Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-2683/2015

Arrêt du 17 septembre 2015

Composition

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

Parties

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

contre

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

Objet

Nouvelle estimation des logements de service.

Faits :

A.
X._____ est membre du personnel des postes de gardes-frontière (po Cgfr) de la Région VI (Genève). A ce titre, il s'est vu attribuer un logement de service de quatre pièces (n° […]), à proximité du poste de douane auquel il est affecté, et situé dans une maison familiale au (…). Il s'acquitte pour l'usage de ce logement de service d'une indemnité mensuelle de 982 francs, sans les charges.

B.
B.a Le 29 septembre 2014, l'Administration fédérale des douanes AFD, représentée par le Centre immobilier Cgfr – Genève, a informé X._____ que l'indemnité mensuelle de son logement serait portée, au 1er janvier 2015, à 1'189 francs (augmentation de 207 francs). Le 4 octobre 2014, X._____ a demandé le prononcé d'une décision susceptible d'un recours.

B.b Par décision du 24 novembre 2014, notifiée le 26 novembre 2014, l'Administration fédérale des douanes AFD a fixé le dédommagement mensuel du logement de service de X._____ à 1'189 francs, avec une première augmentation de 150 francs au 1er janvier 2015, puis de 57 francs au 1er janvier 2016.

B.c 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, 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.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 14 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 24 novembre 2014 dont il demande l'annulation. Il estime en particulier que le délai de recours est respecté, car la notification de la

décision du 24 novembre 2014 était irrégulière, car il pouvait penser de bonne foi que l'Administration fédérale des douanes AFD l'avait également notifiée à son avocat ou qu'elle l'en informerait avant l'échéance du délai de recours.

D.
Dans sa réponse du 19 mai 2015, l'Administration fédérale des douanes AFD (ci-après : l'autorité inférieure) conclut à l'irrecevabilité du recours. Elle observe que le Centre immobilier Cgfr – Genève a agi par un certain excès de formalisme dans l'entretien de la correspondance, en exigeant la production d'une procuration avant d'informer le mandataire du recourant de l'existence de la décision du 24 novembre 2014. Le recours a néanmoins été déposé près de cinq mois après la notification de la décision attaquée, soit bien au-delà du délai légal de 30 jours. On ne saurait en outre lui reprocher de ne pas avoir pallié l'absence de diligence du recourant, à qui la décision avait été régulièrement notifiée, respectivement celle de son conseil.

E.
Par mémoire en réplique du 15 juin 2015, le recourant souligne que l'autorité inférieure a eu un comportement propre à conforter son conseil dans son appréciation de la situation, soit qu'aucune décision n'avait encore été notifiée, et il rappelle qu'elle s'est bien gardée de l'informer qu'une décision avait été rendue.

F.
Par écriture en duplique du 2 juillet 2015, l'autorité inférieure se réfère à sa précédente écriture et persiste dans sa conclusion en irrecevabilité du recours.

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 l'indemnité mensuelle de son logement, 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.) ; 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, le recourant a personnellement requis le prononcé d'une décision susceptible d'un recours et a reçu l'acte du 24 novembre 2014, portant la dénomination "décision", notifié par courrier recommandé et fixant le montant du dédommagement de son logement de service. Il est par ailleurs constant – et le recourant n'en disconvient pas – que cet acte remplit bien, au plan matériel, les conditions de l'art. 5 PA. Il s'agissait donc bien d'une décision susceptible de recours.

Certes, cette décision n'indiquait pas de voies de droit contrairement au prescrit de l'art. 35 al. 1 PA. Sur la période considérée, le Tribunal observe que le recourant s'attendait néanmoins à recevoir une décision, puisqu'il l'avait requise le 4 octobre 2014, qu'il s'est adressé au syndicat (…) pour obtenir des informations sur ses moyens de défense et que ce syndicat a mandaté un mandataire professionnel exerçant la profession d'avocat pour l'assister dans ses démarches (cf. mémoire de recours, p. 9 n. marg. 14). Il était donc aisé pour le recourant d'obtenir les informations utiles à définir la nature de la décision du 24 novembre 2014 et les moyens de la contester. Le recourant ne pouvait donc ignorer, à dire de droit, que, notifiée le 26 novembre 2014, cette décision était susceptible d'être attaquée jusqu'au lundi 12 janvier 2015 au plus tard, compte tenu des féries judiciaires. Quoi qu'en dise le recourant, cette décision ne pouvait en outre être notifiée à son avocat, puisqu'il n'avait pas encore annoncé son mandat de représentation fin novembre (il l'a fait le 8 décembre 2014).

1.4.3 Ainsi, en ne communiquant pas cette décision à son avocat, lors de la constitution de son mandat, le recourant a manqué à ses obligations découlant du principe de la bonne foi (devoir de diligence). En effet, même sans connaissance juridique particulière, il devait savoir que, s'il entendait contester cette décision administrative, il devait se manifester dans un certain délai, en général de trente jours. Il ne pouvait dès lors rester sans réagir à la notification de la décision du 24 novembre 2014 ou escompter que son employeur pallierait à sa passivité. De surcroît, il ressort des pièces du dossier que le recourant a signé le mandat de procuration en faveur de son avocat le 14 décembre 2014, soit après l'envoi du courrier de son avocat du 8 décembre 2014 à l'autorité inférieure faisant état de son ignorance qu'une décision avait déjà été notifiée à son client. A cette occasion, il ne pouvait dès lors ignorer que son avocat n'avait pas connaissance de l'existence de cette décision. Dans ces circonstances, le Tribunal considère que le recourant a manqué de manière *significative* à ses devoirs de diligence en ne mentionnant pas à son avocat avant l'échéance du délai usuel de recours de 30 jours qu'il avait reçu un courrier recommandé auparavant de l'autorité inférieure et qu'il portait l'intitulé

"décision". Cet élément est suffisant, à lui seul, pour déclarer le présent recours tardif.

1.4.4 Par surabondance, le Tribunal retiendra que le mandataire qui accepte de représenter plusieurs employés d'une administration publique, qui lui sont adressés par un syndicat professionnel, doit s'assurer, au moment de la constitution des différents mandats individuels de représentation, être en possession de toutes les pièces utiles à leur défense et singulièrement de la décision que l'employé entend contester. A ce défaut, il appartient à l'avocat de prendre toutes les précautions que cela implique et de requérir expressément auprès de l'autorité la consultation du dossier en cause. Faute pour le mandataire du recourant de s'être assuré en l'espèce auprès de son mandant de disposer de toutes les pièces utiles à sa défense ou d'avoir requis la consultation du dossier auprès de l'autorité inférieure, il ne saurait en reporter la responsabilité sur l'autorité inférieure. Il est vrai que, dans le cas présent, il est regrettable que l'autorité inférieure n'ait pas réagi au courrier du 8 décembre 2014. Au vu du contenu de ce courrier, le Tribunal estime qu'elle pouvait cependant partir du principe que le recourant informerait spontanément son avocat qu'il avait reçu la décision quelque temps avant.

1.4.5 Au vu de ce qui précède, il est dès lors sans importance que le retard à agir soit imputable au recourant, personnellement, ou à son conseil.

Il suffit de constater qu'en déposant le 29 avril 2015 un recours contre la décision du 24 novembre 2014, régulièrement notifiée le 26 novembre 2014, soit plus de trois mois après l'échéance du délai de recours (12 janvier 2015), le présent recours est tardif.

1.5 Il s'ensuit que le recours est irrecevable.

2.
2.1 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.

2.2 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).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est irrecevable.

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 LTFLe 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 :