

BVGer A-215/2015 vom 17. September 2015

Bundesverwaltungsgericht, 2015-09-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-215_2015

FR: TAF A-215/2015 du 17 septembre 2015

IT: TAF A-215/2015 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 248 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 présent 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 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 recourant s'est vu attribuer un logement de service, afin qu'il puisse remplir au mieux ses obligations professionnelles. Il résulte à cet égard de l'art. 21 al. 1 let. b LPers que les dispositions d'exécution peuvent prévoir que l'employé doit, si sa fonction l'exige, occuper un appartement de fonction. Cela étant, l'obligation ainsi posée constitue d'abord une charge imposée à l'Etat. En d'autres termes, l'agent des douanes a le droit à un logement de service, en fonction des besoins du service et des logements libres disponibles (ch. 1.1 des Instructions de la Direction générale des douanes du 1er septembre 2014 - Logements de service et logements locatifs). Pour sa part, le recourant expose qu'il n'a aucune contrainte professionnelle particulière et qu'il pourrait très bien se loger ailleurs. Son logement ne lui serait dès lors d'aucune utilité professionnelle. Cette objection n'est pas pertinente à dire de droit. Elle est d'abord douteuse en fait, au regard de la surchauffe du marché locatif à Genève, car la proximité de son logement avec son lieu travail est manifeste (3.6 km). Ensuite, le logement (de service) occupé par le recourant est attribué aux seuls membres du Cgfr afin qu'ils puissent remplir au mieux leurs obligations professionnelles, au vu des contraintes liées à leur fonction (services de piquet, tâches de surveillance, etc. ; voir ég. Feuille fédérale [FF] 1999 I 1443). Il ne constituait pas - et ne constitue pas - en soi une contrainte, mais une mise en oeuvre par l'Etat des obligations de proximité qui sont imposées à ses agents par leur fonction. Par son attribution même au recourant, l'utilisation du logement n°(...) est dans un rapport étroit, direct et fonctionnel avec le service de l'Etat. Et, conformément au principe du parallélisme des formes (cf. ATF 126 V 183 consid. 5b, ATF 112 Ia 136 consid. 3c, ATF 108 Ia 178 consid. 3d), la compétence reconnue à l'autorité inférieure par le recourant d'attribuer un logement de service aux membres du Cgfr qui en ont besoin, implique donc également la compétence de statuer sur les modifications du dédommagement mensuel de celui-ci, toujours en sa qualité d'autorité investie de la puissance publique. 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. Il faut par ailleurs insister sur le fait que le recourant peut renoncer en tout temps à cette soumission au droit public et qu'il lui suffit de déposer une dispense à cet effet (cf. Directives de l'Administration fédérale des douanes du 1er septembre 2014 sur la dispense de l'obligation d'habiter un logement de service accordée aux membres du Cgfr). La dispense est cependant définitive et elle ne peut être annulée qu'exceptionnellement et sur demande (cf. ch. 2.1 des directives précitées).

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]), 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 ne peuvent en revanche trouver application en l'espèce, étant donné la nature de droit public des rapports en cause. L'obligation de faire parvenir une formule agréée par le canton et destinée à communiquer au locataire les hausses de loyer et autres modifications unilatérales du contrat, au sens de l'art. 269d CO, est ainsi, en particulier, remplacée par les garanties découlant du droit d'être entendu (art. 29 PA). Il faut en revanche réserver 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 a été vu que, selon l'art. 21 al. 1 let. b LPers, 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 (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 Département fédéral des finances 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 expose en grief que, selon les directives 2013 du DFF, le prix au mètre carré de son logement de service s'élève à 110 fr., étant situé à (...). Puis, se référant à un arrêt du Tribunal fédéral relatif aux loyers contrôlés par l'Etat, le recourant affirme que les autorités administratives ne sauraient autoriser des « loyers » procurant au bailleur un rendement excessif des fonds propres investis dans l'immeuble ou résultant d'un prix d'achat manifestement exagéré ; elles ne doivent pas non plus prendre en compte d'autres critères de fixation du loyer que ceux relatifs au coût, en particulier les loyers comparatifs (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_500/2013 du 25 septembre 2014 consid. 2.3). Pour sa part, l'autorité inférieure retient que l'Office fédéral de la statistique OFS a incorporé la commune de (...) dans l'agglomération de Genève. Le prix au mètre carré du logement de service du recourant s'élève par conséquent à 150 fr. et les directives du 1er août 2013 du DFF ont été appliquées correctement au cas d'espèce.

E. 5.2.1

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 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). En cela, le droit public diverge du droit du bail. 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 régler 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).

