



Cour II
B-2415/2012

Arrêt du 8 avril 2014

Composition

Pascal Richard (président du collège),
Jean-Luc Baechler, Marc Steiner, juges,
Muriel Tissot, greffière.

Parties

X. _____,
représenté par Prof. Piermarco Zen-Ruffinen et par
Me Alexandre Zen-Ruffinen,
demandeur,

contre

Office fédéral du logement OFL,
Storchengasse 6, 2540 Granges,
défendeur.

Objet

Augmentations de loyers de logements subventionnés.

Faits :**A.**

A.a Par décision du 22 septembre 1989, l'Office fédéral du logement OFL (ci-après : le défendeur) a octroyé l'aide fédérale au logement, pour une durée de 25 ans à partir du 1^{er} janvier 1991, à la Commune de Y._____ en relation avec les immeubles locatifs sis sur les parcelles n^{os} 1525, 3195 et 3196 du Registre foncier de Y._____ (dossier FRWEG 124655).

A.b Par décisions du 9 octobre 1991, le défendeur a octroyé l'aide fédérale au logement, pour une durée de 25 ans à partir du 1^{er} juillet 1993, d'une part, à la Commune de Y._____ en relation avec l'immeuble locatif sis sur la parcelle n^o 3194 du Registre foncier de Y._____ (dossier FRWEG 154284) et, d'autre part, à la Caisse de Pensions de la Ville de Y._____ en relation avec l'immeuble locatif sis sur la parcelle n^o 2352 du Registre foncier de Y._____ (dossier FRWEG 154283).

B.

B.a En vue de la vente des immeubles susmentionnés, la Commune de Y._____ et la Caisse de Pensions de la Ville de Y._____ ont requis du défendeur, par courrier du 21 septembre 2007, qu'il les renseigne sur les conditions usuelles et particulières à prévoir dans l'acte de vente au sujet des plans des charges. Le 24 septembre 2007, le défendeur a notamment indiqué que le contrat de vente devait prévoir que le nouveau propriétaire observerait les listes de loyers et les plans des charges en vigueur pour toute la durée de l'aide fédérale, en particulier que les loyers maximums prescrits ne devraient pas être dépassés.

B.b Par contrat de vente à terme du 10 octobre 2007, la Commune de Y._____ a vendu à X._____ (ci-après : le demandeur) les immeubles articles 1525, 3194, 3195 et 3196 du Registre foncier de Y._____.

Par un second contrat de vente à terme, daté du même jour, la Caisse de Pensions de la Ville de Y._____ a, elle aussi, vendu au demandeur l'immeuble article 2352 du Registre foncier de Y._____.

Ces deux contrats, qui stipulent que la conclusion se fait sous réserve de l'approbation du défendeur, reprennent les conditions fixées par celui-ci dans son courrier du 24 septembre 2007.

C.

C.a Par correspondance du 12 octobre 2007, J._____ SA (ci-après : J._____ ou la gérante), en sa qualité de gérante des immeubles susmentionnés, a fait remarquer au défendeur que les plans de financement desdits immeubles avaient été établis sans les augmentations de loyers prévues usuellement tous les deux ans. Indiquant comprendre que, dès lors que les avances d'abaissement de base avaient été remboursées, il était procédé à l'établissement des plans sur cette base, elle a toutefois requis du défendeur d'en établir de nouveaux en y incluant les hausses bisannuelles de loyers de 6%, telles qu'elles avaient été prévues lors de l'acceptation des dossiers. Elle a en effet exposé que si les propriétaires avaient suivi le plan et encaissé les avances puis procédé aux remboursements, elles seraient encore en phase de remboursement, de sorte que lesdites hausses seraient appliquées.

C.b Par courrier du 23 octobre 2007, adressé à J._____, le défendeur a accepté de modifier le plan de financement de l'immeuble référencé FRWEG 124655, en y introduisant les hausses bisannuelles de loyers. Il a en revanche refusé, par lettre du 25 octobre 2007, d'appliquer ces augmentations pour les objets FRWEG 154283 et FRWEG 154284, pour le motif que les charges relatives à ces immeubles n'étaient pas supérieures à celles prises en compte dans les plans de financement.

C.c Le 8 novembre 2007, J._____ a réitéré sa demande s'agissant des immeubles FRWEG 154283 et FRWEG 154284, en exposant que la Commune de Y._____ et la Caisse de Pensions de la Ville de Y._____ (ci-après : les venderesses) avaient procédé à un remboursement anticipé des avances d'abaissement de base. Or, si tel n'avait pas été le cas, elles se trouveraient encore en phase de remboursement, si bien qu'elles auraient bénéficié des augmentations usuelles de loyers. Aussi, la gérante considère incorrect que le propriétaire qui a procédé à un tel remboursement anticipé soit pénalisé par rapport à celui qui ne l'a pas fait.

C.d Faisant suite à la conclusion des actes de vente immobilière du 10 octobre 2007, le défendeur a, en date des 12 et 13 décembre 2007, prononcé trois décisions, intitulées "octroi de l'aide fédérale lors d'une mutation" et portant sur les immeubles faisant l'objet des dossiers FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284. Dites décisions ont été acceptées par le demandeur le 20 décembre 2007, créant de ce

fait un rapport contractuel de droit public entre les parties et autorisant, par là même, l'aliénation de l'immeuble au demandeur. Des plans de financement et de loyers ont été établis pour la première fois au nom du demandeur.

C.e Dans un courrier du 28 décembre 2007 adressé au défendeur, J._____ a constaté que celui-ci avait maintenu, dans les plans de financement des immeubles référencés FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284, les loyers de façon stable et supprimé les augmentations bisannuelles. Aussi, elle a requis du défendeur de les modifier pour y inclure lesdites hausses, en relevant qu'il n'était pas logique que le propriétaire d'un immeuble subisse les inconvénients d'un blocage des loyers alors qu'il a lui-même fait l'effort d'un remboursement anticipé des avances d'abaissement de base.

C.f En réponse aux courriers des 8 novembre et 28 décembre 2007 de J._____, le défendeur a indiqué, le 8 janvier 2008, maintenir son refus d'appliquer les hausses bisannuelles de loyers. Il a exposé que le respect du principe du loyer couvrant les coûts lui imposait de n'accepter les hausses bisannuelles de loyers que lorsqu'une dette d'abaissement de base établie devait encore être remboursée. Il a toutefois précisé avoir renoncé à appliquer ce principe de façon stricte, de sorte que la limite des loyers admissibles selon le plan des loyers a été gelée au niveau de la dernière augmentation alors qu'elle aurait dû baisser au niveau des coûts stricts de la couverture des intérêts et de l'amortissement.

C.g S'agissant de l'objet FRWEG 124655, plusieurs plans de financement ont par la suite été transmis au demandeur par le défendeur : celui du 15 août 2008 prévoyant une augmentation de 3% au 1^{er} janvier 2009 puis de 6% tous les deux ans ; celui du 12 février 2009 le confirmant ; celui du 19 février 2010 prévoyant une augmentation de 3% au 1^{er} janvier 2011 puis de 6% chaque deux ans ; ainsi que ceux établis dès le 1^{er} juin 2010 ne prévoyant plus aucune augmentation de loyers.

D.

