

(Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 15 février 2001 en la cause X [CRP 2000-025])

Bundespers. Anfechtung der Erhöhung der Entschädigung für die Benutzung der Dienstwohnung. Zuständigkeit der Eidgenössischen Personalrekurskommission (PRK). Rechtsgleichheit.

- Die PRK ist zuständig für die Beurteilung einer Beschwerde betreffend die Erhöhung der Entschädigung für die Benutzung der Dienstwohnung (E. 1a).
- Dem Prinzip der Rechtsgleichheit steht die Anwendung von abstrakten oder technischen Kriterien bzw. von schematischen Regelungen nicht entgegen, solange deren Transparenz und Objektivität garantiert sind (E. 4).
- Die Berücksichtigung der Zugehörigkeit zu einer Agglomeration ist als solches nicht zu kritisieren und ruft im vorliegenden Fall keine Rechtsungleichheit hervor (E. 5b). Die einzelnen Schätzungsparameter dürfen nicht von den anderen gesondert betrachtet werden, vielmehr müssen sie in der Gesamtheit des Systems, das diese bilden, gesehen werden (E. 5d).
- Eine Entschädigung, die bei weitem weniger als 70% der Miete von vergleichbaren Objekten in der Region beträgt, ist zulässig (E. 5d).
- Die Einführung einer gestaffelten Erhöhung der Entschädigung entspricht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (E. 5d).
- Die Rechnungsstellung der Betriebskosten auf der Basis des tatsächlichen Verbrauchs anstatt auf einer pauschalen Grundlage muss bestätigt werden (E. 5e).

Personnel fédéral. Contestation de l'augmentation de l'indemnité due pour l'usage du logement de service. Compétence de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (CRP). Egalité de traitement.

- La CRP est compétente pour connaître d'un recours concernant l'augmentation de l'indemnité due pour l'usage du logement de service (consid. 1a).
- Le principe de l'égalité de traitement ne s'oppose pas à l'application de critères abstraits ou techniques ou de règles schématiques, pour autant que leur transparence et leur objectivité soient garanties (consid. 4).
- La prise en compte de l'appartenance à une agglomération n'est pas critiquable en soi ni constitutive, en l'espèce, d'inégalité de traitement (consid. 5b). Les paramètres d'estimation ne doivent pas être isolés, mais au contraire envisagés dans toute la globalité du système qu'ils composent (consid. 5d).
- Une estimation largement inférieure au 70% du loyer d'objets comparables dans la région est admissible (consid. 5d).
- L'introduction d'une augmentation de l'indemnité échelonnée par paliers respecte le principe de la proportionnalité (consid. 5d).
- La facturation des charges sur une base effective plutôt que sur une base forfaitaire doit être confirmée (consid. 5e).

Personale federale. Contestazione dell'aumento dell'indennità dovuta per l'utilizzo dell'appartamento di servizio. Competenza della Commissione federale di ricorso in materia di personale federale (CRP). Parità di trattamento.

- La CRP è competente per decidere su un ricorso concernente l'aumento dell'indennità dovuta per l'utilizzo dell'appartamento di servizio (consid. 1a).
- Il principio della parità di trattamento non impedisce l'applicazione di criteri astratti o tecnici o di regole schematiche, nella misura in cui ne siano garantite la trasparenza e l'obiettività (consid. 4).
- Il tenere conto dell'appartenenza ad un agglomerato non è contestabile e di per sé non costituisce, nella fattispecie, una disparità di trattamento (consid. 5b). I parametri di stima non devono essere considerati in modo isolato, ma al contrario vanno visti nella globalità del sistema da essi composto (consid. 5d).
- È ammissibile una stima largamente inferiore al 70% del canone di locazione di oggetti comparabili nella regione (consid. 5d).
- L'introduzione di un aumento scaglionato dell'indennità rispetta il principio della proporzionalità (consid. 5d).
- La fatturazione degli oneri su una base effettiva piuttosto che su una base forfettaria deve essere confermata (consid. 5e).