E. 5.2.2

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 (75.10 m²) et de son prix au mètre carré (150 fr./m² pour l'agglomération de Genève). Ces critères, posés par les directives du DFF de 2013 (cf. ch. 3), ont pour but de ne pas créer des différences

injustifiées entre les gardes-frontière de la région VI (Genève). 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. Quant à la valeur au mètre carré, elle est fixée d'après le nombre d'habitants de la commune politique où se trouve le logement de service (ch. 3.3. al. 1 des directives 2013). Les directives 2013 du DFF précisent que, pour les communes regroupées en agglomération, on additionne le nombre d'habitants de la commune politique la plus peuplée de l'agglomération et celui de la commune politique où se trouve le logement de service. Les deux tiers de cette somme sont alors réputés population déterminante (ch. 3.3 al. 2). L'attribution à une agglomération repose en outre sur les indications de l'Office fédéral de la statistique (ch. 3.3 al. 3). Ainsi, lorsque la population déterminante s'élève entre 100'000 et 200'000 habitants, le prix au mètre carré se monte à 150 fr. (cf. ch. 3.3 al. 4). Ce montant tient compte de l'indice suisse des prix à la consommation (110.92 points [2012], précédemment 100 points [2000]). Cette méthode de calcul tient compte de la jurisprudence pertinente, qui a déjà rappelé que l'inclusion de certaines communes genevoises dans l'agglomération de Genève, opérées par l'Office fédéral de la statistique 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, comme le rappelle l'autorité inférieure dans sa réponse, la commune de (...) fait partie de l'agglomération de Genève (cf. Office fédéral de la statistique, Recensement fédéral de la population 2000, Les niveaux géographiques de la Suisse, juillet 2005, p. 104). Le prix au m² d'un logement de service situé dans cette commune s'élève par conséquent bien à 150 francs (cf. directives précitées du 1er août 2013 ch. 3.3 al. 2 ; voir ég. Feuille de relève pour l'estimation des logements de service, pièce n° 3a du bordereau de l'autorité inférieure).

E. 5.2.3

Il suit de là que le dédommagement mensuel du logement de service du recourant est conforme aux prescriptions déterminantes. Il s'élève à 938 fr. 80 (75.10 m² x 150 fr/m² / 12), montant auquel il faut encore retrancher une déduction de 15 % non contestée. Le dédommagement final est donc à 798 francs (938 fr. 80 x 0.85). Ce montant reste par ailleurs dans la fourchette - admise par la jurisprudence - de 70 % du loyer d'objets comparables selon les usages locaux. En effet, comme le relève le recourant, le loyer moyen usuel, dans l'agglomération de Genève, oscille entre 1'515 francs (canton de Genève) et 1'717 francs (ville de Genève, cf. mémoire de recours, p. 8). Le dédommagement fixé par l'autorité inférieure représente donc 62 %, respectivement 54 % de ce montant. En fixant le dédommagement à 798 francs, après avoir opéré une déduction de 15 % pour tenir compte des inconvénients concrets de ce logement, l'autorité inférieure n'a, dès lors, manifestement pas outrepassé son pouvoir d'appréciation. A cet égard, il y a en outre lieu de garder à l'esprit que l'estimation des logements de service s'appuie sur des paramètres qui ne peuvent pas être artificiellement isolés, comme le souhaiterait le recourant, mais doivent au contraire être envisagés dans toute la globalité du système qu'ils composent. Ainsi, dans la mesure où le dédommagement fixé se situe bien au-dessous du niveau des 70% précité, le résultat de l'estimation du logement de service du recourant ne saurait être considérée comme abusif. Il contient même une marge de manoeuvre suffisante pour se dispenser de toute mesure d'instruction supplémentaire à cet égard. La prise en compte de données statistiques est enfin inévitable au regard du grand nombre de cas particuliers à traiter (cf. JAAC 65.81

consid. 5b). Ces données permettent de surcroît de garantir une égalité de traitement entre l'ensemble des gardes-frontière et évitent qu'ils ne soient pénalisés par leur affectation dans une ville possédant un marché locatif en surchauffe (en particulier Genève ; cf. Rapport du groupe de travail de la Direction générale des douanes, Adaptation des directives concernant l'estimation des logements de service, 31 mai 2012, p. 3). Infondés, les griefs du recourant seront dès lors rejetés.

E. 6

Au vu des considérants qui précèdent, la décision attaquée est conforme au droit et que le recours, mal fondé, doit être rejeté.

E. 6.1

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. 6.2

Le Tribunal peut allouer d'office ou sur requête à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (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]). Succombant, le recourant n'a pas droit à des dépens. 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.