

BVGer A-878/2015 vom 17. September 2015

Bundesverwaltungsgericht, 2015-09-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-878_2015

FR: TAF A-878/2015 du 17 septembre 2015

IT: TAF A-878/2015 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 98 francs de l'indemnité forfaitaire mensuelle de son logement, 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 au 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).

E. 3.3

Dans le cas présent, le recourant a choisi de se domicilier à (...), dans le canton de Fribourg, et, quoi qu'il en dise, il ne fait l'objet d'aucune restriction à cet égard. En raison de l'éloignement géographique entre son domicile et le poste de douane auquel il est affecté, il s'est librement annoncé auprès du Commandement des gardes-frontière et il a requis l'attribution d'un logement de service, à (...), ce qui devrait lui permettre de 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'usage du logement n° (...) est ainsi dans un rapport étroit, direct et fonctionnel avec le service de l'Etat. Il est par conséquent soumis 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). 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). Les circonstances que le recourant n'ait pas été contraint de déplacer son domicile (art. 21 al. 1 let. a LPers) ou que la décision soit intervenue à sa demande ne changent par ailleurs rien à la nature (publique) du rapport qui s'est noué à cette occasion. 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. Comme le rappelle par ailleurs l'autorité inférieure, conformément au principe du parallélisme des formes, qui consiste à soumettre la modification d'un acte à la même procédure que son adoption (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 d'attribuer un logement de service à un membre du CGfr implique également la compétence de statuer sur les modifications des indemnités mensuelles de celui-ci. C'est donc, pour cette raison également, en sa qualité d'autorité investie de la puissance publique, que l'autorité inférieure est intervenue dans la présente cause.

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 (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, la Direction générale des douanes a édicté des instructions, le 1er septembre 2014, sur les logements de service et logements locatifs. Celles-ci prévoient que, en cas d'assignation dans un centre communautaire, l'indemnité est fixée à 330 francs par chambre (pour les zones 1 à 7, définies à l'art. 11 al. 2 O OPers ; cf. ch. 3.4 des instructions du 1er septembre 2014 précitées).

E. 5.1

Dans un grief d'ordre formel, le recourant estime que la procédure préalable menée par l'autorité inférieure ne lui a pas permis de savoir qu'une décision serait prise à son détriment et d'y participer. Il y voit une violation de son droit d'être entendu. L'autorité inférieure lui oppose que, le 29 octobre 2014, le chef du centre des Ressources humaines de l'Administration fédérale des douanes AFD lui a expressément communiqué le montant de la hausse de l'indemnité mensuelle. Il ne pouvait dès lors ignorer l'ouverture de la procédure

administrative préalable.

E. 5.2

Conformément à l'art. 29 al. 1 Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (cf. Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, ad art. 29 Cst., n. 2). Ce principe requiert que chaque partie se voie offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage (cf. ATF 137 IV 172 consid. 2.6 et le renvoi à la jurisprudence administrative). Pour sa part, le droit d'être entendu au sens de l'art. 29 al. 2 Cst. garantit à toute personne le droit d'être informée et entendue avant qu'une décision soit prise à son détriment. Ce droit d'être entendu est confirmé par l'art. 29 PA. Ainsi l'administré a-t-il, en particulier, le droit d'être informé de l'ouverture d'une procédure, de son déroulement, de son contenu et de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment (ATF 132 V 368 consid. 3.1, 129 II 497 consid. 2.2, 127 III 576 consid. 2c et les réf. cit. ; ATAF 2010/53 consid. 13.1). Dans le domaine des logements de service, cette garantie est particulièrement importante, car elle se substitue fonctionnellement à la procédure de conciliation du droit du bail (RDAF 1998 I p. 697).

