



Cour I
A-132/2015

Arrêt du 25 septembre 2015

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Claudia Pasqualetto Péquignot, Kathrin Dietrich, juges,
Olivier Bleicker, greffier.

Parties

X. _____,
représenté par Me Guy Zwahlen, BAZ Legal,
Rue Monnier 1, Case postale 205, 1211 Genève 12,
recourant,

contre

Administration fédérale des douanes AFD,
Centre immobilier Genève, Avenue Louis-Casaï 84,
Case postale, 1211 Genève 28,
autorité inférieure.

Objet

Nouvelle estimation des logements de service.

Faits :**A.**

X._____ est membre du personnel des postes de gardes-frontière (po gfr [...]) de la Région VI (Genève). L'Administration fédérale des douanes AFD lui a attribué un logement de service de quatre pièces (n° [...]/GE) à (...) (Commune de [...]). Le dédommagement mensuel a été fixé à 943 francs (11'318 francs par année), charges non comprises.

B.

B.a Le 29 septembre 2014, l'Administration fédérale des douanes AFD, représentée par le Centre immobilier – Genève, a informé X._____ que le dédommagement mensuel de son logement de service serait porté, en cinq étapes, à 1'667 francs (augmentation de 724 francs). Les 6 et 15 octobre 2014, X._____ s'est opposé à cette augmentation et a demandé le prononcé d'une décision.

B.b Par décision du 24 novembre 2014, l'Administration fédérale des douanes AFD a fixé le dédommagement mensuel du logement n° (...)/GE à 1'667 francs, avec une première augmentation de 150 francs au 1^{er} janvier 2015, de 150 francs au 1^{er} janvier 2016, de 150 francs au 1^{er} janvier 2017 et de 150 francs au 1^{er} janvier 2018. Elle a enfin précisé que le solde de 124 francs était mis en réserve et sera repris lors d'une prochaine adaptation.

C.

Le 9 janvier 2015, X._____ a formé un recours contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral. Il conclut à l'annulation des Directives du Département fédéral des finances DFF du 1^{er} août 2013 sur le dédommagement et les charges à payer pour l'utilisation d'un logement de service et, de ce fait, de la décision du 24 novembre 2014 ; subsidiairement, il conclut à la fixation d'un dédommagement mensuel maximal de 1'083 fr. 55 et, plus subsidiairement encore, à la fixation d'un dédommagement mensuel maximal de 1'083 fr. 55 étalé sur cinq ans au minimum (710 fr. 45 au 1^{er} janvier 2015, 807 fr. 95 au 1^{er} janvier 2016, 905 fr. 45 au 1^{er} janvier 2017, 1'002 fr. 95 au 1^{er} janvier 2018 et 1'083 fr. 55 au 1^{er} janvier 2019).

A l'appui de son recours, X._____ (ci-après : le recourant) a déposé un plan de situation de son logement de service, quelques extraits d'un rapport technique du 16 mai 2012 (établi à l'intention du Groupement local de coopération transfrontalière GLCT) sur les flux de déplacements à la frontière (franco-genevoise), l'horaire de la levée des déchets de la

Commune de (...), un relevé de décibels, diverses coupures de presse (...), plusieurs photographies de la maison d'habitation, y compris des fenêtres du sous-sol et de la cage d'escaliers, et quelques documents tirés du dossier de rénovation du bâtiment d'habitation, établi en septembre 2003 par l'Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL.

D.

Le 13 mars 2015, l'Administration fédérale des douanes AFD (ci-après : l'autorité inférieure) a répondu au recours en concluant à son rejet.

E.

Le 17 avril 2015, le Tribunal administratif fédéral a attribué l'effet suspensif au recours.

F.

Dans une écriture en réplique du 23 avril 2015, le recourant a persisté dans ses conclusions initiales. Il maintient que les directives appliquées par l'autorité inférieure pour motiver la hausse du dédommagement de son logement de fonction excèdent le cadre légal, et reposent sur des méthodes de calcul, ainsi qu'une assiette qui ne sont pas pertinents. La localité (...) serait en particulier incluse dans l'agglomération de Genève pour de seuls motifs statistiques, alors qu'elle n'est pas dans une "continuité de bâti", et l'augmentation du dédommagement de son logement de service serait abusive car en violation des principes de l'égalité de traitement et de la proportionnalité.

G.

Le 22 mai 2015, l'autorité inférieure a déposé une duplique en la cause et s'est référée, pour l'essentiel, à sa réponse.

H.

Les autres faits et arguments de la cause seront abordés, si nécessaire, dans les considérants en droit qui suivent.

Droit :

1.

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.

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).

1.3 Destinataire de la décision attaquée, qui lui signifie une augmentation de 724 francs, répartie sur cinq 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.