A. X est rattaché au IIIème arrondissement des douanes de Genève. Il occupe depuis 1989 un logement de service sis à Y (Canton de Genève). Ce logement de 72,4 m² est situé dans une maison contiguë, à une famille, construite en 1956 et compte 4 pièces, auxquelles s'ajoutent une cuisine et une salle de bains. Au début de l'année 2000, X payait pour ce logement une indemnité mensuelle de Fr. 552.-, charges comprises. Le 31 janvier 2000, la Direction du IIIème arrondissement des douanes informa X que l'indemnité qu'il versait pour son logement de service allait être augmentée à Fr. (...), compte tenu des directives du Département fédéral des finances (DFF) du 12 décembre 1997 concernant l'estimation des logements de service dans l'administration générale de la Confédération. L'augmentation serait introduite en quatre tranches égales. La première tranche de l'augmentation serait déduite du traitement de X à partir du mois d'avril 2000. La date d'introduction des trois autres tranches d'augmentation serait fixée ultérieurement par le Chef du DFF. (...)

B. et C. X sollicite une décision écrite de la Direction du IIIème arrondissement des douanes. Celle-ci intervint le 25 février 2000 et confirma en tous points l'augmentation prévue. X recourut contre cette décision auprès de la Direction générale des douanes (DGD). Mais la DGD rejeta le recours de X par décision du 7 août 2000. Après une légère correction chiffrée, la nouvelle indemnité s'établirait bien à Fr. 718.- par mois, y compris Fr. 94.- de charges accessoires. L'augmentation s'élevait donc à Fr. 166.- par mois. Sa première tranche, effective au 1er avril 2000, restait inchangée à Fr. 42.- (...)

D. X (ci-après: le recourant) a entrepris la décision de la DGD du 7 août 2000 par un recours daté du 2 septembre 2000 auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (ci-après: la Commission de recours ou la Commission de céans), qui l'a reçu le 5 septembre. Le recourant conclut implicitement et notamment à l'annulation de la décision attaquée. La DGD a déposé sa réponse le 6 octobre 2000. Elle propose le rejet du recours. (...)

Extraits des considérants:

1.a. En premier lieu, il convient d'examiner la compétence matérielle de la Commission de recours pour se saisir du présent litige.

aa. En vertu de l'art. 58 al. 2 let. b ch. 3 du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF, RS 172.221.10), la Commission de céans est l'instance de recours compétente pour statuer sur les recours formés entre autres contre les décisions prises en première instance ou sur recours par la DGD, concernant notamment les réclamations pécuniaires découlant des rapports de service, dans la mesure où le recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral est ouvert. Les dispositions générales de la procédure administrative fédérale sont applicables. Pour déterminer si une décision peut faire l'objet, en dernière instance, d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, il faut notamment s'assurer que son objet ne relève pas des motifs d'irrecevabilité prévus aux art. 99 à 101 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ, RS 173.110), en particulier à l'art. 100 al. 1 let. e ch. 2 OJ, qui exclut, en matière de rapports de service du personnel fédéral, le recours contre les prescriptions de service.

bb. On entend par prescriptions de service des actes internes à la fonction publique, qui n'ont pas pour objet de régler la situation juridique d'un administré et dont le destinataire est l'administration elle-même (Décision de la Commission de recours rendue le 4 octobre 1999 en la cause G. et publiée in JAAC 64.66 consid. 1a/bb; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 1991, p. 111). Il s'agit des actes qui n'ont pas pour objet la situation du fonctionnaire en tant que sujet de droit (c'est-à-dire en tant que personne autre que l'administration), mais l'exécution même des tâches que le fonctionnaire doit accomplir (André Moser, in André Moser / Peter Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, ch. 2.5). Les prescriptions de service ont pour rôle d'aménager la relation juridique déjà existante, par exemple en précisant le cahier des charges, en donnant des instructions sur la manière de trancher une affaire, ou encore en déterminant les modalités de l'horaire de travail mobile (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2ème éd., Berne 1983, p. 138).

cc. Le recours est dirigé en l'occurrence contre une décision de la DGD concernant l'augmentation de l'indemnité pour le logement de service. Si la location d'un logement de service par l'employé est certes liée aux rapports de service, elle ne concerne toutefois pas directement l'exécution même des tâches que celui-ci doit accomplir. À ce titre, on ne saurait affirmer que le présent recours est dirigé contre une prescription de service au sens de l'art. 100 al. 1 let. e ch. 2 OJ. Il s'agit plutôt d'une réclamation pécuniaire en relation avec les rapports de service. Le recours de droit administratif serait donc en principe recevable quant à l'objet devant le Tribunal fédéral et la Commission de céans est compétente pour traiter le présent recours, qui a été formé pendant le délai légal de recours de l'art. 50 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA, RS 172.021) et satisfait par ailleurs aux conditions de forme et de fond des art. 51 et 52 PA.

