



Cour I
A-5208/2014

Arrêt du 12 août 2015

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Maurizio Greppi, Christoph Bandli, juges,
Olivier Bleicker, greffier.

Parties

B. _____,
représenté par Me Pierre Serge Heger, avocat,
recourant,

contre

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

Objet

Logement de service ; compteur de chaleur et frais
accessoires.

Faits :**A.**

B._____ est membre du personnel des postes de gardes-frontière (po Cgfr) de la Région V (Valais, Vaud et Fribourg). Il occupe depuis le 1^{er} septembre 2007, à Chavannes-de-Bogis, un logement de service (n° [...] /VD) de quatre pièces (88.60 m²). Cet appartement est relié à un brûleur qui chauffe également des locaux de service de la Confédération et une guérite douanière. L'indemnité mensuelle nette pour l'usage de ce logement a été fixée par la Direction générale des douanes, Centre immobilier Cgfr – Genève, à 751 fr. 15 (9'013 fr. 80 par année), et tient compte d'une déduction déjà opérée de 10 % de l'indemnité brute (88 fr. 60 par mois ou 1'063 francs par année) relative à "d'autres inconvénients (anciens logements, défauts de construction)".

B._____ s'acquitte également, parmi d'autres charges, des frais de chauffage, d'après la consommation estimée (88.60 m² sur 764.20 m²), et verse, à ce titre, un acompte mensuel convenu de 100 francs par mois (1'200 fr. par année). Les résultats en plus ou en moins résultant du décompte des charges sont remboursés ou perçus l'année suivante. Le décompte de chauffage et frais accessoires a fait ressortir des frais estimés, à sa charge, de 1'216 fr. 67 (101 fr. 40 par mois) en 2009, 1'045 fr. 46 (87 fr. 10 par mois) en 2010, 1'035 fr. 53 (86 fr. 30 par mois) en 2011 et 1'514 fr. 44 (120 fr. 20 par mois) en 2012, y compris l'huile de chauffage, le ramoneur, la révision/nettoyage de la citerne et l'électricité de la pompe et du brûleur.

B.

B.a Le 13 juin 2013, après avoir pris connaissance du décompte de l'année 2012, B._____ a demandé à la Direction générale des douanes l'installation d'un compteur individuel, afin de pouvoir différencier la consommation d'énergie de son appartement et celle des bâtiments d'exploitation officiels, et un geste à propos des frais de l'année écoulée. Il a indiqué, à cette occasion, qu'il ne souhaitait plus combler les pertes de chauffage découlant du défaut d'isolation des autres bâtiments auquel son appartement était relié. Le 16 juillet 2013, le Centre immobilier Cgfr a refusé, en l'état, la pose d'un compteur de chaleur individuel. Il a expliqué son refus par les circonstances que le décompte de chauffage 2012 tenait déjà compte des défauts de situation, d'isolation, de la consommation des autres bâtiments et que la clé de répartition se basait sur des valeurs éprouvées sur plusieurs années.

B.b Le 7 janvier 2014, après avoir reconsidéré sa position, le Centre immobilier a informé B._____ qu'il avait fait installer un compteur de chaleur pour séparer les frais d'immeuble et l'aubette, qui sont chauffés ensemble. De ce fait, il lui a indiqué que la déduction de 10 % (autres inconvénients : anciens logements, défauts de construction) serait supprimée. L'indemnité (nette) à sa charge s'élèverait par conséquent à 845 fr. 54 (10'146 fr. 45 annuellement), soit une hausse mensuelle de 94 fr. 40 (845 fr. 54 – 751 fr. 15). Le 12 février 2014, B._____ a contesté la suppression de la déduction et a requis, lors d'un entretien tenu le 4 avril 2014, le prononcé d'une décision susceptible d'un recours.

C.

Par décision du 15 juillet 2014, l'Administration fédérale des douanes, Centre immobilier – Genève, a maintenu que la déduction de 10 % sur l'indemnité brute correspondait au désagrément de ne pas disposer d'un compteur de chaleur individuel et a supprimé cette déduction (88 fr. 60 par mois ou 1'063 francs par année).

D.

D.a Le 15 septembre 2014, B._____ (ci-après : le recourant) a formé un recours contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral, en concluant, à titre principal, à son annulation et, à titre subsidiaire, à ce que le dossier soit renvoyé à l'Administration fédérale des douanes afin qu'elle rende une nouvelle décision motivée et respectant le principe de la proportionnalité. En substance, il soutient que la déduction de 10 % tient, manifestement, compte également d'autres désagréments et que sa complète suppression est par ailleurs disproportionnée.

D.b Le 10 octobre 2014, le recourant a informé le Tribunal qu'il avait reçu un avis concernant la mise en œuvre de nouvelles directives sur le dédommagement et les charges à payer pour l'utilisation d'un logement de service et que, dans ce cadre, son loyer net s'élèverait à 1'074 fr. 19 à partir du 1^{er} janvier 2015.

E.