D.a En février 2010, le défendeur a adressé une feuille d'information aux propriétaires et gérants d'immeubles locatifs, intitulée "Adaptation bisannuelle des loyers au bénéfice de l'abaissement de base", dont la teneur était la suivante :

"En conformité avec le plan des charges et la liste des loyers, ces derniers sont augmentés en principe tous les deux ans. En raison de la situation économique, l'adaptation suivante a été décidée pour les immeubles qui auront une augmentation l'année prochaine :

En 2011, il y aura une augmentation de 3% des loyers au bénéfice de l'abaissement de base. Les dérogations suivantes sont possibles :

- Si la situation du marché ne permet pas d'appliquer la hausse, cette dernière peut être suspendue.

- Augmentation de 6% des loyers au bénéfice de l'abaissement de base si la situation du marché le permet.

Dans les deux cas, une demande écrite et motivée doit être adressée à l'OFL.

En 2012, les loyers au bénéfice de l'abaissement de base seront augmentés de 6% pour autant que la situation économique le permette. La décision définitive sera prise au printemps 2011."

D.b Par lettre du 16 septembre 2010, J._____ a fait savoir au défendeur que l'immeuble relatif au dossier FRWEG 124655 faisait partie de ceux dont les loyers devaient être augmentés de 3% au 1^{er} janvier 2011 selon la feuille d'information précitée. Aussi, comme préconisé dans celle-ci, elle a requis du défendeur de pouvoir porter cette hausse à 6% dès cette même date.

E.

Faisant suite à une rencontre qui s'est tenue entre les parties le 19 novembre 2010, le défendeur a rendu une décision en date du 4 mars 2011, dans laquelle il a exposé que les augmentations bisannuelles de loyers de logements subventionnés n'étaient possibles que pour permettre au propriétaire de rembourser la dette d'abaissement de base grevant ceux-ci, conformément au principe du loyer couvrant les coûts. Or, il a relevé que, lors du rachat des immeubles subventionnés par le demandeur, celui-ci n'aurait repris aucune dette d'abaissement de base, de sorte qu'une augmentation bisannuelle de loyers ne se justifiait en l'espèce pas. En revanche, le défendeur a reconnu que les coûts effectifs supportés par le demandeur étaient plus élevés que ceux figurant dans les plans des charges (ou plans de financement) des immeubles du fait que le taux d'intérêt hypothécaire appliqué à ses emprunts était un taux fixe – que le prêteur n'a d'ailleurs pas annoncé au défendeur

contrairement à son obligation – de 4,85%, soit supérieur d'environ 1% à celui du marché. Ceci étant, le défendeur a indiqué avoir institué dans sa pratique une marge de tolérance de 1% par rapport au taux variable annoncé par les principales banques actives dans les financements LCAP et repris dans les plans des charges. Aussi, le défendeur a adapté les plans des charges des immeubles en cause en y introduisant le taux maximal autorisé. Les charges du demandeur demeurant ce nonobstant supérieures aux revenus locatifs maximaux autorisés, le défendeur a alors accordé exceptionnellement, sur les trois immeubles du demandeur (FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284), pour les années 2011/2012, une hausse ordinaire, octroyée pour les immeubles locatifs avec abaissement de base, à savoir 3%. Dite décision n'a pas été contestée.

F.

Le 30 avril 2012, le demandeur a déposé une action auprès du Tribunal administratif fédéral en concluant, sous suite de frais et dépens, à ce qu'il soit ordonné au défendeur d'accepter les hausses de loyers requises par lui, conformément à la législation applicable et aux contrats FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284.

En substance, le demandeur soutient que c'est à tort que le défendeur considère que les augmentations bisannuelles de loyers de logements subventionnés ne sont possibles que pour permettre au propriétaire de rembourser la dette d'abaissement de base. Le demandeur n'ayant repris aucune dette d'abaissement de base – celui-ci bénéficiant uniquement d'abaissements supplémentaires – il n'aurait de ce fait pas droit à une augmentation bisannuelle des loyers. Or, une hausse des loyers faisant l'objet d'un abaissement supplémentaire est conforme à l'esprit et au but de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. En outre, la Commune de Y. _____ a bénéficié des augmentations bisannuelles sans avoir eu recours à l'abaissement de base. Il ajoute encore que, dès lors que les plans des charges – partie intégrante des contrats de droit public – prévoyaient une hausse bisannuelle de loyers de 6%, il était en droit de s'attendre à ce que le défendeur respecte ces contrats, tels qu'ils avaient été signés et tels qu'il les avait d'ailleurs précédemment appliqués aux venderesses. Enfin, dans l'hypothèse – niée par le demandeur – où les contrats précités ne respecteraient pas la loi, ceux-ci devraient malgré tout être observés, dès lors qu'en particulier, la Confédération n'aurait aucun intérêt à leur annulation.

G.

Invité à se prononcer sur l'action, le défendeur a conclu à son rejet dans sa réponse du 30 août 2012. Il relève que, contrairement à ce qu'affirme le demandeur, la Commune de Y._____ a eu recours à l'abaissement de base – qu'elle a financé elle-même –, raison pour laquelle elle a pu procéder à des augmentations bisannuelles de loyers. Aussi, le demandeur ne saurait prétendre à être mis au bénéfice d'augmentations bisannuelles de loyers, pour le motif que la Commune de Y._____ en jouissait, attendu qu'il n'a, pour sa part, repris aucun abaissement de base. Le défendeur précise à cet égard n'avoir jamais contesté que, si le demandeur avait pu faire valoir l'existence d'une dette d'abaissement de base reprise dans le cadre de l'achat des immeubles subventionnés à la Commune de Y._____, il aurait pu procéder à des hausses bisannuelles de loyers ; celles-ci n'étant en effet pas systématiques, sans égard aux charges admissibles selon le plan des charges. Une fois la dette d'abaissement de base entièrement remboursée, plus aucune raison ne justifie dès lors les augmentations bisannuelles de loyers. Il ajoute que l'augmentation annuelle de 3% ou bisannuelle de 6% n'a pas pour but de financer un emprunt à un taux d'intérêt hypothécaire supérieur aux conditions moyennes du marché, ce qui semblerait en l'espèce motiver la démarche du demandeur. Enfin, le défendeur indique que les contrats de droit public conclus avec le demandeur ne contiennent aucun engagement à procéder à des augmentations bisannuelles de loyers ; le défendeur n'a pas davantage donné une assurance au prêteur hypothécaire ou au demandeur d'une hausse de loyers. Le demandeur ne s'est en outre pas informé auprès du défendeur des conditions de fonctionnement du système de subventionnement ni renseigné à ce sujet auprès de sa gérante.

H.

Maintenant ses conclusions, le demandeur relève tout d'abord, dans sa réplique du 30 octobre 2012, ne pas avoir prétendu que la Commune de Y._____ n'avait pas eu recours à l'abaissement de base mais uniquement que celui-ci n'avait pas été financé par la Confédération. Il soutient ensuite avoir repris ledit abaissement ; preuve en est qu'il continue d'appliquer l'abaissement des loyers initialement consenti par la Commune de Y._____. En revanche, il indique ne pas avoir repris le financement dudit abaissement, la Commune de Y._____ s'étant autofinancée et le demandeur s'étant adressé à la Fondation E._____. Dans les deux cas cependant, l'abaissement de base a été financé sans recours à un versement de la Confédération. Identique sur ce point, le demandeur considère ainsi que sa situation implique le même traitement

que celui dont bénéficiait la Commune de Y._____, à savoir une augmentation bisannuelle des loyers. En effet, seules la reprise par le demandeur du plan des loyers abaissés et l'augmentation bisannuelle y relative déterminent le prix de location dans les immeubles concernés, à l'exclusion du mode de financement de cet abaissement. Il ajoute encore que, dès lors qu'il a été autorisé à reprendre tels quels les plans des charges et des loyers abaissés établis par le défendeur pour la Commune de Y._____, il pouvait légitimement penser que le défendeur respecterait cet engagement.