(...)

3. Plusieurs dispositions du droit fédéral régissent les logements de service des agents de la Confédération en général et du corps des gardes-frontières en particulier.

a. De manière générale, l'art. 17 StF prévoit que le fonctionnaire est tenu d'habiter le logement de service qui lui est assigné par l'autorité qui le nomme (al. 1). Il doit aussi payer une indemnité pour l'usage du logement de service. Lors de la fixation de celle-ci, les avantages et inconvénients de cet usage sont équitablement pris en considération (al. 2). Enfin, le Conseil fédéral fixe les règles relatives à l'attribution des logements de service et au calcul des indemnités. Il peut déléguer cette compétence aux services qui lui sont subordonnés (al. 3). Le Conseil fédéral a fait usage de ses pouvoirs à l'art. 15 du Règlement des fonctionnaires (1) du 10 novembre 1959 (RF 1, RS 172.221.101). S'agissant plus particulièrement de la fixation du montant de l'indemnité que le fonctionnaire doit payer, l'art. 15 al. 2 RF 1 prévoit qu'il sera tenu compte du prix des loyers dans la localité, ainsi que des avantages et inconvénients que présente le logement. L'indemnité comprend la consommation normale d'eau (art. 15 al. 3 in fine RF 1). Outre l'indemnité, le fonctionnaire doit aussi payer l'électricité, le gaz et le chauffage d'après sa consommation effective, ou, si celle-ci n'est pas connue, à forfait (art. 15 al. 3 in initio RF 1). Par contre, lorsque le fonctionnaire disposant d'un logement de service, ou des membres de sa famille, doivent fournir des services particuliers en dehors des obligations inhérentes à la fonction, ils doivent être équitablement dédommagés en vertu de l'art. 15 al. 4 RF 1. Pour le surplus, le DFF fixe les conditions auxquelles est soumis l'usage des logements de service et les indemnités à payer à ce titre. Quant à la DGD, notamment, elle règle les modalités (art. 15 al. 5 RF 1).

b. La législation douanière régleme également les logements de service et les indemnités dues pour leur usage. C'est ainsi que l'art. 137 al. 5 de la loi fédérale sur les douanes du 1er octobre 1925 (LD, RS 631.0) dispose que le personnel du corps des gardes-frontière, à l'exception des officiers, est tenu d'occuper les logements qui lui sont assignés par l'administration des douanes. L'indemnité à payer par le personnel est fixée dans chaque cas par la DGD. Par ailleurs, selon l'art. 55 du Règlement du Corps des gardes-frontière du 31 décembre 1983[3] (D. 220), l'administration veille à ce que les fonctionnaires du Corps des gardes-frontière puissent habiter si possible à proximité de leur office de service, la surveillance de la frontière devant pouvoir être renforcée immédiatement en cas d'urgence. En outre, en exécution des art. 17 StF et 15 RF 1, les dispositions du § 84 des Rapports de service du personnel de l'administration des douanes¹ (D. 52; ci-après: les Rapports de service) régissent les logements de service. Elles renvoient expressément, sous ch. 17.011, aux Directives du DFF du 12 décembre 1997 concernant l'estimation des logements de service dans l'administration générale de la Confédération¹ (ci-après: les Directives 1997 du DFF) qu'elles intègrent du reste dans les grandes lignes, sous ch. 17.1. Elles contiennent aussi, sous ch. 17.3, le mode de décompte des frais de chauffage et des charges accessoires. Enfin, les Prescriptions en matière de personnel pour les offices de l'administration des douanes (D. 169) contiennent en leur § 6 des Directives pour la dispense de l'obligation faite aux fonctionnaires du Corps des gardes-frontière d'habiter un logement de service (ci-après: les Directives pour la dispense). Le détail de ces différentes réglementations sera examiné ci-dessous (consid. 5) dans la mesure nécessaire.