1.4 Présenté 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.

2.

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).

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

3.

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

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.). Il s'agit d'examiner si la norme sur laquelle elle s'appuie sauvegarde

exclusivement ou principalement l'intérêt public ou les intérêts privés (critère des intérêts), si elle régleme 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).

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 1^{er} 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 1^{er} 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, 2^{ème} 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*, 6^{ème} éd., 2010, p. 237 n° 1058 ; PETER MÜNCH/MARKUS METZ, *Stellenwechsel und Entlassung*, 2^{ème} 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).

3.3 Dans le cas présent, le logement de service a été unilatéralement 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 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.

4.

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 œuvre, 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).

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.

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 1^{er} 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).

5.

5.1 Le recourant estime, tout d'abord, que les directives précitées du DFF du 1^{er} 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. Elles ne devraient dès lors ni être considérées comme des règles de droit ni lier le Tribunal administratif fédéral.

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]).

5.2

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, 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 et réf. cit.).

5.2.2

5.2.2.1 Au cas d'espèce, 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. Ainsi, le législateur fédéral a d'entrée de cause entendu déléguer de manière relativement large la compétence d'édicter des dispositions d'exécution. Il est également intéressant de relever à cet égard que le Rapporteur du Conseil national a également 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 applicable en pratique (BO 1999 CN 2096).

5.2.2.2 Conformément à l'art. 37 al. 1 LPers, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. 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 1^{er} 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 1^{er} juillet 2013, la compétence du DFF peut se fonder directement sur l'art. 37 al. 3 LPers (refonte), en sa qualité d'employeur.

5.2.2.3 Le DFF y a donné suite en adoptant l'art. 59 O-OPers, qui constitue le fondement des directives applicables en l'espèce. A cette occasion, 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 nouvelles 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 aux départements pour régler les rapports juridiques de leurs employés auxquels un logement de service est attribué. D'une part, les employeurs sont tenus de respecter les principes constitutionnels régissant l'ensemble de l'activité de l'Etat (cf. consid. 4.1). Ainsi, le principe de la proportionnalité exige en particulier que le dédommagement fixé par les départements 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 œuvre 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 1^{er} août 2013 (art. 59 al. 2 O-OPers). Dans ce cadre, le chiffre 3.6 al. 1 des directives du DFF du 1^{er} 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.

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 œuvre 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 1^{er} 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.

6.

6.1 Le recourant affirme, ensuite, que les modalités fixées dans les directives du DFF pour estimer le dédommagement de son logement de fonction violent le principe de l'égalité de traitement en retenant un prix au mètre carré identique que le garde-frontière soit attribué à un logement de service dans la Commune (...), dans l'axe de l'aéroport international de Genève, ou dans un quartier résidentiel calme, à (...). La solution à laquelle l'autorité inférieure est arrivée serait en outre disproportionnée et abusive. Les différentes déductions prévues par les directives n'y changeraient par ailleurs rien.

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.

6.2 L'occupation d'un logement de fonction 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. 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).

6.3 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 (140.40 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 genevois. 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.

6.3.1 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 rappelé que l'inclusion de certaines communes genevoises 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. Une commune doit par conséquent remplir trois des cinq conditions suivantes pour être intégrée à l'agglomération de Genève (cf. JAAC 65.81 consid. 5a/bb) : lien de continuité de la zone bâtie avec la commune centrale ; forte densité combinée habitants/emplois ; croissance de la population supérieure à la moyenne ; faible proportion de population agricole ; pendularité dense avec la zone centrale de l'agglomération. Le critère de la continuité de la zone bâtie n'a ainsi pas la portée que lui prête le recourant. Il s'agit seulement de l'un des cinq critères utilisés et il n'est pas contesté en l'espèce que (...) commune) remplit au moins trois des autres critères pour être incluse dans l'agglomération de Genève (cf. SCHULER/JOYE/DESSEMONTET, Recensement fédéral de la population 2000, Les niveaux géographiques de la Suisse, Office fédéral de la statistique, 2005, p. 103).

6.3.2 En outre, le montant du dédommagement fixé en l'espèce par l'autorité inférieure (1'755 francs [$140.40 \text{ m}^2 \times 150 \text{ fr./m}^2 / 12$], sans supplément/déduction), pour un quatre pièces, dépasse 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 98 % de ce montant.