I.

Par mesure d'instruction du 10 janvier 2013, le juge délégué a requis des parties la production des plans des charges et des loyers relatifs aux dossiers FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284 annexés notamment aux contrats de vente immobilière et aux contrats de droit public.

J.

Par duplique du 28 février 2013, le défendeur a maintenu ses conclusions et rétorqué qu'aucune reprise de dette d'abaissement de base n'était mentionnée dans les contrats de vente immobilière. De même, les contrats de droit public signés par le demandeur indiquent que la dette d'abaissement de base s'élève à Fr. 0.–. Il a encore ajouté que la reprise d'un plan des charges n'impliquait en aucune manière la reprise d'une dette d'abaissement de base ; c'est l'existence d'une dette d'abaissement de base qui définit ensuite la teneur d'un plan des charges et non le contraire. Il a également relevé que l'emprunt contracté par le demandeur auprès de la Fondation E._____ ne finançait pas un abaissement de base mais l'achat des immeubles, si bien qu'il s'agissait d'un emprunt hypothécaire classique. Aussi, dès lors que le demandeur n'a pas repris d'abaissement de base, sa situation n'est pas assimilable à celle de la Commune de Y._____.

K.

Par ordonnance du 13 juin 2013, le juge délégué a invité le demandeur à préciser ses conclusions en relation avec les immeubles FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284. Il a dans le même temps invité les parties à lui faire savoir si elles requéraient la tenue de débats ou si elles y renonçaient.

L.

Par téléphone du 1^{er} juillet 2013, le défendeur a déclaré renoncer à la tenue de débats, comme il l'avait déjà sous-entendu dans un courrier du 25 avril 2013.

M.

Le demandeur a répondu le 4 juillet 2013 en indiquant renoncer à la tenue de débats et en précisant ses conclusions comme suit :

"1. Principalement, ordonner à l'OFL d'appliquer les hausses bisannuelles de loyer suivantes :

a) Immeuble FR/WEG 124655

6% dès le 01.01.2009 ;

6% dès le 01.01.2011

dont à déduire les hausses de loyers de 3% qu'il a accordées dès le 01.01.2010 et de 3% dès le 01.01.2011 ;

b) Immeuble FR/WEG 154283

6% dès le 01.07.2009 ;

6% dès le 01.07.2011

dont à déduire la hausse de loyers de 3% qu'il a accordée dès le 01.01.2012 ;

c) Immeuble FR/WEG 154283

6% dès le 01.07.2009 ;

6% dès le 01.07.2011

dont à déduire la hausse de loyers de 3% qu'il a accordée dès le 01.01.2012,

subsidièrement constater que l'OFL aurait dû accepter pour le requérant les hausses de loyer mentionnées, avec les déductions mentionnées.

2. Ordonner à l'OFL d'accepter les hausses suivantes de loyer à partir de l'ouverture de la présente action :

a) Immeuble FR/WEG 124655

6% dès le 01.01.2013

b) Immeuble FR/WEG 154283

6% dès le 01.07.2013

c) Immeuble FR/WEG 154284

6% dès le 01.07.2013

3. Ordonner à l'OFL d'inscrire dans les plans des charges les hausses de loyer suivantes :

a) Immeuble FR/WEG 124655

6% dès le 01.01.2015

b) Immeuble FR/WEG 154283

6% dès le 01.07.2015

6% dès le 01.07.2017

c) Immeuble FR/WEG 154284

6% dès le 01.07.2015

6% dès le 01.07.2017"

N.

Par ordonnance du 8 juillet 2013, le juge délégué a pris acte que les parties renonçaient à la tenue de débats et a invité le défendeur à se déterminer sur le courrier précité du demandeur. En réponse, le défendeur a relevé, dans un courrier du 16 août 2013, que les conclusions susmentionnées considéraient les plans des charges comme étant immuables et ne tenaient nullement compte de la clause figurant dans chaque plan, selon laquelle "les montants de l'abaissement de base ne sont valables que pour les taux d'intérêt en vigueur lors de l'impression du présent plan des charges".

O.

Par écriture du 4 septembre 2013, le demandeur a répondu, sans y avoir été invité, à la lettre précitée du défendeur. Il a relevé que l'acheteur et la banque qui le finance doivent pouvoir se fier aux plans des charges retenus par le défendeur. Sauf exceptions – non réalisées en l'espèce – les loyers ne sont pas influencés par l'évolution du taux d'intérêt hypothécaire ou la date d'impression du plan des charges.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

Droit :**1.**

1.1 Le Tribunal administratif fédéral connaît par voie d'action en première instance des contestations qui reposent notamment sur des contrats de droit public signés par la Confédération (cf. art. 35 let. a de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32]). L'action est irrecevable si une autorité précédente au sens de l'art. 33 LTAF est chargée par une autre loi de connaître de la contestation (art. 36 LTAF).

Lorsque le Tribunal administratif fédéral statue en première instance, la procédure est régie par les art. 3 à 73 et 79 à 85 de la loi fédérale de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947 (PCF, RS 273) (art. 44 al. 1 LTAF). Le Tribunal administratif fédéral examine ainsi d'office la recevabilité des actions qui lui sont soumises (cf. art. 3 al. 1 PCF).

En l'espèce, le litige repose sur trois contrats de droit public conclus entre le demandeur et l'Office fédéral du logement portant sur l'aide fédérale au logement grevant les immeubles locatifs du demandeur, au sens de l'art. 57 al. 3 de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP, RS 843). L'art. 75a de l'ordonnance du 30 novembre 1981 relative à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (OLCAP, RS 843.1) prévoit qu'en cas de contestation relative à un contrat de droit public au sens notamment de l'art. 57 al. 3 LCAP, les voies de droit sont régies par les dispositions générales de la procédure fédérale. Le Tribunal administratif fédéral est dès lors compétent pour statuer sur la présente action.

1.2 Les autres conditions de recevabilité de l'action sont en outre respectées (cf. art. 18 al. 1 et 23 PCF et art. 63 al. 4 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021], en lien avec art. 44 al. 3 LTAF).

La présente action est ainsi recevable.

2.

La loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG, RS 842), entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2003, n'a pas abrogé formellement la LCAP. Celle-ci reste applicable aux engagements de paiement et de remboursement pris avant le 1^{er} octobre 2003 (cf. art. 59 al. 1 LOG *a contrario* ; Message du Conseil fédéral du 27 février 2002 relatif à l'encouragement du logement à loyer ou à prix modérés, in : FF 2002 2649, p. 2699).

En l'espèce, il ressort du dossier que l'aide fédérale au logement, grevant les immeubles objets des dossiers FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284, a été octroyée par décisions des 22 septembre 1989 et 9 octobre 1991, pour une durée de 25 ans à compter du 1^{er} janvier 1991, respectivement du 1^{er} juillet 1993. En conséquence, il y a lieu d'appliquer la LCAP à la présente procédure.