4. Le principe de l'égalité de traitement, déduit de l'art. 4 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (aCst., RS 1 3) en vigueur jusqu'au 31 décembre 1999, repose depuis le 1er janvier 2000 sur l'art. 8 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). Il exige que la loi elle-même et les décisions d'application de la loi traitent de façon égale des choses égales et de façon différente des choses différentes. Ainsi, il y a violation de ce principe

lorsqu'on établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait, ou lorsqu'on omet d'opérer les distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 125 II 345 consid. 10b, ATF 124 V 15 consid. 2a, ATF 121 I 104 consid. 4a, ATF 121 II 204 consid. 4a, ATF 118 la 2 consid. 3a; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4ème éd., Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, n° 485 ss). Toutefois, ce principe ne garantit aucune égalité de traitement absolue et permet d'établir, pour des raisons pratiques, des distinctions en fonction d'un critère abstrait, technique - par exemple en fonction du lieu ou du temps - si les faits à régler l'imposent et que les différences qui en résultent ne conduisent pas à un résultat choquant (ATF 108 la 114 consid. 2b). Certaines règles schématiques sont ainsi indispensables même si elles ne peuvent pas toujours régler les cas limites (ATF 100 la 328 consid. 4b; Ulrich Häfelin / Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4ème éd., Zurich 1998, p. 515 n° 1570). Par ailleurs, les critères employés doivent être transparents et objectifs; à défaut, ils peuvent être considérés comme arbitraires (cf. Moor, op. cit., vol. I, 2ème éd., Berne 1994, p. 377). Dans le cadre de son contrôle, la Commission de recours examine si les règles schématiques qui ont été adoptées sont adéquates et si leur application dans le cas concret ne conduit pas à un résultat manifestement choquant (décision non publiée rendue par la Commission de recours le 17 avril 1997 en la cause P. [CRP 1996-037] consid. 3).

5. Il s'agit tout d'abord d'examiner, dans les limites du pouvoir de contrôle de la Commission de recours, si la DGD s'est conformée aux règles et principes susmentionnés dans la détermination de l'indemnité due par le recourant pour son logement de service.

a. Le détail de l'estimation litigieuse s'établit comme suit:

aa. Le prix de base est calculé d'après les ch. 17.115 ss du § 84 des Rapports de service. Ainsi, selon le ch. 17.115, l'indemnité est fixée compte tenu de la surface habitable, de l'équipement et des avantages et inconvénients que présente le logement ainsi que du nombre d'habitants de la commune politique sur laquelle est sis le logement ou, pour les communes regroupées en agglomérations, de la commune politique la plus peuplée de l'agglomération. Le ch. 17.116 précise que l'indemnité annuelle s'établit en multipliant la surface habitable du logement par le prix par m². Celui-ci dépend de la population déterminante selon les ch. 17.118 et 17.119 et peut s'échelonner, par paliers de Fr. 5.-, de Fr. 95.- pour moins de 1000 habitants à Fr. 145.- pour plus de 200 000 habitants. Pour les communes regroupées en agglomérations, on additionne le nombre d'habitants de la commune politique la plus peuplée de l'agglomération (généralement la commune centrale) et celui de la commune politique dans laquelle se trouve le logement de service. La moitié de cette somme est réputée population déterminante. Quant à l'attribution à une agglomération, elle s'opère sur la base des indications de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

L'indemnité par m² peut être réduite au plus de deux échelons de Fr. 5.- pour les logements de service situés en des endroits particulièrement isolés au sein de la commune politique ou, pour les logements de service sis dans des communes regroupées en agglomérations, si la différence par rapport au niveau des loyers pratiqués dans la commune politique la plus peuplée de l'agglomération est particulièrement grande. Par ailleurs, un supplément de 10% (exceptionnellement 15%) est ajouté pour les attiques et pour les maisons familiales contiguës ou non s'ils ne comprennent pas de locaux de service. Sur l'indemnité ainsi calculée, des déductions pour un maximum de 25% peuvent encore être effectuées pour des inconvénients extraordinaires que présente le logement, sur la base des ch. 17.122 à 17.124. Cela étant, l'indemnité doit en principe 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 (ch. 17.130).

bb. En l'occurrence, le prix brut du logement du recourant a été estimé, par les autorités inférieures, à Fr. 138.-/m². Il se décompose en un prix de base, un supplément et une déduction:

- Le prix de base pour la commune Y a été arrêté à Fr. 130.-/m², correspondant à une population déterminante de 80 000 à 100 000 habitants. En effet, les autorités inférieures ont considéré que la commune Y était intégrée à l'agglomération de Genève et ont donc retenu comme population déterminante la moyenne des nombres d'habitants des deux communes concernées (1446, respectivement 171 042 habitants), soit 86 244 habitants. Cette inclusion d'Y dans l'agglomération genevoise est conforme aux données statistiques déterminantes selon le ch. 17.118 in fine du § 84 des Rapports de service (OFS, Recensement fédéral de la population 1990 - Les niveaux géographiques de la Suisse, 2ème éd., Berne 1997, p. 109 s.). La notion d'agglomération selon cette étude se rattache à des ensembles regroupant des communes centrales et leurs communes de banlieues qui entretiennent avec elles des liens morphologiques (continuité du bâti) et des rapports d'interdépendance fonctionnelle (OFS, op. cit., p. 95). Une commune doit ainsi remplir trois des cinq conditions suivantes pour être intégrée à une agglomération (OFS, op. cit., p. 98 s.): lien de continuité de la zone bâtie avec la commune centrale; forte densité combinée habitants/emplois; croissance de la population supérieure à la moyenne; faible proportion de population agricole; pendularité dense avec la zone centrale de l'agglomération. Enfin, seules les communes politiques entières peuvent être rattachées à une agglomération;

- Un supplément standard de 10%, soit en l'occurrence de Fr. 13.-/m², a été ajouté à l'indemnité brute de Fr. 130/m², sur la base du ch. 17.119 in fine du § 84 des Rapports de service. Il a en effet été retenu que le logement de service du recourant était une maison familiale au sens de cette disposition;

- Une déduction de Fr. 5.-, soit d'un échelon au sens du même ch. 17.119, a enfin été prise en compte dans le calcul de l'indemnité brute, «en relation avec la situation particulière d'Y», soit sans doute la différence de niveau de loyer avec la ville de Genève.

Appliqué à la surface habitable du logement du recourant (72,4 m²), le prix brut/m² de Fr. 138.- a ainsi conduit les autorités inférieures à retenir une indemnité brute annuelle de Fr. 9991.-.

cc. Des déductions extraordinaires (ch. 17.122) ont par ailleurs été effectuées à hauteur de Fr. 2498.-, soit le 25% de l'indemnité brute de Fr. 9991.-. Le pourcentage de déduction a dû être limité à son seuil maximal de 25% (ch. 17.124), faute de quoi il aurait atteint 35%. En effet, les déductions suivantes ont été retenues:

- Une déduction de 10%, soit le montant maximal pour ce poste (ch. 17.122), en raison de la disposition inadéquate du logement, qui comprend une chambre au 1er étage sans accès direct et sans commodités séparées.

- Une déduction de 25% pour les lacunes inhérentes à l'ancienneté du logement, au sens du ch. 17.123 in fine. Cette déduction outrepassa la limite maximale de ce poste, qui est de 10%.

L'indemnité nette pour le logement s'établit ainsi à Fr. 7493.- en valeur annuelle (9991 - 2498) et donc à Fr. 624.- en valeur

mensuelle.

dd. Quant aux frais accessoires, ils sont fixés annuellement à Fr. 1131.- et donc mensuellement à Fr. 94.-. Cette somme résulte d'une pondération par 93,5% du total (Fr. 1210.-) des Fr. 905.- de frais de chauffage, Fr. 185.- de frais d'eau chaude (Fr. 105.- pour la cuisine et Fr. 80.- pour la salle de bain) et Fr. 120.- de frais de machine à laver. Tous ces chiffres sont les forfaits prévus au ch. 17.140 du § 84 des Rapports de service. Ces montants ne constituent toutefois que des acomptes, car les charges accessoires effectives font l'objet d'un décompte définitif annuel, conformément au ch. 17.140 in initio. Ce n'est que si leur répartition se révèle impossible qu'il est fait usage des montants susmentionnés en tant que purs forfaits (cf. ch. 17.3 du § 84 des Rapports de service).

b. Parmi les paramètres dont la prise en considération est contestée par le recourant figure l'intégration d'Y dans l'agglomération genevoise. Il faut pourtant relever que cette inclusion 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. ci-dessus consid. 5a/bb). Par ailleurs, la prise en compte de données statistiques paraît inévitable dans l'estimation des usages locaux en matière de niveaux de loyers, lorsqu'il s'agit de régler, comme doit le faire l'administration fédérale dans le cadre de ses compétences en matière de logements de service, un grand nombre de cas particuliers. De plus, le recourant n'apporte aucun élément sérieux qui justifierait de s'en écarter en l'occurrence.

Certes, dans le cas du recourant, cette illustration particulière du système des vases communicants conduit à une hausse significative du prix de son logement. Mais il s'agit là d'une conséquence logique de la prise en compte de deux des critères d'estimation du loyer figurant à l'art. 15 al. 2 RF 1, soit les avantages du logement et le prix des loyers dans la localité. Il est en effet indéniable que le fait de vivre à proximité 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. Dès lors que la prise en compte de la ville centrale de l'agglomération ne va pas au-delà de la moitié du nombre de ses habitants, ce critère ne paraît pas critiquable en soi.

Enfin, vu l'admission de principe et d'espèce du critère de l'agglomération, il ne peut exister aucune inégalité de traitement entre la commune Y d'une part, et celles de Gy et de Jussy d'autre part. Ces dernières, à la différence d'Y, ne font en effet pas partie de l'agglomération genevoise (OFS, op. cit., p. 109 s. et p. 274). Dans cette mesure, c'est leur assimilation à Y qui pourrait relever de l'inégalité de traitement.

c. Par ailleurs, le détail de l'estimation litigieuse récapitulé ci-dessus (consid. 5a/aa-cc) démontre à l'envi que la décision dont est recours procède d'une saine et juste application du droit. Les avantages et inconvénients du logement du recourant ont été pris en compte d'une manière exhaustive et appropriée, par le biais de déductions et suppléments justifiés. En particulier, il est incontestable, hors toute considération de confort, que le fait d'habiter une maison familiale, par opposition à un logement dans un immeuble collectif, présente des avantages en termes de qualité de vie qu'un supplément de 10% ne surestime pas. En outre, l'application d'une déduction de 5% démontre, contrairement aux affirmations du recourant, qu'il a été tenu compte de l'isolation du logement du recourant dans la zone d'estimation considérée. Enfin, il faut rappeler qu'une déduction globale de 25% a été portée au passif du montant de l'indemnité, en raison de la disposition inadéquate du logement et de sa vétusté. Il s'agit là d'une déduction très importante, puisqu'elle atteint les limites du pouvoir d'estimation des autorités inférieures (ch. 17.124 du § 84 des Rapports de service).