E. 5.3

En l'espèce, le Tribunal retient que le recourant a été dûment informé, le 29 octobre 2014, de l'augmentation du dédommagement de la chambre qu'il occupe au sein d'un centre communautaire de la Confédération, prévue pour le 1er janvier 2015, et qu'une occasion raisonnable lui a été donnée à cette occasion de prendre position avant que l'autorité inférieure n'établisse l'augmentation définitive. Il a d'ailleurs agi devant la Commission de conciliation en matière de baux à loyer de Nyon pour contester cette augmentation. A cette occasion, il a de surcroît pris connaissance des différentes prises de position de l'autorité inférieure devant cette autorité, tendant à l'application du droit public en la présente cause. L'ensemble des documents pertinents lui ont en outre été remis le 29 octobre 2014 ou lui étaient directement accessibles sur le réseau intranet du Cgfr (Intradouane). Il est par ailleurs normal que les liens vers le réseau intranet, référencés dans certains documents transmis au recourant, soient inaccessibles à son conseil, puisqu'il s'agit d'un réseau interne à l'administration. Il n'en demeure pas moins que ces documents figurent au dossier et que le recourant y a personnellement eu constamment accès. Les faits très succincts et la motivation juridique retenus par l'autorité inférieure ne revêtent donc manifestement pas un caractère inattendu, imprévisible ou insolite pour le recourant, sur lesquels il n'aurait jamais eu l'occasion de s'exprimer. Enfin, compte tenu de la nature de droit public du litige, l'information préalable donnée au recourant par le chef du centre des Ressources humaines de l'autorité inférieure s'est entièrement substituée à l'obligation parallèle, en droit civil, de notifier un avis de majoration du loyer. Les garanties du droit d'être entendu offrent d'ailleurs une protection plus étendue à cet égard.

E. 5.4

Dans ces circonstances, le recourant n'avait pas à être entendu de façon plus spécifique sur la portée à reconnaître aux règles de droit, déjà explicitées dans le document remis par son employeur le 29 octobre 2014. Représenté par un mandataire professionnel exerçant la profession d'avocat, il pouvait et devait en outre escompter le prononcé d'une décision

administrative, dès lors qu'il avait contesté l'augmentation du dédommagement et que l'autorité était tenue de veiller à l'entrée en vigueur, au 1er janvier 2015, des instructions du 1er septembre 2014 sur les logements de service et logements locatifs. Le grief de violation du droit d'être entendu du recourant tombe dès lors à faux.

E. 6.1

Sur le fond, le recourant n'élève devant le Tribunal administratif fédéral aucun grief contre le dédommagement fixé d'autorité à 330 francs, soit le montant de l'indemnité mensuelle forfaitaire fixée par les instructions du 1er septembre 2014 pour une chambre dans un centre communautaire (cf. ch. 3.4 des instructions du 1er septembre 2014). Le Tribunal ne perçoit d'ailleurs aucun élément susceptible de remettre en cause ce montant. L'indemnité forfaitaire liée à l'occupation d'un logement de fonction n'a en particulier pas le caractère d'un droit acquis, 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. A cet effet, 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, mais doivent au contraire être envisagés dans toute la globalité du système qu'ils composent. Ils font d'ailleurs l'objet d'une large consultation avec les partenaires sociaux. Selon la jurisprudence, la mesure la plus fiable de l'adéquation d'une estimation du logement de service, particulièrement dans le cadre du contrôle par l'autorité de recours, est certainement celle des 70% du loyer d'objets comparables selon les usages locaux (cf. JAAC 65.81 consid. 5d). Ainsi, selon les chiffres publiés par l'Office fédéral de la statistique, le loyer moyen en 2003 d'une pièce des logements occupés dans le canton de Vaud s'élève à 589 francs (intervalle de confiance de 95 %), sans les charges (cf. Office fédéral de la statistique, Enquête de structure sur les loyers, Loyer moyen par canton et nombre de pièces, 2003). Le département des finances et des relations extérieures du canton de Vaud a également publié une statistique, plus récente, qui fait état d'un loyer moyen, sans les charges, de 700 francs en 2012 (cf. Statistique Vaud, Loyer moyen des logements occupés selon la taille, mise à jour le 24 novembre 2014).

E. 6.2

Ainsi, dans la mesure où le dédommagement (330 francs, charges comprises) se situe largement au-dessous du niveau des 70% précité, le résultat de l'estimation du logement de service du recourant procède d'une correcte application du droit.

E. 7

Il s'ensuit que la décision attaquée est conforme au droit et que le recours, mal fondé, doit être rejeté.

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.

E. 7.2

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).

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