La LCAP vise notamment à abaisser le coût du logement, au premier chef des loyers (cf. art. 1 al. 1 LCAP). La Confédération soutient ainsi la construction de logements à loyers particulièrement avantageux par trois types de mesures : l'abaissement de base, l'abaissement supplémentaire I et l'abaissement supplémentaire II (cf. art. 35 al. 1 et 2 LCAP). L'abaissement de base vise, en assurant le financement complémentaire, à permettre, lorsque certaines conditions sont réunies, de fixer les loyers initiaux à un niveau aussi bas que possible, au-dessous des charges du propriétaire (art. 35 al. 2 let. a LCAP). Pour couvrir la différence entre les charges du propriétaire et le loyer faisant l'objet de l'abaissement de base, la Confédération offre des avances remboursables, portant intérêt et garanties par des gages immobiliers (art. 37 al. 1 LCAP). Les avances doivent au maximum porter intérêt au taux usuel de l'hypothèque de deuxième rang (art. 37 al. 4 1^{ère} phrase LCAP). L'aide pour le financement complémentaire est accordée au propriétaire qui s'engage à rembourser le prêt selon le plan de financement et se soumet à la surveillance des loyers (art. 39 LCAP). L'abaissement supplémentaire des loyers consiste en des avances annuelles à fonds perdu de la Confédération dont le montant reste le même (art. 42 al. 1 LCAP). Les

loyers abaissés en vertu de la présente loi sont soumis à une surveillance officielle jusqu'au remboursement complet des avances de la Confédération et de leurs intérêts et au minimum pendant 25 ans (art. 45 al. 1 1^{ère} phrase LCAP). Pendant la durée de la surveillance officielle, les loyers initiaux fixés par les autorités compétentes ne peuvent être modifiés que dans les limites des adaptations autorisées par le Conseil fédéral (art. 45 al. 2 LCAP). Lorsque le requérant accepte les obligations liées à l'assurance de subventionnement, il naît un rapport contractuel de droit public conforme à la décision de l'OFL (art. 57 al. 3 LCAP).

3.

Fondé sur les art. 37 al. 3 1^{ère} phrase LCAP et 21 al. 2 OLCAP, ainsi que sur les contrats de droit public de subventionnement relatifs aux dossiers FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284 conclus avec le défendeur en date du 20 décembre 2007, le demandeur requiert des augmentations bisannuelles des loyers des logements subventionnés qu'il a acquis de la Commune de Y._____ et de sa Caisse de Pensions.

A l'appui de ses conclusions, le demandeur soutient que c'est à tort que le défendeur refuse de lui accorder des augmentations bisannuelles de loyers, pour le motif que celles-ci ne seraient possibles que pour permettre au propriétaire de rembourser les avances d'abaissement de base effectuées par la Confédération. Il relève en effet que la Commune de Y._____ a financé elle-même l'abaissement de base et a pu procéder à des augmentations bisannuelles de loyers. Le demandeur indique avoir repris l'abaissement de base de la commune et l'avoir financé par un emprunt privé contracté auprès de la Fondation E._____. Dès lors qu'à l'instar de la Commune de Y._____, il a financé l'abaissement de base sans recourir aux versements de la Confédération, le demandeur considère qu'il doit, en vertu de l'art. 8 Cst., être mis au bénéfice du même traitement que celui dont bénéficiait la Commune de Y._____, à savoir des augmentations bisannuelles de loyers.

Il convient, dans un premier temps, de déterminer les conditions qui président à une augmentation systématique des loyers de logements subventionnés (cf. infra consid. 4), pour ensuite examiner si celles-ci sont réalisées en l'espèce (cf. infra consid. 5).

4.

4.1 L'augmentation systématique des loyers trouve son fondement à l'art. 37 al. 3 1^{ère} phrase LCAP, contenu sous le titre 2 de la loi : "Abaissement de base". Cette disposition – qui consacre le principe du loyer couvrant les coûts admissibles – prévoit ainsi que l'abaissement de base doit assurer un loyer permettant, compte tenu de l'augmentation annuelle du loyer, de couvrir pendant 25 ans les charges du propriétaire au sens de l'al. 2. Celles-ci sont constituées par les intérêts des capitaux propres et étrangers investis, les frais d'entretien et d'administration et les prestations permettant l'amortissement des dettes hypothécaires en 25 ans à 60% du coût de revient (art. 37 al. 2 LCAP).

Le Conseil fédéral précise dans l'ordonnance d'exécution que le plan des loyers et le plan de financement sont établis pour 25 ans, de telle façon que, durant cette période, toutes les charges du propriétaire puissent être couvertes, les avances remboursées, intérêt compris, et 30% au plus des frais d'investissement amortis (art. 21 al. 1 OLCAP). Le loyer initial abaissé doit être fixé de manière que les conditions prévues à l'al. 1 puissent, en règle générale, être remplies en 25 ans, compte tenu d'une augmentation annuelle des loyers (art. 21 al. 2 OLCAP).

Dans son message relatif à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements du 17 septembre 1973 (FF 1973 II 663), le Conseil fédéral indique que l'abaissement de base constitue la réduction des loyers initiaux des nouvelles constructions au-dessous du montant nécessaire pour couvrir les charges du propriétaire. La fixation du loyer initial à un bas niveau est rendue possible grâce à l'aide fédérale en matière de financement complémentaire qui comprend notamment des avances remboursables de la Confédération destinées à couvrir les charges du propriétaire et portant intérêt au taux usuel de l'hypothèque de deuxième rang (p. 719).

Le modèle de l'abaissement de base est fondé sur l'axiome d'une montée constante des loyers. Pour que le bailleur puisse demander un loyer initial qui ne couvre pas le coût de revient, la Confédération lui verse – durant la phase dite de paiement – des avances (dégressives) d'abaissement de base jusqu'à ce que le produit des loyers, augmentés à un taux de 3% l'an, couvre les charges, pour ensuite les dépasser. C'est le cas au cours de la huitième année environ après le début de l'aide fédérale. Les profits des années ultérieures générés par les augmentations annuelles doivent permettre au propriétaire de rembourser les avances, avec les intérêts,

dans le cadre des listes de loyers et des plans des charges. Cette seconde phase dite de remboursement dure environ 15 ans. Des conditions d'intérêts particulièrement favorables ou défavorables peuvent toutefois conduire au remboursement anticipé ou différé de la dette d'abaissement de base (cf. THOMAS KOLLER, Die von der Wohnbau- und Eigentumsförderung des Bundes grundverbilligten Liegenschaften in der Betreuung auf Grundpfandverwertung und im Konkurs Ein Beispiel für das Zusammenwirken von Sachenrecht, Schuldbetreibungs- und Konkursrecht sowie Verwaltungsrecht – und gleichzeitig eine kritische Auseinandersetzung mit BGE 125 III 295 ff, in PJA 1999 p. 1249 ; FF 1973 II 663, p. 720 ; Message du Conseil fédéral du 24 février 1999 relatif à l'arrêté fédéral portant sur des mesures d'assainissement et de réduction des pertes et des risques de paiement dans le cadre de l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements et à la modification de la LCAP, in : FF 1999 III 3054, p. 3061 ; arrêt du Tribunal fédéral [TF] 2C_44/2008 du 28 juillet 2008 consid. 3.1).

Les augmentations systématiques de loyers sont ainsi la condition *sine qua non* du remboursement des avances au titre de l'abaissement de base (cf. FF 2002 2649, p. 2659). *A contrario*, en cas de remboursement de l'intégralité de la dette d'abaissement de base et de ses intérêts, il ne se justifie en principe plus, en vertu du principe du loyer couvrant les coûts admissibles (cf. art. 37 al. 3 1^{ère} phrase LCAP) et du principe de base de la LCAP qui vise l'encouragement à la construction de logements à coût abaissé (cf. art. 1 et 35 al. 1 LCAP), d'augmenter périodiquement les loyers.

4.2 S'agissant du financement de l'abaissement de base, l'art. 36 LCAP prévoit que, pour assurer l'abaissement de base, la Confédération procure ou cautionne des prêts garantis par gage immobilier et se montant en règle générale à 90% au plus du coût de revient admissible (al. 1). Elle peut aussi accorder elle-même des prêts lorsqu'un resserrement du marché des capitaux rend le financement difficile (al. 2). Pour couvrir la différence entre les charges du propriétaire et le loyer faisant l'objet de l'abaissement de base, la Confédération offre des avances remboursables, portant intérêt et garanties par des gages immobiliers (art. 37 al. 1 LCAP). L'art. 19 OLCAP – intitulé "Recours partiel à l'aide fédérale" – prévoit par ailleurs que les banques, les coopératives de cautionnement, les collectivités publiques ou autres tiers peuvent prendre à leur charge le cautionnement de prêts et les avances destinées à abaisser les loyers initiaux.

Cela étant, le fait que l'abaissement de base soit assuré par la Confédération, en application des art. 36 et 37 al. 1 LCAP, ou par un tiers, en vertu de l'art. 19 OLCAP, n'a aucune incidence sur les hausses systématiques de loyers prévues dans les plans de financement et plans de loyers des immeubles subventionnés. Aussi, contrairement à ce que soutient le demandeur, le motif pour lequel il n'a pas été mis au bénéfice des augmentations usuelles de loyers ne réside pas dans le prétendu financement de l'abaissement de base des loyers desdits immeubles – ce que le défendeur n'a au demeurant jamais soutenu.

La seule question à trancher en l'espèce est dès lors celle de savoir si le demandeur supporte ou non une dette d'abaissement de base.

5.

Il appert du dossier que les venderesses ont bénéficié d'un abaissement de base, financé par la Commune de Y._____ elle-même, comme l'autorise l'art. 19 OLCAP pour les collectivités publiques notamment. Le demandeur prétend avoir repris, lors de l'achat des immeubles subventionnés, la dette d'abaissement de base des venderesses.

5.1 L'art. 18 al. 1 1^{ère} phrase OLCAP dispose que tout transfert de la propriété d'un logement financé au moyen de l'aide fédérale nécessite l'approbation de l'office. Celui-ci la subordonne à la condition que le nouveau propriétaire s'engage par écrit à reprendre le contrat de droit public prévu par la loi et la dette relative aux avances courues au titre de l'abaissement de base et à respecter le plan des loyers et le plan de financement.

En l'occurrence, les contrats de vente immobilière établis le 10 octobre 2007 entre les venderesses et le demandeur stipulent que ceux-ci sont passés sous réserve de l'approbation du défendeur ; "à ce sujet, l'acquéreur déclare accepter sans réserve le principe du subventionnement WEG, tel qu'accordé à ce jour ; en particulier, il reconnaît avoir pris connaissance du plan des loyers, pièce ici produite, signée par les parties et annexée au présent acte, établi par l'Office fédéral du logement et s'engage à le respecter jusqu'à l'échéance du délai de 25 ans convenu, voire au-delà de ce délai si ce dernier devait être prolongé de quelques années supplémentaires pour des raisons techniques invoquées par l'Office fédéral du logement". Or, force est de constater que le demandeur ne s'est pas engagé à reprendre la dette d'abaissement de base, comme le prévoit l'ordonnance (cf. à ce sujet ATF 125 III 295 consid. 3). Dits contrats ne font du reste état d'aucune reprise

de dette de quelconque nature, chiffrée ou chiffrable, alors que toutes les prestations faites en contrepartie du transfert doivent être couvertes par la forme authentique (cf. ATF 135 III 295 consid. 3.2 et réf. cit. ; PIERRE TERCIER/PASCAL G. FAVRE, Les contrats spéciaux, 4^e éd., 2009, n^o 1070, p. 159 et réf. cit.).

5.2 D'ailleurs, dans ses courriers des 12 octobre, 8 novembre et 28 décembre 2007 au défendeur, J._____ a indiqué que tant la Commune de Y._____ que la Caisse de Pensions de la Ville de Y._____ avaient procédé à un remboursement anticipé des avances d'abaissement de base (cf. supra let. C.a, C.c et C.e).

A cet égard, le défendeur, qui conteste la reprise par le demandeur de la dette d'abaissement de base des venderesses, relève que le rachat des immeubles en cause est intervenu après plus de la moitié de la durée de l'aide fédérale, dans la 14^e année précisément. Très souvent, indique-t-il, à ce moment-là, la dette d'abaissement de base d'un immeuble est remboursée. Ceci est dû aux taux d'intérêt actuels, historiquement bas, qui permettent des remboursements beaucoup plus rapides qu'autrefois.

5.3 Faisant suite à la conclusion des contrats précités, le défendeur a prononcé trois nouvelles décisions "relative[s] à l'octroi de l'aide fédérale lors d'une mutation", en date des 12 et 13 décembre 2007, (dossiers FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284) dans lesquelles il a donné son approbation au transfert de la propriété des immeubles au demandeur, nouveau bénéficiaire de l'aide fédérale (cf. art. 14 OLCAP), conformément à ce que prévoit l'art. 18 al. 1 OLCAP. Dites décisions indiquent notamment que les plans des charges et des loyers font partie intégrante de celles-ci ; que l'acquéreur, à titre de successeur en droit de l'ancien destinataire de la décision, reprend tous les droits et obligations de celui-ci conformément aux dispositions de la LCAP ; que l'acquéreur s'engage à observer, sur toute la durée de l'aide fédérale, les listes de loyers et les plans des charges en vigueur. Dites décisions remplacent toute décision qui aurait été assurée auparavant par le défendeur pour lesdits immeubles. En acceptant ces décisions le 20 décembre 2007, le demandeur s'est engagé dans une relation contractuelle – de nature relative, respectivement obligationnelle – de droit public avec le défendeur (cf. art. 57 al. 3 LCAP).

Or, ces trois contrats stipulent en particulier que "la dette issue des avances à reprendre par l'acquéreur s'élève, intérêts compris, au --- pas de dette --- fr. 0.-". Aucun montant ne figure en outre sous la rubrique

"Remboursements de l'abaissement de base" contenue dans les plans des charges annexés auxdits contrats.

5.4 Le demandeur prétend encore, s'agissant du contenu des contrats de droit public de subventionnement, que, dès lors que la Commune de Y._____ a appliqué un abaissement de base sans recourir à l'aide fédérale – en le finançant elle-même –, il n'y avait aucune raison de mentionner la reprise d'une dette d'abaissement de base inexistante ; la locution "pas de dette" ne signifiant autre chose que "l'absence d'aide fédérale pour financer l'abaissement de base et/ou l'absence de reprise du mode de financement de l'abaissement de base utilisé par la Commune de Y._____". Ensuite, le demandeur expose que "les contrats de vente ne prévoient quant à eux pas que la Commune de Y._____ poursuive le financement de cet abaissement en accordant un prêt au demandeur". Aussi, indépendamment de ces éléments décisionnels et contractuels, le demandeur affirme avoir repris la dette d'abaissement de base des venderesses, pour le motif qu'il continue d'appliquer l'abaissement des loyers initialement consenti par celles-ci, lequel est financé par un emprunt privé contracté auprès de la Fondation E._____.

