucune motivation pour expliquer comment,

à l'occasion de l'application d'une prescription pour l'essentiel identique, une situation défavorable (- 10 %) devient une situation bénéficiant d'avantages particuliers (+ 10 %). Certes, il n'est pas contesté que la Confédération a procédé, à une date inconnue, à des travaux (mur antibruit et pose d'un matériel comportant une isolation phonique). A défaut de toute information concrète sur l'environnement du logement de service du recourant, le Tribunal n'est toutefois pas en mesure d'apprécier dans quelle mesure ces travaux ont permis à l'autorité inférieure de retenir que le logement de service présente, dorénavant, une situation bénéficiant d'avantages particuliers. Le Tribunal n'est donc pas en mesure d'apprécier si les directives 2013 ont été appliquées correctement au cas du recourant. Ainsi, il s'avère que la situation concrète du logement de service n'a pas été établie à suffisance de droit par les éléments invoqués. La décision attaquée manque en d'autres termes de consistance, au vu de la déduction précédemment accordée au recourant. Il s'ensuit que le dossier doit être renvoyé à l'autorité inférieure pour qu'elle complète l'instruction de la cause sur ce point et établisse les éléments nécessaires à apprécier la situation du logement de service du recourant.

E. 7

Il résulte des considérations qui précèdent que le recours doit être admis. La décision attaquée est annulée et le dossier renvoyé à l'autorité inférieure au sens des considérants qui précèdent.

E. 7.1

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 en l'espèce.

E. 7.2

L'autorité inférieure, qui succombe, versera au recourant une indemnité de dépens (art. 64 al. 1 PA et art. 7 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). En l'occurrence, l'indemnité de dépens sera, sur la base du dossier (art. 14 al. 2 FITAF), arrêtée à 2'000 francs. (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.