



Cour II
B-2583/2019

Arrêt du 27 août 2020

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),
Christian Winiger, David Aschmann, juges,
Pascal Bovey, greffier.

Parties

X. _____,
représentée par Maître Alain Ribordy, avocat,
recourante,

contre

Société coopérative d'habitation Y. _____,
intimée,

Office fédéral du logement OFL,
autorité inférieure.

Objet

Contrôle des loyers.

Faits :**A.**

A.a Le 17 octobre 2018, l'Office fédéral du logement OFL (ci-après : l'autorité inférieure) a rendu une décision (ci-après : la décision initiale) constatant que le loyer mensuel net initial de 630 francs payé par X._____ (ci-après : la recourante) dépassait de 4,13 francs par mois depuis le 1^{er} janvier 2017 la limite du loyer couvrant les coûts et que la hausse de loyer mensuelle de 240 francs signifiée par la société coopérative d'habitation Y._____ (ci-après : l'intimée) dès le 1^{er} octobre 2017 n'était pas abusive. L'autorité inférieure a également jugé que le loyer après la hausse intervenue le 1^{er} octobre 2017 était inférieur de 9,11 francs par mois à la limite du loyer couvrant les coûts et qu'il en résultait une différence corrigée de 4,98 francs par mois en faveur de la bailleresse. L'autorité inférieure a conclu que le loyer trop perçu par l'intimée auprès de la recourante du mois de janvier au mois de septembre 2017, se montant à 37,17 francs, devait se voir compensé par la marge corrigée de la hausse mensuelle après travaux non utilisée de 4,98 francs, dite compensation prenant fin au mois de mai 2018.

A.b Par écritures du 23 novembre 2018, la recourante a formé recours contre la décision précitée. Cette cause est traitée par le juge instructeur Pietro Angeli-Busi sous la référence B-6670/2018. Dans son mémoire, la recourante conclut à l'annulation de la décision initiale et à son renvoi à l'autorité inférieure pour complément d'instruction selon les considérants de la décision du Tribunal administratif fédéral. Subsidièrement, la recourante demande à ce que le loyer de son appartement sis [...] soit fixé à 400 francs par mois depuis le 1^{er} janvier 2017.

A.c Dans le cadre de l'échange d'écritures découlant de la cause susmentionnée, l'intimée a, dans sa réponse du 17 janvier 2019, produit un calcul relatif au loyer 2017 basé sur les comptes de l'année 2016, un calcul relatif au loyer 2018 basé sur le budget de l'année 2018 et un état du décompte final des travaux de rénovation intervenus durant l'année 2017. Dans sa réplique du 11 février 2019 la recourante a par ailleurs déposé les comptes de l'intimée de l'année 2017 et un échange de courriers avec l'intimée au sujet de son budget de l'année 2018.

A.d Par ordonnance du 12 février 2019, le Tribunal administratif fédéral a invité l'autorité inférieure à déposer sa duplique jusqu'au 15 mars 2019 et, dans le même délai, donné la possibilité également à l'intimée de dupliquer.

Ledit délai a, par ordonnance du 15 mars 2019, été prolongé jusqu'au 30 avril 2019.

A.e Donnant suite aux ordonnances des 12 février et 15 mars 2019, l'intimée a, par courrier du 1^{er} mars 2019, déposé sa duplique dans le délai imparti.

B.

B.a Sur la base de la réponse de l'intimée du 17 janvier 2019 et de la réplique de la recourante du 11 février 2019, l'autorité inférieure a procédé à un nouvel examen de la décision initiale la conduisant à rendre, le 30 avril 2019, une nouvelle décision (ci-après : la décision reconsidérée). Le motif principal de cette reconsidération tient au fait que le décompte final des travaux de rénovation entrepris par l'intimée s'est avéré sensiblement inférieur à ce qui avait été budgété. L'autorité inférieure a donc dû adapter le calcul de l'augmentation de loyer de l'intimée aux chiffres définitifs. Les comptes de l'année 2017 de l'intimée étant dorénavant connus, l'autorité inférieure a pu calculer le loyer de l'année 2018. La décision reconsidérée se penche également sur le calcul des loyers sur la base du budget de l'année en cours de l'intimée et établit quels coûts peuvent ou ne peuvent pas entrer en considération dans le calcul du loyer. L'autorité inférieure a porté la décision reconsidérée à la connaissance du Tribunal administratif fédéral le 30 avril 2019, en annexe à sa duplique dans la cause B-6670/2018 déposée le même jour. Le dispositif de ladite décision se présente comme suit :

