



Cour I
A-2694/2015

Arrêt du 28 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._____, domicilié à (...), est membre du personnel des postes de gardes-frontière de la Région VI (Genève). L'Administration fédérale des douanes AFD lui a attribué une chambre meublée (n° [...]) dans un appartement communautaire, à (...). L'indemnité (forfaitaire) mensuelle a été fixée à 190 francs, charges comprises.

B.

B.a Le 29 octobre 2014, le chef du centre des Ressources humaines de l'Administration fédérale des douanes AFD a informé X._____ que l'indemnité mensuelle de son logement de service serait portée, au 1^{er} janvier 2015, à 330 francs. Il lui a également remis, à cette occasion, une copie d'un bulletin d'information interne précisant les motifs de cette augmentation.

B.b Le 8 décembre 2014, Me Guy Zwahlen, avocat à Genève, a annoncé avoir été constitué pour défendre les intérêts de X._____, ensemble avec d'autres recourants, qu'ils avaient élu domicile en son étude et a demandé, afin de respecter le délai accordé à son mandant, que l'Administration fédérale des douanes AFD notifie une décision écrite et motivée susceptible de recours.

B.c Par décision du 23 janvier 2015, notifiée directement et uniquement à X._____, l'Administration fédérale des douanes AFD, représentée par le Centre immobilier – Genève, a fixé le dédommagement mensuel du logement de service n° (...) à 330 francs, charges comprises, à compter du 1^{er} janvier 2015.

B.d Le 10 février 2015, le conseil de X._____ a indiqué au Centre immobilier Cgfr – Genève qu'il était toujours en attente d'une décision susceptible de recours et a produit le 23 février 2015, à la suite de la demande du Centre immobilier, une procuration établie en sa faveur le 15 décembre 2014. Relancée par le conseil de X._____ le 25 mars 2015, l'Administration fédérale des douanes AFD a précisé, le 27 mars 2015, qu'elle avait déjà rendu une décision et lui en a adressé une copie.

C.

Le 29 avril 2015, X._____ (ci-après : le recourant), par son conseil, a déposé un recours devant le Tribunal administratif fédéral contre la décision du 23 janvier 2015. Il conclut à l'annulation de la décision du 23 janvier 2015 et des directives et prescriptions sur lesquelles elle se fonde,

subsidiairement à la fixation d'un dédommagement mensuel maximal de 231 francs et, plus subsidiairement encore, à l'octroi d'une augmentation progressive de l'indemnité retenue étalée sur trois ans au minimum.

A l'appui de son recours, il a déposé 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), un extrait du cadastre de bruit de l'aéroport international de Genève, les plans SITG, un itinéraire et une photographie des fenêtres de sa chambre (simple vitrage).

D.

Le 19 mai 2015, l'Administration fédérale des douanes AFD (ci-après : l'autorité inférieure) a répondu au recours en concluant à son irrecevabilité ou à son rejet. A cet égard, elle a reconnu un certain formalisme dans la correspondance échangée avec le conseil du recourant.

E.

Dans une écriture en réplique des 15 et 16 juin 2015, le recourant a persisté dans ses conclusions. Il affirme, en substance, que le choix d'un dédommagement forfaitaire ne repose sur aucune base légale, viole le principe de l'égalité de traitement et celui de la proportionnalité. Pour le surplus, l'augmentation du dédommagement serait arbitraire et abusive, car le confort de l'appartement en cause n'aurait aucunement été amélioré.

F.

Le 2 juillet 2015, l'autorité inférieure a déposé une duplique en la cause et s'est référée, pour l'essentiel, à sa réponse. A cette occasion, elle souligne que, en particulier, la rotation importante et rapide du personnel garde-frontière célibataire imposait l'instauration d'un système forfaitaire.

La cause a ensuite été annoncée comme gardée à juger.

G.

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 140 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 Litigieuse est le respect du délai légal de recours (art. 50 al. 1 PA).

1.4.1 Selon un principe général du droit exprimé à l'art. 38 PA, une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties. Ce principe est une émanation du droit à la protection de la bonne foi, qui permet au justiciable de se fier aux indications, même erronées, données par l'autorité, à condition d'avoir lui-même une attitude conforme à la bonne foi, la confiance étant par essence fondée sur la réciprocité (cf. art. 5 al. 3 et art. 9 de la Constitution fédérale de Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101] ; ATF 138 I 49 consid. 8.3.2, ATF 134 I 199 consid. 1.3.1 et réf. cit.) ; à cet égard, chacun sait que les décisions deviennent définitives si elles ne sont pas attaquées dans un certain délai (ATF 119 IV 330 consid. 1c ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-584/2010 du 13 octobre 2010 consid. 4.1.2 et A-2039/2006 du 23 avril 2007 consid. 3.1). Il leur appartient donc de se renseigner auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a rendu l'acte sur la nature exacte de ce dernier, les voies de droit

ouvertes, et d'agir sans délai dès qu'il dispose à cet effet des informations utiles. S'il n'agit pas de la sorte, alors qu'on peut l'exiger de lui, l'administré ne peut plus, par la suite, invoquer la protection de l'art. 38 PA (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-584/2010 précité consid. 4.1.2 et réf. cit.).