d. Au surplus, il y a lieu de garder à l'esprit que l'estimation des logements de service s'appuie sur des paramètres qui ne peuvent pas être artificiellement isolés, mais doivent au contraire être envisagés dans toute la globalité du système qu'ils composent. A cet égard, la mesure la plus fiable de l'adéquation d'une estimation du logement de service, particulièrement dans le cadre du contrôle par la Commission de recours, est certainement celle des 70% du loyer d'objets comparables selon les usages locaux (cf. ci-dessus consid. 5a/aa in fine). Or les chiffres de l'Office cantonal genevois de la statistique (in Canton de Genève, Annuaire statistique - 2000, tableaux T 09.75 et T 09.76, p. 255) sont tout à fait clairs. En effet, le loyer moyen d'un logement non subventionné de 5 pièces (la cuisine comptant pour une pièce dans le canton de Genève, il s'agit là de la catégorie dans laquelle entrerait le logement du recourant) est de Fr. 1395.-. L'indemnité de Fr. 624.- fixée par la décision dont est recours représente le 45% de ce loyer moyen. En excluant la ville de Genève de ce calcul mais en comptant les loyers subventionnés, ce pourcentage augmente à 49% ou reste stable à 45% (par rapport respectivement aux loyers moyens de Fr. 1274.- pour les villes de la périphérie ou de Fr. 1385.- pour les autres communes). Si l'on prend plutôt comme référence la moyenne (Fr. 1147.-) des loyers libres pour les logements de même taille construits entre 1947 et 1960, comme celui qu'occupe le recourant, ce pourcentage atteint 54%. Certes, Y ne semble pas avoir été prise en compte dans ces statistiques, mais l'échantillonnage des communes retenues semble large et représentatif. Par ailleurs, il faut relever qu'Y entre dans la catégorie des communes riches (OFS, op. cit., p. 115 et p. 274), ce qui la placerait logiquement plutôt au-dessus de la moyenne des communes genevoises du point de vue du niveau des loyers. Ainsi, dans la mesure où il se situe largement au-dessus du niveau des 70% précité, le résultat de l'estimation du logement de service du recourant est tout sauf choquant. Il contient même une marge de manoeuvre suffisante pour se dispenser de toute mesure d'instruction supplémentaire, comme par exemple la vision locale réclamée par le recourant. Il faut finalement relever que, par le choix d'une augmentation échelonnée en quatre tranches égales, le DFF est parvenu à limiter au maximum ses inévitables désagréments pour les fonctionnaires concernés, en parfait accord avec le principe de la proportionnalité. Le recours doit donc être rejeté en ce qu'il conteste l'estimation de l'indemnité pour le logement de service utilisé par le recourant.

e. S'agissant des charges accessoires, la réglementation détaillée plus haut (consid. 5a/dd) prévoit que leur paiement par le fonctionnaire se fait en principe sur une base effective, au besoin à l'aide d'une pondération liée à la surface du logement, et exceptionnellement sur une base forfaitaire. Dans le cas du recourant, c'est la base effective qui a été retenue, les forfaits servant uniquement au calcul des acomptes versés mensuellement par le locataire. Le recourant ne conteste pas la pondération retenue. Il exige par contre qu'on lui facture ces charges accessoires sur une seule base forfaitaire, en raison de prétendus problèmes d'isolation de conduite de chauffage. Il faut d'entrée relever ici que ceux-ci ne reposent sur aucun élément tangible figurant au dossier et n'ont apparemment jamais suscité de réclamation du recourant avant l'introduction de la procédure d'augmentation de l'indemnité. (...) La Commission de recours doit de toute manière rejeter cette demande, qui méconnaît la nature subsidiaire du calcul à forfait. Celui-ci est en effet réservé aux cas où la facturation effective est non pas désavantageuse ou désagréable, mais impossible. Il faut d'ailleurs relever qu'un décompte effectif des charges accessoires est le seul qui, en permettant de traiter différemment ce qui est différent, remplit au mieux l'exigence de l'égalité de traitement. En demandant qu'on y déroge sur la base d'arguments pour le moins légers en l'état du dossier, le recourant réclame au contraire que l'on traite de manière semblable des situations différentes. La Commission de céans ne saurait le suivre dans cette voie.

f. La nouvelle estimation du logement de service et le mode de calcul des charges accessoires sont donc tout à fait conformes au droit. Si elles ne satisfont pas le recourant, il faut ici lui rappeler, comme l'ont déjà fait les autorités inférieures, qu'il peut demander une dispense d'habiter un logement de service. L'administration des douanes semble tout à fait ouverte à ce genre de demandes, puisque la DGD prescrit expressément qu'il y a lieu de se fonder «sur le principe selon lequel la dispense d'habiter un logement de service devrait être accordée autant que faire se peut, car le rejet de telles requêtes représente une entrave importante à la liberté individuelle» (ch. 6.201 al. 2 des Directives pour la dispense).

6. (...)

7. Il résulte des considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté (...). La décision attaquée est quant à elle confirmée. (...)

[3] Ce document peut être commandé auprès de la Direction générale des douanes, Monbijoustrasse 40, 3003 Berne.

Dokumente der PRK