1. Le loyer net initial de Madame X. _____, depuis le 1^{er} janvier 2017, de frs 630.- par mois, ne dépasse pas la limite du loyer couvrant les coûts.
2. La hausse de loyer mensuelle de frs 240.- signifiée par la société coopérative d'habitation Y. _____ à Madame X. _____ au 1^{er} octobre 2017 doit être réduite à frs. 230.87. Son nouveau loyer net sera dès cette date de frs 860.87 par mois.
3. Le loyer net de Madame X. _____, doit être réduit depuis le 1^{er} mai 2018 de frs 134.54 par mois. Son nouveau loyer net sera dès cette date de frs 728.33 par mois.
4. Aucun frais de procédure ne sont prélevés, les éventuels dépens sont compensés.

B.b Par ordonnance du 1^{er} mai 2019, le Tribunal administratif fédéral a porté la duplique de l'autorité inférieure du 30 avril 2019 accompagnée de

celle de l'intimée du 1^{er} mars 2019 à la connaissance de la recourante et l'a invitée à indiquer si, compte tenu de la reconsidération de la décision attaquée, elle entendait maintenir son recours et, le cas échéant, à déposer ses éventuelles observations. Cette possibilité a été réitérée dans une ordonnance du 17 mai 2019 à l'occasion de la transmission de nouvelles écritures des parties.

C.

Par écritures du 27 mai 2019, la recourante a formé recours auprès du Tribunal administratif fédéral contre la décision reconsidérée par l'autorité inférieure. Elle affirme que l'autorité inférieure n'est autorisée à procéder à un nouvel examen de la décision attaquée que jusqu'à l'envoi de sa réponse. Ainsi, au moment de déposer sa duplique, l'autorité inférieure n'avait plus la compétence de reconsidérer sa décision du 17 octobre 2018. Elle ne pouvait que proposer au Tribunal administratif fédéral d'admettre partiellement le recours du 23 novembre 2018 dans le sens exposé par sa nouvelle décision. Pour les raisons qui précèdent, la recourante demande au Tribunal administratif fédéral de constater la nullité de la décision reconsidérée, subsidiairement de l'annuler, et de lui accorder une indemnité à titre de dépens solidairement à charge de l'autorité inférieure et de l'intimée, fixée sur la base d'une liste de frais qui sera produite à la fin de l'échange des écritures. Finalement, la recourante déclare que le juge Pietro Angeli-Busi, juge instructeur de l'affaire B-6670/2018, ne peut traiter le recours car ce dernier, par ses ordonnances des 1^{er} et 17 mai 2019, a déjà manifesté l'opinion que l'autorité inférieure avait la compétence de prendre la décision attaquée, ce qui est précisément contesté par son recours.

D.

Par décision incidente du 4 juillet 2019, le juge instructeur de la cause B-6670/2018 a suspendu dite procédure jusqu'à droit connu sur la présente cause B-2583/2019 qui a été attribuée à un collègue modifié en conséquence.

E.

Dans ses remarques responsives du 25 juillet 2019, l'autorité inférieure renvoie aux considérants et conclusions de la décision reconsidérée du 30 avril 2019 et conclut au rejet de toutes les conclusions prises par la recourante dans son recours du 27 mai 2019. Elle affirme que la recourante se trompe en affirmant qu'en respect de la loi l'autorité inférieure ne pouvait reconsidérer sa décision initiale que jusqu'au dépôt de sa réponse. L'autorité inférieure défend l'avis qu'une décision peut se

voir reconsidérée tant que la procédure d'échange d'écritures est ouverte. Ainsi, lorsque le Tribunal administratif fédéral invite l'autorité inférieure à déposer une duplique, la reconsidération de sa décision demeure possible. L'autorité inférieure estime ainsi avoir valablement rendu la décision reconsidérée car celle-ci se fonde sur des faits et des pièces nouvellement produits par les parties et s'avère plus favorable à la recourante que la décision initiale. Elle observe en outre que la recourante disposait de la possibilité de contester la décision reconsidérée dans le cadre de la procédure de recours initiale.

F.

Par ordonnance du 13 août 2019, le Tribunal administratif fédéral a transmis à la recourante et à l'intimée un double des observations de l'autorité inférieure du 25 juillet 2019. Elle a également donné la possibilité à la recourante de faire part de ses remarques éventuelles jusqu'au 29 août 2019. Cette dernière n'a pas donné suite à ce courrier.

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

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF – non réalisées en l'espèce – le Tribunal administratif fédéral connaît, selon l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prononcées par l'Office fédéral du logement OFL (art. 9 al. 3 de l'ordonnance du 19 mai 2004 du DEFR sur les coopératives d'habitation du personnel de la Confédération [O-DEFR, RS 842.18]). Il est donc compétent pour statuer sur la présente affaire.