1.4.2 Au cas d'espèce, l'autorité inférieure reconnaît qu'elle a agi avec un certain excès de formalisme dans l'entretien de la correspondance avec le conseil du recourant. Et il est constant que celui-ci avait annoncé, préalablement à la notification de la décision, l'élection de domicile en son Etude. En même temps, il appert que, à réception de la décision qui lui a été notifiée par erreur, le recourant ne s'est pas adressé à son avocat, ni ce dernier à son client avant de relancer l'autorité inférieure. Cela étant, la question de la recevabilité du recours peut demeurer ouverte en l'espèce, dans la mesure où il doit en toute hypothèse être rejeté.

Il convient ainsi d'examiner le recours au fond.

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 réglemente 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 attribué au recourant, qui est domicilié dans le canton (...), 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 ainsi dans un rapport étroit, direct et fonctionnel avec le service de l'Etat. Elle est par conséquent soumise au droit public fédéral (cf. arrêt A-7333/2014 précité consid. 1.1 ; décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral CRP du 15 février 2001, CRP 2000-025, consid. 1a/cc, publié in : Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 65.81 ; LUKASZ GREBSKI/JASMIN MALLA, in : PORTMANN/UHLMANN, Bundespersonalgesetz, 2013, p. 380 ss). En vertu du principe de la primauté du droit public sur le droit privé, la seule voie de droit fédéral qui peut entrer en considération est donc celle ouverte par le droit public, ce dont il suit la compétence de l'autorité inférieure pour statuer sur l'augmentation du 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, la Direction générale des douanes DGD a édicté des instructions, le 1^{er} 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 1^{er} septembre 2014 précitées) ou à 440 francs par chambre (pour les zones 8 à 13). Un tel centre communautaire contient une infrastructure utilisée en commun (cuisine, salle à manger, salle de séjour) et des chambres meublées avec un bloc sanitaire (WC et/ou douche et/ou lavabo).

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 par le législateur, 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).

5.2.2

5.2.2.1 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.

5.2.2.2 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 (cf. supra, consid. 5.2.1). 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 (cf. consid. 4.1).

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.

5.2.3 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 en outre 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 estime, ensuite, que les modalités fixées dans les directives du DFF et les instructions de la DGD pour estimer le dédommagement (forfaitaire) de son logement de fonction violent le principe de la légalité, de l'égalité de traitement et celui de la proportionnalité. Ainsi, les Instructions du 1^{er} septembre 2014 de la DGD s'écarteraient, sans droit, du cadre fixé par l'art. 59 al.1 O-OPers, imposeraient à toutes les personnes occupant un logement de fonction dans l'agglomération de Genève un dédommagement forfaitaire unique, indépendamment de la situation du logement, introduiraient une inégalité de traitement dans la mesure où un garde-frontière célibataire devrait acquitter un dédommagement supérieur à celui occupant un logement familial et, enfin, violerait le principe de la proportionnalité. Pour le surplus, l'augmentation du dédommagement serait également arbitraire et abusive, car le confort de l'appartement en cause n'aurait aucunement été amélioré.

L'autorité inférieure lui oppose que la méthode de calcul est objective et repose sur les directives et instructions pertinentes.

6.2 L'occupation d'un logement de service excède l'usage commun et peut de ce fait donner lieu à la perception d'un dédommagement. Les dédommagements perçus pour l'usage particulier d'un bien appartenant à l'Etat sont soumis – comme le rappelle le recourant – 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).

6.3

6.3.1 La nouvelle estimation du logement de service du recourant repose principalement sur les instructions de la DGD du 1^{er} septembre 2014. Celles-ci prévoient, en leur ch. 3.4, un dédommagement forfaitaire de 250 à 330 francs (appartement communautaire) et de 330 à 440 francs (centre communautaire).

Ces logements sont par ailleurs meublés, équipés et disposent, généralement dans une pièce commune, d'un appareil radio/TV. Les coûts de chauffage et les charges, la production d'eau chaude, la consommation normale d'électricité et de gaz, les taxes de raccordement et d'abonnement (concessions comprises) pour un appareil radio/TV et le réseau WIFI sont inclus dans ce dédommagement (cf. ch. 3.5 ss).

6.3.2 Au cas d'espèce, le recourant s'est vu attribuer une chambre meublée dans le ménage célibataire de (...) (soit en zone 9, selon l'art. 11 al. 2 O-OPers). Selon les instructions du 1^{er} septembre 2014, il s'agit d'un appartement communautaire (absence d'un bloc sanitaire) et le recourant doit s'acquitter d'une indemnité forfaitaire de 330 francs, charges comprises (cf. Instructions, ch. 3.4). A cet égard et quoi qu'en dise le

recourant, le Tribunal ne perçoit 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. De même, et de manière plus générale, l'Etat pouvait prévoir un mode de calcul différent pour les logements de service destinés à être attribués aux agents célibataires (soit un système forfaitaire), dans la mesure où son intention a été de les favoriser au vu de leur situation particulière. A savoir, comme l'expose l'autorité inférieure, faire en sorte de maintenir les logements pour célibataires nettement en dessous de leur valeur afin que les loyers augmentent moins en faveur des jeunes collaborateurs percevant des salaires plus bas et afin de garantir la flexibilité nécessaire aux agents concernés (cf. Bulletin d'information du Chef du Corps des gardes-frontière sur les nouvelles instructions de l'AFD concernant les logements de service du 1^{er} septembre 2014). Si l'on se réfère au loyer moyen dans le canton de Genève, en 2012, on s'aperçoit d'ailleurs d'emblée qu'il est nettement supérieur à celui fixé par l'autorité inférieure (765 francs pour une pièce, sans les charges ; cf. Annuaire statistique du canton de Genève, 2013, T 05.15 p. 126). Ainsi, alors qu'un logement (familial) de fonction représente environ 70 % du loyer d'objets comparables (cf. Directives 2013 du DFF, ch. 3.6), celui destiné à un garde-frontière célibataire représente généralement, dans l'agglomération de Genève, moins de 50 % (si l'on tient compte des charges).

Le recourant ne fait par ailleurs valoir aucun élément particulier se rapportant à la situation propre de son logement de service et permettant de retenir une exception à l'application des prescriptions en l'espèce déterminantes. En effet, lorsqu'il allègue que la surface habitable de son logement de fonction devrait s'établir à 26.5 m² (salle d'eau incluse) pour que les Directives 2013 du DFF permettent de retenir un dédommagement de 330 francs, ce qui ne serait pas le cas, il perd de vue que l'appartement communautaire possède une infrastructure utilisée en commun (cuisine, pièce de vie, sanitaires, hall, etc.) et que, si les Directives du DFF devaient s'appliquer, cette surface habitable devrait également être prise en compte (cf. Directives 2013 du DFF, ch. 3.2) selon une clé de répartition adéquate entre tous les occupants. Les charges seraient également à payer en sus (frais de chauffage, consommation électrique en général, approvisionnement en eau potable, retraitement des eaux usées,

abonnement aux programmes TV par câble et à Internet, l'ascenseur, la gérance, le ramassage des ordures et des déchets végétaux, etc.) (cf. Directives 2013 du DFF, ch. 5). En outre, compte tenu de l'importance des rotations des gardes-frontière célibataires, un certain schématisme, tenant compte de la vraisemblance et de normes fondées sur des situations moyennes, est nécessaire. Ce souci de simplification de la procédure est d'ailleurs aussi dans l'intérêt du recourant car il évite une surcharge de l'appareil administratif et lui permet de savoir aisément, lors de chaque rotation, le prix du dédommagement à payer. A cet égard, il convient de rappeler que le montant mensuel de 330 francs fixé par les instructions est relativement faible au regard de la valeur objective de la prestation accordée par l'employeur. Ainsi, tout bien pesé, il ne fait aucun doute qu'un dédommagement forfaitaire (charges comprises) de 330 francs, à Versoix, est en dessous de la valeur objective de la prestation fournie, ne viole pas le principe de l'égalité de traitement ou celui de la légalité et reste dans des limites raisonnables. Le montant de 330 francs, porté à la charge du recourant, échappe dès lors à toute critique.

Il ne paraît cependant 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).

6.3.3 Il n'y avait enfin pas lieu, au vu de l'augmentation modérée (140 francs/mois) et du montant relativement modeste du dédommagement, de prévoir un échelonnement particulier de la hausse dans le temps.

Les différents griefs du recourant seront par conséquent rejetés.

6.4 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.

7.

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.

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).

(le dispositif est porté à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

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 :