Dans sa réponse au recours du 17 octobre 2014, l'Administration fédérale des douanes (ci-après : l'autorité inférieure) a conclu à son rejet. L'autorité inférieure précise qu'elle a dûment informé le recourant, lors d'une séance intervenue le 22 avril 2013, que l'installation d'un compteur de chaleur entraînerait nécessairement la suppression de la déduction de 10 % ("autres inconvénients") et que ce dernier avait, malgré cela, souhaité l'installation d'un tel compteur.

F.

Dans ses observations finales du 13 novembre 2014, le recourant a persisté dans ses conclusions.

G.

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

Droit :**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.

1.1 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 de droit public relevant du droit de la fonction publique. Tel est bien le cas en l'espèce. L'acte attaqué est une constatation individuelle concrète prise en application du droit public 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). L'acte attaqué satisfait par ailleurs aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA.

1.2 Destinataire de la décision attaquée qui l'a débouté de ses conclusions, 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.

1.3 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 En l'espèce, le litige porte sur une différence du dédommagement de 94 fr. 40 par mois (845 fr. 54 – 751 fr. 15) ou 1'132 fr. 80 par année, qui fait suite à la suppression d'une déduction de 10 % de l'indemnité brute relative à "d'autres inconvénients (anciens logements, défauts de construction)", laquelle a été décidée en raison de la pose d'un compteur de chaleur individuel.

2.3 Le Tribunal administratif fédéral a entre-temps été saisi de plusieurs recours portant sur l'application de nouvelles directives, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015, et portant augmentation du dédommagement et des charges à payer pour l'utilisation d'un logement de service par les membres du personnel des gardes-frontière. Dans ce cadre, le recourant a également déposé un recours qui fait actuellement l'objet de la procédure d'instruction A-1236/2015 (cf. consid. D.b ci-avant). Pour des raisons d'économie de procédure, il se justifie de traiter séparément la présente procédure de recours, dont la problématique est différente. En effet, comme on le verra, les directives applicables en l'espèce ont été édictées en 2005, alors que de nouvelles directives de l'Administration fédérale des douanes sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

3.

Il convient, au préalable, de déterminer le droit applicable.

3.1 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 du 3 novembre 1995,

publié in : Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [Zbl] 1997 p. 71 ss 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 ; 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). Un tel lien étroit doit être reconnu dès lors que le rapport de droit est au service direct du bon accomplissement d'une tâche publique. C'est le critère du but qui est ainsi 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).

Tel est bien le cas en l'espèce. Le logement de service du recourant lui a été unilatéralement attribué pour des motifs qui tiennent au service, soit afin de le mettre en situation de remplir au mieux ses obligations professionnelles au poste de douane adjacent, vu les 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° (...)VD est ainsi dans un rapport étroit, direct et fonctionnel avec le service. 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).

3.2

3.2.1 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.). Ce principe exige qu'il y ait un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public poursuivi et le moyen

choisi pour l'atteindre, ce qui requiert que la mesure prise soit non seulement apte et nécessaire à cette fin, mais encore qu'elle s'inscrive, au vu de la pesée entre l'intérêt public et l'intérêt privé en cause, dans un rapport raisonnable avec l'atteinte imposée à l'administré (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3114/2014 du 1^{er} juillet 2015 consid. 5.4.1 et réf. cit.).

3.2.2 Au titre du droit public applicable en l'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. 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 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).

4.

4.1 Dans le cas présent, le recourant relève qu'il s'acquittait d'une indemnité mensuelle nette (751 fr. 15) pour l'usage de son logement de service, et qu'elle tient compte d'une déduction déjà opérée de 10 % de l'indemnité brute, relative à "d'autres inconvénients (anciens logements, défauts de construction)". Il soutient que cette déduction ne présente aucun rapport avec ses frais de chauffage ou, en tout cas, ne saurait avoir

été imposée pour le seul motif lié à l'introduction d'un décompte de chauffage individuel.

L'autorité inférieure oppose au recourant que cette déduction a été instaurée exclusivement pour tenir compte de l'absence d'un compteur de chaleur individuel et qu'elle était par conséquent en devoir de la supprimer après l'installation d'un tel compteur. Il s'agit d'ailleurs d'une pratique constante, appliquée pour tous ses logements de service.

4.2 En prémisses, le Tribunal estime que le cas est clair et ne nécessite pas la production de pièces documentaires complémentaires. Il entend néanmoins insister sur l'importance, pour l'autorité inférieure, de tenir un procès-verbal lorsqu'elle reçoit un administré pour discuter d'un différend susceptible de donner lieu à une procédure contentieuse (art. 29 al. 2 Cst. et art. 29 PA ; ATF 130 II 473 consid. 4 ss). Au vu du dossier remis au Tribunal, il est en effet impossible de reconstituer les propos échangés et les informations communiquées lors des séances, mentionnées par l'autorité inférieure, des 22 avril 2013 et 4 avril 2014.