5.4.1 Il y a tout d'abord lieu de rappeler que les avances d'abaissement de base, qu'elles soient payées par la Confédération ou par un tiers au sens de l'art. 19 OLCAP, sont versées durant les huit premières années environ de l'aide fédérale au logement, à l'occasion de la construction ou de la rénovation des logements. Au terme de cette phase dite de paiement, le rendement des loyers, augmentés à un rythme annuel ou bisannuel, a en principe atteint un montant couvrant les charges admissibles du propriétaire (cf. art. 37 al. 2 LCAP), de sorte qu'il n'y a plus lieu de recourir à un financement complémentaire (cf. art. 35 al. 2 let. a LCAP). La dette d'abaissement de base – alors exigible – est ensuite remboursée au moyen des excédents de recettes obtenus dès la huitième année de l'aide fédérale. Les augmentations subséquentes et systématiques de loyers ont alors pour but, conformément au principe du loyer couvrant les coûts admissibles, de rembourser les avances perçues au titre de l'abaissement de base (cf. supra consid. 4.1).

5.4.2 En l'occurrence, il convient d'observer que, d'une part, le demandeur a acquis les immeubles subventionnés 17 ans (FRWEG 124655), respectivement 14 ans (FRWEG 154283, FRWEG 154284) après le début de l'aide fédérale au logement. La phase de financement de l'abaissement de base était dès lors terminée. Aucun montant ne

figure en effet sous la rubrique "Versements de l'abaissement de base" des plans acceptés par le demandeur. L'emprunt hypothécaire contracté auprès de la Fondation E._____ ne saurait dès lors financer un abaissement des loyers. Le demandeur n'explique pour le reste nullement et n'apporte aucun moyen de preuve permettant d'établir qu'il aurait contracté un emprunt auprès de la Fondation E._____ pour rembourser la dette d'abaissement de base prétendument reprise des venderesses, dont il n'y a, rappelons-le, aucune trace dans le dossier. D'autre part, le demandeur n'est pas prétérité en l'espèce par le fait qu'il perçoive et continuera de percevoir des loyers inférieurs à ceux du marché jusqu'à la fin de l'aide fédérale, dès lors que ceux-ci couvrent ses charges, conformément au principe fondamental ancré à l'art. 37 al. 3 1^{ère} phrase LCAP. Pour le reste, on ne saisit pas en quoi le respect de loyers fixés par les plans établis par le défendeur – fussent-ils bas – impliquerait, à lui seul, une reprise de la dette d'abaissement de base par le demandeur.

5.5 Sur le vu de ce qui précède, il y a lieu de retenir que le demandeur n'a repris aucune dette d'abaissement de base lors du rachat aux venderesses des immeubles objets des dossiers FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284. Partant, la LCAP ne lui confère aucun droit à bénéficier d'augmentations bisannuelles de loyers en lien avec les trois dossiers précités.

Dans ces circonstances, c'est en vain qu'il se prévaut du droit à l'égalité de traitement avec les venderesses dès lors que, contrairement à celles-ci, il n'a pas à supporter une dette d'abaissement de base.

Le demandeur ne saurait non plus tirer argument du fait que le défendeur ait accepté de modifier les plans de financement et des loyers des immeubles relatifs au dossier FRWEG 124655 et ait approuvé certaines hausses de loyers concernant dit dossier (cf. supra let. C.g). L'octroi de ces augmentations de loyers n'est en effet nullement intervenu en vue d'un remboursement des avances au titre de l'abaissement de base mais dans le but de tenir compte des circonstances particulières propres à ces immeubles. Il en va de même s'agissant de l'augmentation accordée exceptionnellement, sur les trois immeubles du demandeur (FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284), pour les années 2011/2012, par décision du 4 mars 2011, puisqu'elle est motivée par le fait que les charges du demandeur étaient supérieures aux revenus locatifs maximaux autorisés (cf. supra let. E).

6.

Le demandeur invoque ensuite que les plans des charges qu'il a repris des venderesses – et qui font partie intégrante des contrats de droit public qu'il a conclus avec le défendeur – prévoient une hausse bisannuelle de loyers de 6%. Aussi, dès lors qu'elle est prévue contractuellement et qu'il s'y est fié de bonne foi, dite hausse doit en tout état de cause être appliquée.

6.1.1 Les contrats de droit administratif sont une manifestation de volonté qui doit être interprétée selon les mêmes principes que les contrats de droit privé (cf. ATF 122 I 328 consid. 4, 121 II 81 consid. 4a). Comme pour toutes dispositions contractuelles, le juge doit recourir en premier lieu à l'interprétation subjective, c'est-à-dire rechercher la réelle et commune intention des parties, le cas échéant empiriquement, sur la base d'indices, sans s'arrêter aux expressions ou dénominations inexactes dont elles ont pu se servir, soit par erreur, soit pour déguiser la véritable nature de la convention (cf. art. 18 al. 1 CO ; ATF 133 III 675 consid. 3.3, 132 III 268 consid. 2.3.2, 132 III 626 consid. 3.1, 131 III 606 consid. 4.1). Ce n'est que si le juge ne parvient pas à déterminer cette volonté réelle des parties – parce que les preuves font défaut ou ne sont pas concluantes – ou s'il constate qu'une partie n'a pas compris la volonté exprimée par l'autre à l'époque de la conclusion du contrat (cf. ATF 131 III 280 consid. 3.1) – ce qui ne ressort pas déjà du simple fait qu'elle l'affirme en procédure mais doit résulter de l'administration des preuves (cf. arrêt du TF 5A_198/2008 du 26 septembre 2008 consid. 4.1) – qu'il doit recourir à l'interprétation objective, à savoir rechercher la volonté objective des parties, en déterminant le sens que, d'après les règles de la bonne foi, chacune d'elles pouvait et devait raisonnablement prêter aux déclarations de volonté de l'autre (application du principe de la confiance ; cf. ATF 133 III 675 consid. 3.3, 132 III 268 consid. 2.3.2, 132 III 626 consid. 3.1). Ce principe permet d'imputer à une partie le sens objectif de sa déclaration ou de son comportement, même si celui-ci ne correspond pas à sa volonté intime (cf. ATF 133 III 675 consid. 3.3, 130 III 417 consid. 3.2, 129 III 118 consid. 2.5, 128 III 419 consid. 2.2).

6.2 Se référant à des plans de financement datés du 27 novembre 2006, avec effet au 1^{er} janvier 2007 et partie intégrante des contrats de droit public conclus entre le défendeur et les venderesses, le demandeur fait valoir que ceux-là indiquent, pour le passage du premier au second semestre 2009, des augmentations de l'ordre de 6% des loyers abaissés. Aussi, dès lors qu'il a été autorisé à reprendre tels quels les plans des charges et des loyers abaissés établis par le défendeur pour les

venderesses – plans qu'il s'est par ailleurs engagé à respecter jusqu'à l'échéance du délai de 25 ans convenu – le demandeur considère qu'il était en droit de s'attendre à ce que le défendeur respecte le contrat de droit administratif tel qu'il avait été signé et tel qu'il avait d'ailleurs été précédemment appliqué aux venderesses. S'il voulait qu'il en soit autrement, le défendeur devait le prévoir dans le contrat. Or, celui-là n'a formulé aucune réserve quant à une éventuelle modification future du plan des loyers ni n'attiré son attention sur ce point. Le demandeur considère qu'il pouvait donc légitimement penser que les contrats conclus prévoyaient et prévoiraient des augmentations de loyers bisannuelles. Par ailleurs, se fondant en particulier sur l'art. 21a OLCAP, le demandeur relève que ce n'est que si les conditions défavorables du marché l'exigent ou si, indépendamment de celles-ci, il existe de sérieuses difficultés de location, que le défendeur peut approuver une modification du plan des loyers au détriment du propriétaire afin de réduire temporairement les loyers. Or, durant les quatre années qui ont précédé et suivi l'achat par le demandeur des immeubles en cause, le marché des logements Y._____ a été en situation de pénurie ou, à tout le moins, très tendu. Enfin, le demandeur indique s'être renseigné auprès de sa gérante J._____ qui lui aurait affirmé qu'il reprenait les plans des charges et des loyers tels quels et pourrait procéder à des augmentations bisannuelles de loyers, information qu'il a ensuite transmise à la banque qui l'a financé. C'est dès lors de bonne foi qu'il aurait repris les engagements des venderesses et les augmentations de loyers. Il ajoute à cet égard que sa bonne foi doit être protégée dès lors que les banques lui ont accordé un prêt hypothécaire après avoir expertisé les immeubles sur la base d'une augmentation annuelle ou bisannuelle constante des loyers de respectivement 3% ou 6%.

6.3 En l'occurrence, la volonté subjective des parties ne peut être établie dès lors qu'il ressort du dossier que, dès la naissance du rapport obligationnel, celles-ci ont eu une compréhension divergente de leurs engagements contractuels. Il y a ainsi lieu de rechercher la volonté objective des parties, en déterminant le sens que, d'après les règles de la bonne foi, chacune d'elles pouvait et devait raisonnablement prêter aux déclarations de volonté de l'autre (application du principe de la confiance).

Les trois décisions portant sur les immeubles faisant l'objet des dossiers FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284 – qui ont été acceptées par le demandeur le 20 décembre 2007, créant de ce fait un rapport contractuel de droit public entre les parties – stipulent clairement

que la dette d'abaissement de base à reprendre par le demandeur se monte à Fr. 0.–. En particulier, les plans des charges et des loyers, annexés auxdites décisions et faisant partie intégrante de la convention – ne prévoient aucune augmentation systématique des loyers, qu'il s'agisse d'une hausse annuelle de 3% ou bisannuelle de 6% (cf. supra let. C.d ; plans datés des 12 et 13 décembre 2007 produits par le demandeur les 4 juillet et 4 septembre 2013). Le demandeur ne le conteste d'ailleurs pas (cf. courrier du demandeur du 4 juillet 2013).

Il suit de là que le demandeur ne pouvait nullement déduire de bonne foi des trois décisions acceptées le 20 décembre 2007 – en particulier des plans des charges et des loyers qui en font partie intégrante – qu'il était convenu de procéder à des augmentations systématiques de loyers.

6.4 Autre est cependant la question de savoir si, par une attitude contradictoire, le défendeur a inspiré une confiance légitime chez le demandeur de ce qu'il pourrait procéder à une hausse systématique des loyers et déterminé celui-ci à des actes qui se révèlent préjudiciables à ses intérêts par la suite au point que le refus des augmentations requises par le demandeur constituerait un abus de droit de la part du défendeur et que celui-ci serait lié par l'assurance donnée.

Découlant directement de l'art. 9 Cst., et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi confère à l'administré, à certaines conditions, le droit d'exiger des autorités qu'elles se conforment aux promesses ou assurances précises qu'elles lui ont faites lorsque, sur la foi de celles-ci, il a pris des dispositions sur lesquelles il ne peut pas revenir sans subir de préjudice (cf. ATF 131 II 627 consid. 6.1, 129 I 161 consid. 4.1, 128 II 112 consid. 10b/aa). Il faut en particulier que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (cf. ATF 131 II 627 consid. 6.1, 129 I 161 consid. 4.1, 122 II 113 consid. 3b/cc et réf. cit.).

De même, en vertu de l'art. 2 al. 2 CC, l'abus manifeste d'un droit n'est pas protégé par la loi. L'existence d'un abus de droit s'apprécie au regard des circonstances du cas d'espèce, en prenant en considération les divers cas de figure mis en évidence par la jurisprudence et la doctrine (cf. ATF 134 III 52 consid. 2.1), tels que l'absence d'intérêt à l'exercice d'un droit (cf. ATF 129 III 493 consid. 5.1, 123 III 200 consid. 2b, 115 III

18), l'utilisation contraire à son but d'une institution juridique (cf. ATF 128 II 145 consid. 2.2, 122 III 321 consid. 4a) ou encore la disproportion grossière des intérêts en présence (cf. ATF 132 III 115 consid. 2.4, 129 III 493 consid. 5.1).

Selon la jurisprudence, la loi ne protège pas l'attitude contradictoire (*venire contra factum proprium*) lorsque le comportement antérieur d'une partie a inspiré une confiance légitime chez l'autre partie et déterminé celle-ci à des actes qui se révèlent préjudiciables à ses intérêts une fois que la situation a changé (cf. ATF 130 III 113 consid. 4.2, 129 III 493 consid. 5.1 ; arrêt du TF 5A_191/2012 du 12 octobre 2012 consid. 5.1.1 et réf.cit. ; PAUL-HENRI STEINAUER, Le Titre préliminaire du code civil, in : Traité de droit privé suisse, tome II/1, 2009, n. 583).

6.4.1 Il y a tout d'abord lieu de préciser que, si les plans des charges et des loyers sont établis pour les 25 années au moins que dure l'aide fédérale au logement (cf. art. 21 al. 1 OLCAP), de nouvelles circonstances sont toutefois susceptibles de déployer des effets sur le contenu du contrat et d'en justifier la modification. Aussi, même lorsqu'un plan des hausses de loyers a été adopté, il peut être adapté, pendant toute la durée du contrôle des loyers, afin de tenir compte notamment des conditions du marché (cf. JEAN-MARC SIEGRIST, Les loyers et les frais accessoires des logements subventionnés, in : 10^e Séminaire sur le droit du bail, Neuchâtel 1998, p. 24). Fondé sur l'art. 45 al. 2 LCAP, l'art. 21 al. 3 OLCAP dispose en effet que les augmentations prévues dans le cadre du plan des loyers et du plan de financement peuvent être adaptées aux conditions du marché par l'office.

De même, les intérêts du capital étranger et du capital propre investis – lesquels sont adaptés à l'évolution des coûts – figurent, selon l'art. 37 al. 2 LCAP en lien avec l'art. 23 OLCAP, parmi les charges du propriétaire que les recettes procurées par le loyer doivent couvrir. Les hausses ou les baisses du taux d'intérêt hypothécaire au cours des années se traduisent dès lors, en application de l'art. 37 al. 3 LCAP, par un ajustement correspondant, par le défendeur, du plan primitif des loyers aux changements de situation (cf. FF 1973 II 663, p. 735 à 737 ; documents "Conditions générales pour les logements en location" mai 2004 et "Informations aux gérances", publiés sur le site Internet de l'OFL : <http://www.bwo.admin.ch/themen/wohnraumfoerderung/00155/index.html?lang=fr>). Les plans des charges acceptés par le demandeur prévoient par ailleurs expressément que "les montants de l'abaissement de base ne

sont valables que pour les taux d'intérêts en vigueur lors de l'impression du présent plan des charges".