Ce dépassement s'explique néanmoins par la surface habitable de 140.40 m^2 et la situation du logement de fonction (appartement avec mezzanine et une grande pièce de vie de 40.80 m^2). Dans le canton de Genève, un cinq pièces (cuisine comprise) présente en effet une surface comprise entre 90 m^2 et 108 m^2 et une surface moyenne de 97 m^2 (cf. Office cantonal genevois de la statistique, Communications statistiques, Surfaces et loyers des logements dans le canton de Genève, Statistique cantonale des loyers de mai 2005, p. 8, T – 01 Surface moyenne des logements en 2005). La surface du logement de service attribué au recourant dépasse ainsi ses besoins et peut être qualifiée de généreuse. Si l'on se réfère aux normes de construction récentes, l'on peut également signaler que, s'agissant des logements de service, l'Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL recommande une surface de plancher nette de $100\text{--}120 \text{ m}^2$ pour un quatre pièces et demi (cf. Directives de l'OFCL pour l'aménagement des logements de service lors de nouvelles construction, annexées aux Directives du DFF de 2013). Ainsi, même si le système adopté à l'art. 59 al. 1 O-OPers ne permet pas d'éviter un dépassement de la fourchette de 70 % du loyer d'objets comparables selon les usages locaux pour des cas

exceptionnels, tel celui du recourant, il convient de relever que le montant mensuel de 1'755 francs, pour un 4 pièces de 140.40 m², dans l'agglomération de Genève, reste relativement faible au regard de la prestation fournie.

Dans ces circonstances, le dédommagement fixé par l'autorité inférieure n'apparaît pas hors de proportion avec la prestation octroyée, ce qui permet de se dispenser de toute mesure d'instruction supplémentaire. Il faut également relever que, par le choix d'une augmentation échelonnée en cinq tranches et en mettant en réserve la dernière tranche (124 francs), l'autorité inférieure est parvenue à limiter raisonnablement les inévitables désagréments pour le recourant, en accord avec le principe de la proportionnalité. On ne saurait enfin donner prise aux arguments de celui-ci 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 d'indices suffisants, malgré les occasions offertes, que son logement de service présenterait actuellement des alentours défavorables ou serait particulièrement isolé. Le bâtiment a de surcroît été rénové en 2003 (cf. réponse, p. 12). L'autorité inférieure n'a dès lors pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en accordant une unique déduction de 5 % (absence d'un lave-vaisselle).

6.3.3 Il ne paraît enfin pas inutile de rappeler que, même si ces points excèdent l'objet du présent litige (cf. supra, consid. 2.2), l'employé bénéficiant d'un logement de service doit prendre soin du logement et de ses équipements. Si les défauts au logement ou au bâtiment excèdent ces menus travaux, il lui appartient de les annoncer au responsable des bâtiments pour leur remise en état (cf. Instructions de la Direction générale des douanes du 1^{er} septembre 2014 [Logements de service et logements locatifs], ch. 1.19 ss).

6.4 Les différents griefs du recourant seront par conséquent rejetés.

7.

Il est enfin constant que, conformément au bulletin d'information du commandement des gardes-frontière du 10 septembre 2014, si l'augmentation du dédommagement excède 150 francs par mois, la mise en œuvre a lieu en principe en trois étapes :

1^{ère} étape : hausse du dédommagement mensuel jusqu'à 150 francs dès le 1^{er} janvier 2015 ;

2^{ème} étape : nouvelle hausse du dédommagement mensuel jusqu'à 150 francs dès le 1^{er} janvier 2016 ;

3^{ème} étape : hausse du dédommagement mensuel égale au montant résiduel dès le 1^{er} janvier 2017.

Il n'est dès lors pas critiquable, au vu du pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure, que celle-ci fasse supporter au recourant la hausse du dédommagement de son logement de service en cinq étapes (150 francs au 1^{er} janvier 2015, 150 francs au 1^{er} janvier 2016, 150 francs au 1^{er} janvier 2017, 150 francs supplémentaires au 1^{er} janvier 2018 et, enfin, une mise en réserve de 124 francs). Cette répartition apparaît également opportune aux présentes circonstances.

8.

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.

9.

9.1 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.

9.2 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 pages suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu des frais de procédure.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Recommandé)
- au Secrétariat général du DFF (Acte judiciaire)

Le président du collège :

Le greffier :

Jérôme Candrian

Olivier Bleicker

Indication des voies de droit :

Les décisions du Tribunal administratif fédéral concernant les rapports de travail de droit public peuvent être contestées auprès du Tribunal fédéral, pourvu qu'il s'agisse d'une contestation pécuniaire dont la valeur litigieuse s'élève à 15'000 francs au minimum ou qui soulève une question juridique de principe (art. 85 al. 1 let. b et al. 2 LTF). S'il s'agit d'une contestation non pécuniaire, le recours n'est recevable que si celle-ci touche à la question de l'égalité des sexes (art. 83 let. g LTF). Si le recours en matière de droit public est ouvert, il doit être déposé au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, dans un délai de 30 jours dès la notification de la décision contestée (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle et doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :