



Cour I
A-145/2015

Arrêt du 30 septembre 2015

Composition

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

Parties

X. _____,
représenté par Me François Zutter,
Etude d'avocats Zutter, Locciola, Buche & Associés,
Rue du Lac 12, Case postale 6150, 1211 Genève 6,
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 cgfr) de la Région VI (Genève). Il est chef d'engagement d'un team (...), à (...). L'Administration fédérale des douanes AFD lui a attribué un logement de service de quatre pièces (n°[...]/GE) à (...). Le dédommagement mensuel a été fixé à 824 francs (9'888 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 au 1^{er} janvier 2015 à 950 francs (augmentation de 126 francs). Ce courrier n'a pas été retiré à la poste dans le délai de garde.

B.b Par décision du 24 novembre 2014, l'Administration fédérale des douanes AFD a fixé le dédommagement mensuel du logement n° [...] à 950 francs, à compter du 1^{er} janvier 2015, charges non comprises (113 francs). Elle a retenu, pour l'essentiel, que la surface de plancher nette, mesurée selon la norme de la société suisse des ingénieurs et des architectes SIA 416, se montait à 69.10 m², que la valeur au mètre carré s'élevait à 150 francs (agglomération de Genève) et, enfin, qu'il convenait de tenir compte d'un supplément de 10 % pour avantages particuliers (maison mitoyenne avec jardin).

C.

Le 9 janvier 2015, X._____ (ci-après : le recourant) a formé un recours contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral. Il conclut à la constatation de la nullité de la majoration de « loyer » du 24 novembre 2014, subsidiairement au renvoi de l'affaire à l'autorité inférieure pour complément d'instruction et, plus subsidiairement encore, à un échelonnement de la hausse de 126 francs sur trois ans. Il conteste, pour l'essentiel, que son logement lui soit actuellement nécessaire professionnellement. A cet égard, se prévalant des règles de droit civil applicables à la majoration d'un loyer, il relève que l'absence de notification d'un avis officiel de la hausse de son « loyer » doit nécessairement entraîner la nullité de la procédure. Il estime qu'il n'a en outre pas pu exercer régulièrement son droit d'être entendu lors de la procédure de première instance, étant donné que le projet de décision lui a été notifié pendant ses vacances, affirme que son logement de fonction ne fait pas

l'objet d'un entretien suivi par la Confédération et il souligne, enfin, que son logement est situé dans une zone de développement, destinée à des équipements publics, à côté d'un (...).

D.

Le 13 mars 2015, l'Administration fédérale des douanes AFD (ci-après : l'autorité inférieure) a répondu au recours et elle conclut 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 21 avril 2015, le recourant a persisté dans ses conclusions initiales.

G.

Par écriture en duplique du 22 mai 2015, l'autorité inférieure s'est référée, pour l'essentiel, à ses précédentes écritures.

La cause a ensuite été annoncée comme gardée à juger.

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 126 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.

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.

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 imposée au 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.). 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 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 recourant s'est vu attribuer un logement de service, à la douane de (...), 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 1^{er} septembre 2014 – Logements de service et logements locatifs).

Pour sa part, le recourant expose qu'il n'a toutefois actuellement plus aucune contrainte professionnelle particulière et qu'il travaille d'ailleurs à (...). Son logement ne lui serait dès lors aujourd'hui plus 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 œuvre 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° (...)/GE 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 la 136 consid. 3c, ATF 108 la 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 1^{er} 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).

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), et l'avis de majoration d'un loyer est remplacé par les règles prévalant en droit public, quant au respect du droit d'être entendu, qui offrent une garantie supérieure à ce titre. 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 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.

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 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 L'art. 37 al. 1 phr. 1 LPers confère au Conseil fédéral la compétence générale d'édicter les dispositions d'exécution de la loi. Il pouvait déléguer ce pouvoir aux employeurs ou, si des raisons objectives l'exigeaient, à des services spécialisés (cf. art. 37 al. 3 anc. LPers ; RO 2001 907). L'art. 37 al. 3 anc. LPers n'indiquait toutefois pas expressément les compétences que le Conseil fédéral pouvait déléguer. A l'occasion de la dernière révision d'ampleur de la LPers, le législateur a décidé de clarifier cette disposition. Aux termes de l'art. 37 al. 3 LPers (refonte), entré en vigueur le 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 désigné par le Conseil fédéral sur la base des art. 3 al. 2 LPers et art. 2 al. 4 OPers. Le DFF y a donné suite en adoptant l'art. 59 O-OPers, qui constitue le fondement des directives applicables en l'espèce.

5.2 Il résulte de l'art. 21 al. 1 let. b LPers que le législateur fédéral a délégué de manière relativement large la compétence d'édicter des dispositions d'exécution relatives aux droits et obligations afférents aux appartements de fonction. Il est également intéressant de relever que le Rapporteur du Conseil national a souligné, lors des débats, la nécessité, pour les douaniers en particulier, d'effectuer des rotations géographiques imposées par l'exercice de leur fonction et de disposer, à cet effet, d'une législation relative à leur logement de service applicable en pratique (BO 1999 CN 2096). Par suite, le DFF peut préciser et détailler l'art. 21 LPers et, au vu de la délégation expresse figurant dans la loi, il peut poser des règles qui restreignent les droits des administrés ou leur imposent des obligations, à condition que ces règles soient conformes au but de la loi. Dans ce contexte, l'art. 21 al. 1 LPers n'offre cependant pas un blanc-seing au DFF pour régler les rapports juridiques des employés auxquels un logement de service est attribué. D'une part, l'employeur est tenu de respecter les principes constitutionnels régissant l'ensemble de

l'activité de l'Etat. Ainsi, le principe de la proportionnalité exige en particulier que le dédommagement fixé par le département ne soit pas en disproportion évidente avec la valeur objective de la prestation fournie et se situe dans une limite raisonnable. A cet égard, la jurisprudence a considéré que la mesure la plus fiable de l'adéquation d'une estimation du logement de service est certainement celle des 70 % du loyer d'objets comparables selon les usages locaux (cf. JAAC 65.81 consid. 5d). D'autre part, les départements doivent respecter la politique du personnel (art. 4 LPers) et le Conseil fédéral coordonne et dirige la mise en 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.

5.3 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, et peuvent déroger aux règles fixées aux art. 253 ss et 269 CO (art. 21 al. 1 let. b LPers). 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.

6.

6.1 Dans un premier moyen, de nature formelle, le recourant reproche à l'autorité inférieure de ne pas avoir pris en compte ses vacances, lors de la communication de l'avis d'augmentation du dédommagement de son logement de service en date du 29 septembre 2014, et de ne pas lui avoir adressé une copie de cet acte par courrier A après avoir constaté qu'il n'avait pas été en mesure de le retirer. Il y voit une violation grave de son droit d'être entendu.

L'autorité inférieure lui oppose qu'il ne pouvait ignorer la prochaine notification de cet acte, compte tenu des informations internes sur la hausse prochaine des dédommagements des logements de service.

6.2

6.2.1 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. et à l'art. 29 PA, comprend notamment pour le justiciable le droit de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (cf. ATF 135 I 279 consid. 2.3, ATF 135 I 187 consid. 2.2, ATF 133 I 270 consid. 3.1 ; plus récemment : arrêt du Tribunal fédéral 2C_879/2014 du 17 avril 2015 consid. 2.2 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-4784/2014 du 20 mai 2015 consid. 3.2.1, A-4232/2013 du 17 décembre 2013 consid. 3.1.2). En tant que droit de participation, le droit d'être entendu englobe donc tous les droits qui doivent être attribués à une partie pour qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (cf. ATF 132 II 485 consid. 3.2, ATF 129 II 497 consid. 2.2). La possibilité de faire valoir ses arguments dans une procédure suppose nécessairement la connaissance préalable des éléments dont l'autorité dispose, et a fortiori la connaissance de l'existence même d'une procédure

6.2.2 S'agissant du mode de communication de l'autorité, un envoi recommandé, tel celui portant l'avis informatif du 29 septembre 2014, est réputé notifié à la date à laquelle son destinataire le reçoit effectivement. Lorsque le destinataire d'une notification n'est pas atteint et qu'un avis de retrait est déposé dans sa boîte aux lettres ou dans sa case postale, l'envoi est considéré comme notifié au moment où il est retiré. Si le retrait n'a pas lieu dans le délai de garde de sept jours (art. 20 al. 2^{bis} PA), l'envoi est réputé notifié le dernier jour de ce délai pour autant que le destinataire devait s'attendre à cette notification. Cette jurisprudence n'est cependant

applicable *que* lorsque la notification d'un acte officiel doit être *attendue avec une certaine vraisemblance* (ATF 138 III 225 consid. 3.1, ATF 134 V 49 consid. 4 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-648/2014 du 16 janvier 2015 consid. 2.2.1 ; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^{ème} éd., 2013, n. 2.116, JÉRÔME CANDRIAN, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, 2013, p. 21 ch. marg. 30). Tel est le cas lorsqu'une procédure en cours impose aux parties de se comporter conformément aux règles de la bonne foi, à savoir de faire en sorte, notamment, que les décisions relatives à la procédure puissent leur être notifiées (ATF 130 III 396 consid. 1.2.3).

Au cas d'espèce, le point de savoir si le recourant n'avait aucune raison particulière de s'attendre à la notification de l'avis d'augmentation du dédommagement de son logement de service ou de prendre des mesures particulières pour faire suivre son courrier durant ses vacances peut rester ouvert pour les motifs qui suivent.

6.2.3 Selon la jurisprudence, la violation du droit d'être entendu, pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière, peut être considérée comme réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1323/2014 du 20 janvier 2015 consid. 4.1.2). La réparation d'un vice éventuel doit cependant demeurer l'exception (ATF 127 V 431 consid. 3d/aa, ATF 126 V 130 consid. 2b), en particulier lorsqu'il s'agit d'une violation grave. Néanmoins, même en cas de violation grave du droit d'être entendu, un renvoi de la cause pour des motifs d'ordre formel à l'instance précédente peut être exclu, par économie de procédure, lorsque cela retarderait inutilement un jugement définitif sur le litige (ATF 132 V 387 consid. 5.1).

Le recourant ne prétend pas, à raison, que le pouvoir d'examen du Tribunal administratif fédéral concernant les questions sur lesquelles porte la violation du droit d'être entendu serait moins étendu que celui de l'autorité inférieure et qu'une réparation du vice serait exclue pour ce motif. Il soutient en revanche que, s'agissant d'un vice grave nécessitant le cas échéant un transport sur place, le présent Tribunal ne serait pas autorisé à admettre que celui-ci peut être réparé pour des raisons d'économie de procédure. En l'espèce, devrait-elle être reconnue, la violation du droit d'être entendu invoquée par le recourant ne revêtirait pas la gravité qu'il lui prête. Le Tribunal a en outre offert au recourant la possibilité de participer activement à deux échanges d'écritures complets et il en a dûment fait

usage. A ces occasions, il a été en mesure d'élever l'ensemble de ses griefs et l'autorité inférieure a clairement pris position à leurs égards. Dans ces circonstances et quand bien-même le présent Tribunal aurait admis la violation du droit d'être entendu, un renvoi de la cause pour de seuls motifs d'ordre formel à l'autorité inférieure ne ferait que retarder inutilement un jugement définitif sur le litige.

A cet égard, il convient dès lors de statuer sur le fond de la cause.

7.

7.1 Le recourant affirme, en substance, que les modalités fixées dans les directives du DFF pour estimer le dédommagement de son logement de service aboutissent un résultat excessif et sans réelle justification. Le logement de service ne serait en effet pas entretenu correctement, car destiné à être démolie dans le cadre du projet d'extension du tram entre le CERN et la France, il serait situé dans une zone de développement, à proximité d'un centre sportif bruyant, le chauffage tomberait en panne régulièrement en hiver, l'appartement serait humide, la cave subirait régulièrement des inondations et il y aurait notamment un fort trafic automobile à proximité.

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.

7.2 L'occupation d'un logement de service excède l'usage commun et peut de ce fait donner lieu à la perception d'un dédommagement. Celui-ci 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. Les dédommagements perçus pour l'usage particulier d'un bien appartenant à l'Etat sont en revanche 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).

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 et réf. cit.).

7.3

7.3.1 En l'espèce, le nouveau dédommagement du logement de service du recourant a été établi selon un critère objectif, c'est-à-dire en fonction de sa surface (69.10 m²) et de son prix au mètre carré (150 fr./m², pour l'agglomération de Genève). Ces critères, posés par les directives du DFF (cf. ch. 3), ont pour but de ne pas créer des différences injustifiées entre les gardes-frontière attribués à une région donnée. Le fait que ces deux éléments aient joué un rôle déterminant dans la fixation du dédommagement n'est donc pas critiquable. D'après cette méthode, plus la valeur au mètre carré est élevée, plus le dédommagement est important, ce qui procède d'un certain schématisme conforme au principe de la proportionnalité.

7.3.2 Quant à la valeur au mètre carré retenue par l'autorité inférieure (150 fr./m²), elle tient compte de la répartition de toutes les communes sur le territoire suisse conformément aux données de l'Office fédéral de la statistique OFS et de l'indice suisse des prix à la consommation (110.92 points [2012], précédemment 100 points [2000]). Cette méthode de calcul repose donc sur la jurisprudence, qui a déjà notamment rappelé que l'inclusion de certaines communes genevoises et vaudoises dans l'agglomération de Genève, opérées par l'OFS, repose sur une analyse scientifique crédible, fondée sur des critères transparents et tangibles et émanant au surplus d'un office fédéral spécialisé en la matière (cf. JAAC 65.81 consid. 5b). Il n'y a pas lieu d'y revenir.

Ainsi, le montant du dédommagement fixé en l'occurrence par l'autorité inférieure (863 fr. 75 [69.10 m² x 150 fr./m² / 12], hors supplément/déduction), pour un quatre pièces, reste dans la fourchette de 70 % du loyer d'objets comparables selon les usages locaux. En effet, le loyer moyen de l'ensemble des logements de 4 pièces (et non 5 pièces, comme l'affirme le recourant ; cf. feuille de relevé établie par l'architecte), dans le canton de Genève, est de 1'446 francs (cf. Annuaire statistique du canton de Genève, 2013, T 05.15 p. 126 « loyer libre »). Le dédommagement fixé par l'autorité inférieure représente donc 60 % de ce montant. Dans le canton de Genève, un quatre pièces (cuisine comprise) présente par ailleurs une surface comprise entre 71 m² et 83 m² et une surface moyenne de 78 m² (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 (69.10 m²) n'est ainsi que légèrement inférieure à la moyenne statistique. A cela s'ajoute que le recourant admet qu'il bénéficie en réalité d'un appartement de 75.19 m² (cf. mémoire de recours, p. 3 ch. 5), mais que les directives du DFF – qui lui sont favorables à cet égard – conduisent à ne retenir que 69.10 m².

7.3.3 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. On ne saurait enfin donner prise aux arguments du recourant qui souhaiterait que le Tribunal substitue sa propre appréciation à celle de l'autorité dont émane la réglementation en cause. En présence d'une réglementation reposant sur une délégation législative, le Tribunal administratif fédéral n'a en effet pas à se soucier, en particulier, de savoir si la réglementation en cause constitue le moyen le mieux approprié pour atteindre le but défini par le législateur (ATF 136 I 197 consid. 4.2, ATF 136 V 24 consid. 7.1). Or, en l'espèce, le Tribunal estime que les directives reposent sur la constante, rappelée par l'autorité inférieure, que les différents logements de fonction sont anciens et présentent de ce fait un confort moyen. A cet égard, il est en outre manifeste que les logements de fonction des gardes-frontière se situent généralement à proximité d'une douane et, donc, dans une zone de développement le long 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 donc déjà pris en compte par les directives 2013 du DFF), 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. La présence d'un centre sportif à proximité ne saurait de toute évidence être déterminante à cet égard. Il est au contraire indéniable que le fait de vivre à proximité immédiate d'une ville de la taille de Genève présente des avantages majeurs, en terme de qualité de vie, d'éducation, de culture, de loisirs, d'infrastructures, etc. Il est par ailleurs tout aussi incontestable que ces avantages entraînent de manière notoire les loyers de l'agglomération à la hausse et qu'un dédommagement mensuel de 863 fr. 75 (hors supplément/déduction), de nos jours, n'est pas critiquable en soi. Pour le surplus, le recourant occupe une maison mitoyenne avec jardin et les directives 2013 du DFF prévoient expressément un supplément s'élevant jusqu'à 20 % pour ce type de maison (cf. Directives 2013 du DFF, ch. 3.5 al. 2). En fixant le supplément à 10 % à ce titre et en refusant d'accorder au recourant toute déduction pour l'occupation de son logement de service, l'autorité inférieure n'a dès lors manifestement pas outrepassé son pouvoir d'appréciation.

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 DGD du 1^{er} septembre 2014 [Logements de service et logements locatifs], ch. 1.19 ss). L'Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL exerce enfin – quant à lui – la haute surveillance des bâtiments de la Confédération (cf. Instructions 2014 de la DGD, ch. 1.16).

Les différents griefs du recourant seront par conséquent rejetés.

7.4 Au vu des considérants qui précèdent, la décision attaquée est conforme au droit et le recours s'avère mal fondé.

8.

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

8.2 Succombant, le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA et art. 7 ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF,

RS 173.320.2]). L'autorité inférieure n'y a, elle-même, pas droit (art. 7 al. 3 FITAF).

(le dispositif est porté à la page suivante)

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 :