Aussi, il convient d'admettre que, de manière générale, les plans de financement et des loyers établis par le défendeur ne constituent pas une assurance ferme à bénéficiaire de hausses de loyers jusqu'au terme de l'aide fédérale au logement.

6.4.2 De même, le demandeur n'est pas habilité à se prévaloir des plans édictés pour le compte des vendeuses pas plus que de prétendues garanties qu'il aurait reçues de J._____ ou d'autres intervenants encore quant à l'application de hausses périodiques de loyers sur lesdits immeubles. Lesdits plans ne lui étaient pas destinés et le fait qu'ils aient été annexés aux contrats de vente immobilière conclus avec les vendeuses n'implique aucune obligation à charge du défendeur puisque les décisions par lesquelles celui-ci a approuvé ces ventes contiennent d'autres plans ne prévoyant, quant à eux, aucune augmentation systématique des loyers (cf. supra consid. 6.3). Tout au plus, le demandeur est légitimé à invoquer un vice de la volonté à l'égard de ses cocontractantes dans le cadre d'un procès civil. À cet égard, il convient toutefois de relever, s'agissant des objets FRWEG 154283 et FRWEG 154284, que le demandeur n'a pu, contrairement à ce qu'il prétend, reprendre les plans des charges et des loyers établis en date du 27 novembre 2006 et contenant les hausses bisannuelles de loyers. En effet, il ressort du dossier que ceux-ci ont été modifiés par le défendeur et les hausses périodiques supprimées, avec effet au 1^{er} juillet 2007, les 21 août 2007 pour le dossier FRWEG 154284 et 5 septembre 2007 pour le dossier FRWEG 154283, à savoir lorsque les vendeuses étaient toujours propriétaires des immeubles. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle J._____ a requis du défendeur de réintroduire lesdites augmentations par courrier du 12 octobre 2007 (cf. supra let. C.a). Quant aux garanties obtenues de tiers, telle la gérance J._____, elles ne sauraient en aucun cas lier le défendeur.

De plus, il ne peut déduire un quelconque droit à l'augmentation systématique des loyers de la part du défendeur du courrier que celui-ci a adressé aux vendeuses le 24 septembre 2007 indiquant notamment que les contrats de vente devaient prévoir que le nouveau propriétaire observerait les listes de loyers et les plans des charges en vigueur pour toute la durée de l'aide fédérale et que, en particulier, les loyers maximums prescrits ne devraient pas être dépassés. En effet, ce courrier ne se réfère pas expressément à la situation concrète ni à la personne du

demandeur – qui n'est nullement mentionné – mais indique de manière générale les conditions auxquelles est subordonnée l'approbation à la vente des immeubles en cause. Pour le surplus, il sied de relever qu'il est difficilement compréhensible que le demandeur, désireux d'acquérir des objets immobiliers d'une valeur de plusieurs millions de francs, ne se soit pas personnellement renseigné sur les conséquences précises de l'assujettissement desdits objets à la LCAP dans l'hypothèse où il en deviendrait l'acquéreur.

6.4.3 S'agissant de l'objet FRWEG 124655, les plans des charges et des loyers – faisant partie intégrante de la décision du 12 décembre 2007 acceptée le 20 décembre 2007 – ne prévoient aucune augmentation systématique des loyers. Ils ne contiennent dès lors aucun engagement à procéder à des augmentations périodiques de loyers. Il est toutefois vrai que de nouveaux plans indiquant certaines augmentations de loyers ont par la suite été remis au défendeur, à savoir le 15 août 2008, le 12 février 2009 et le 19 février 2010. Néanmoins, on ne saisit pas quels actes préjudiciables aux intérêts du demandeur lesdits nouveaux plans auraient pu inciter celui-ci à accomplir puisqu'à ces dates, il était déjà propriétaire des immeubles en cause et lié au défendeur par la convention du 20 décembre 2007. Aucune disposition particulière prise ultérieurement n'a d'ailleurs jamais été alléguée ni prouvée.

6.4.4 Pour les mêmes motifs, le demandeur ne saurait tirer argument du courriel du 27 septembre 2010 faisant état d'un entretien téléphonique de février 2008 au cours duquel le défendeur aurait finalement accepté d'établir de nouveaux plans comprenant des augmentations de loyers pour les trois dossiers. Le défendeur a d'ailleurs répondu le lendemain à ce courrier électronique en contestant avoir pris un tel engagement, qui plus est par téléphone, et a rappelé au demandeur le principe du loyer couvrant les coûts admissibles.

6.4.5 Enfin, dès lors qu'il a été établi que la dette d'abaissement de base avait été remboursée avant l'aliénation des immeubles subventionnés au demandeur (cf. supra consid. 5.1 in fine), il y a lieu d'admettre que le défendeur n'a pas violé le droit fédéral en supprimant les hausses systématiques de loyers prévues initialement dans les plans de financement et des loyers, conformément au principe du loyer couvrant les coûts admissibles contenu à l'art. 37 al. 3 LCAP (cf. supra consid. 5.5). Pour le reste, il n'est pas question ici de réduction temporaire des loyers au sens de l'art. 21a OLCAP comme l'invoque à tort le demandeur.

6.4.6 Sur le vu de ce qui précède, il convient d'admettre que le demandeur ne saurait se prévaloir d'une assurance ou d'un comportement du défendeur qui lui aurait inspiré une confiance légitime et l'aurait déterminé à des actes préjudiciables à ses intérêts.

7.

En définitive, il y a lieu d'admettre que le demandeur n'a aucune prétention à obtenir des augmentations systématiques des loyers des logements subventionnés référencés FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284. Mal fondée, l'action doit dès lors être rejetée.

Précisons encore à cet égard que les coûts supplémentaires supportés en l'espèce par le demandeur en raison du taux d'intérêt hypothécaire défavorable appliqué à ses emprunts (cf. let. E) ne sont pas pris en compte dans le plan des charges des immeubles. Seuls les intérêts des capitaux étrangers investis ne dépassant pas les taux usuels pratiqués sur le marché sont couverts par les revenus des loyers (cf. art. 37 al. 2 et 3 LCAP en lien avec art. 23 al. 1 OLCAP). Aussi, comme le relève le défendeur, l'augmentation systématique des loyers n'a pas pour but de financer un emprunt à un taux hypothécaire supérieur aux conditions moyennes du marché.

8.

Les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (cf. art. 63 al. 1 PA, par renvoi de l'art. 44 al. 3 LTAF, et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1^{ère} phrase et 4 FITAF).

En l'espèce, les frais de procédure doivent être fixés à Fr. 3'500.– et mis à la charge du demandeur débouté. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant déjà versée par le demandeur.

9.

Compte tenu de l'issue de la procédure, le demandeur n'a pas droit à des dépens (cf. art. 64 al. 1 PA, par renvoi de l'art. 44 al. 3 LTAF, et 7 al. 1 FITAF *a contrario*).

Les autorités fédérales n'ont pas droit aux dépens (art. 7 al. 3 FITAF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

L'action est rejetée.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 3'500.–, sont mis à la charge du demandeur. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant déjà perçue.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- au demandeur (acte judiciaire)
- au défendeur(acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR (acte judiciaire)

Le président du collège :

La greffière :

Pascal Richard

Muriel Tissot

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, 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 : 14 avril 2014