4.3

4.3.1 Dans le cas présent, en application de l'art. 59 al. 2 O-OPers (cf. consid. 3.2.2 ci-avant), le DFF a édicté, le 21 février 2005, des directives sur le dédommagement et les charges à payer pour l'utilisation d'un logement de service. Ces directives sont applicables aux logements de service des unités de l'administration fédérale mentionnées à l'art. 1 OPers, dont le corps des gardes-frontière, et prévoient qu'il faut en principe faire payer les charges effectives de chauffage (cf. chiffre 5 "Charges"). Si leur répartition se révèle impossible, il est notamment fait usage d'un forfait (cf. chiffre 5.1 ; soit 905 francs pour un quatre pièces). Ces éléments ont été intégralement repris dans les instructions du 1^{er} janvier 2009 rédigées par la Direction générale des douanes (cf. chiffre 2.23 ; pièce n° 3 du bordereau de l'autorité inférieure).

Dans ces circonstances, le Tribunal tient pour constant que, comme l'a souligné de manière convaincante l'autorité inférieure, le recourant a bénéficié ces dernières années d'une déduction sur son indemnité brute pour tenir compte des défauts de situation, d'isolation et de la consommation des autres bâtiments (cf. chiffre 2.13 des instructions du 1^{er} janvier 2009), et que la clé de répartition se basait sur des valeurs éprouvées sur plusieurs années. L'ensemble des immeubles des gardes-frontière non équipés de compteurs de chaleur individuels et dont le chauffage dessert à la fois des locaux administratifs et des locaux

d'habitation bénéficieraient d'ailleurs d'une telle réduction (cf. réponse de l'autorité inférieure, p. 2). Ainsi, sur la base des décomptes de chauffage qu'il a produits, le recourant a bénéficié d'une situation plus favorable que celle d'un forfait. La solution arrêtée par l'autorité inférieure avait en outre l'avantage de la simplicité (répartition selon la superficie, couplée à une déduction de 10 % de l'indemnité brute) et lui évitait de procéder à des analyses dispendieuses pour évaluer les dépenses énergétiques des locaux de service. En accordant au recourant une déduction de l'ordre de 1'063 francs par année, soit la déduction maximale permise en l'espèce par les instructions (cf. chiffres 2.13 et 4.2), elle s'assurait en particulier de ne pas préteriter les intérêts financiers de son agent. Cette situation a néanmoins pris fin avec l'installation d'un appareil de mesure pour le décompte individuel des frais de chauffage (compteur individuel), à la demande du recourant, et on ne saurait à cet égard faire grief à l'autorité inférieure d'appliquer, à cette nouvelle situation, les directives et les instructions auxquelles elle est soumise. Elles sont d'ailleurs conformes au droit fédéral, dès lors qu'elles imposent à l'autorité de s'assurer que le recourant s'acquitte des seuls frais effectifs (cf. chiffre 2.23 des instructions).

4.3.2 Enfin, s'agissant de la quotité de la déduction opérée jusqu'à présent (10 %, soit le maximum prévu par les instructions [chiffre 2.13]), le Tribunal entend rappeler ici que l'estimation des logements de service s'appuie sur des paramètres qui ne peuvent pas être artificiellement isolés, mais doivent au contraire être envisagés dans toute la globalité du système qu'ils composent (cf. décision CRP du 15 février 2001 précitée consid. 5d). Les inconvénients mineurs ne sont ainsi pas pris en considération (cf. chiffre 2.14 des instructions). Or le recourant ne fait état d'aucun élément tangible qui pourrait mettre en doute qu'il a souffert jusqu'à présent d'un autre inconvénient, lié au mode de construction de son logement, que celui dû à l'absence d'un compteur individuel. Au vu de la modicité des sommes en jeu, on devait d'ailleurs attendre de lui, au vu de son obligation de collaborer à la procédure, qu'il apporte à ce propos une motivation précise et documentée. Or il s'est limité à affirmer que, "[q]uand bien même l'absence de compteur constituerait un inconvénient, il s'agirait d'un inconvénient parmi d'autres car la valeur de 10 % constitue le plafond supérieur". A cet égard, il perd de vue que l'autorité inférieure lui a constamment assuré que cette déduction avait été portée à son maximum, selon sa pratique, pour tenir compte de la présence des locaux de service, et qu'il n'était pas nécessairement dans son intérêt financier de requérir l'installation d'un compteur individuel.

4.4 Au vu de ce qui précède, le Tribunal retient que la suppression de la déduction de 10 % relative à "d'autres inconvénients (anciens logements, défauts de construction)" est conforme au droit fédéral. Elle est apte et nécessaire à maintenir une égalité de traitement entre l'ensemble des agents soumis aux mêmes instructions de service, et elle respecte l'exigence de proportionnalité au sens étroit. Il faut d'ailleurs souligner qu'un décompte effectif des charges accessoires est le moyen qui, en permettant de traiter différemment ce qui est différent, remplit au mieux l'exigence de l'égalité de traitement (cf. décision CRP du 15 février 2001 précitée consid. 5e). Compte tenu de la retenue qui s'impose dans ce domaine, cette suppression s'avère également opportune.

5.

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

5.1 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.

5.2 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 :