1.2 La qualité pour recourir doit être reconnue à la recourante dès lors qu'elle a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure et est spécialement atteinte par la décision attaquée (art. 48 al. 1 PA).

1.3 Les dispositions relatives à la représentation (art. 11 al. 1 PA), au délai de recours (art. 50 al. 1 PA), à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 52 al. 1 PA) ainsi qu'à l'avance de frais (art. 63 al. 4 PA) sont en outre respectées.

Le recours est ainsi recevable.

2.

Dans le cadre de la procédure B-6670/2018, l'autorité inférieure a, au cours de l'échange d'écritures, reconsidéré sa décision du 17 octobre 2018 et rendu une nouvelle décision. La recourante fait valoir que l'autorité inférieure ne pouvait reconsidérer la décision initiale que jusqu'au dépôt de sa réponse et que, par conséquent, elle n'avait, au moment du dépôt de sa duplique, plus le pouvoir de prendre une nouvelle décision. Ainsi, la recourante demande au tribunal de céans de constater la nullité de la décision reconsidérée, subsidiairement de l'annuler. Il convient d'examiner dans un premier temps si, au moment du dépôt de sa duplique, l'autorité inférieure demeurait compétente pour reconsidérer sa décision initiale (cf. infra consid. 3). Il s'agira ensuite de vérifier en outre que la décision reconsidérée s'avère favorable à la recourante par rapport à la décision initiale afin de garantir que l'interdiction de la reformatio in peius soit respectée (cf. infra consid. 4).

3.

3.1 Selon la jurisprudence, les actes administratifs irréguliers ne sont en général pas nuls, mais annulables. Une décision n'est nulle, c'est-à-dire absolument inefficace, que si le vice qui l'affecte est particulièrement grave, s'il est manifeste ou du moins facilement décelable et si, de surcroît, la sécurité du droit n'est pas sérieusement mise en danger par la constatation de cette nullité. Entrent avant tout en considération, comme motifs de nullité, l'incompétence fonctionnelle et matérielle de l'autorité appelée à statuer, ainsi qu'une erreur manifeste de procédure (cf. ATF 138 III 49 consid. 4.4.3 ; 132 II 21 consid. 3.1 et les réf. cit. ; arrêt du TF 1B_51/2020 du 25 février 2020 consid. 2.1.2 ; arrêts du TAF C-5574/2016 du 11 décembre 2018 consid. 6.5.2 ; A-2653/2014 du 23 janvier 2015 consid. 4.1).

En vertu de l'art. 58 al. 1 PA, l'autorité inférieure peut, jusqu'à l'envoi de sa réponse, procéder à un nouvel examen de la décision attaquée. Toutefois, une pratique bien établie admet que l'administration a la possibilité de reconsidérer sa décision non seulement jusqu'à l'échéance du délai pour répondre au recours mais également lorsqu'elle est invitée par l'autorité de recours à prendre à nouveau position dans le cadre d'un échange d'écritures ultérieur. Elle répond au souci d'économie de procédure qui constitue l'esprit et le but de l'art. 58 PA et qui avait motivé le législateur à instaurer – par le biais de la nouvelle décision au sens dudit article – une exception au principe de l'effet dévolutif du recours (cf. ATF 130 V 138 consid. 4.2 ; arrêt du TF 2C_653/2012 du 28 août 2012 consid. 4.2.3 ;

ATAF 2011/30 consid. 5 ; arrêts du TAF E-5935/2018 du 29 mai 2020 consid. 7.2 ; B-5301/2019 du 25 mars 2020 consid. 2.3.2 ; F-2884/2017 du 18 juillet 2019 consid. 5.4 ; C-6944/2013 du 27 mars 2017 consid. 4.3.1 ; B-5309/2014 du 19 mai 2015 consid. 2.1.1 ; C-2613/2011 du 19 novembre 2014 consid. 1.4 et les réf. cit. ; AUGUST MÄCHLER, in : Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schlindler (édit.), 2^e éd. 2019, art. 58 n° 16 ; ANDREA PFLEIDERER, in : Waldmann/Weissenberger (édit.), Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2^e éd. 2016, art. 58 n° 36 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2^e éd. 2013, n° 3.44 ; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3^e éd. 2013, n° 706). L'institution de la nouvelle décision au sens de l'art. 58 PA conserve en particulier tout son sens lorsque, dans le cadre du nouvel échange d'écritures, l'autorité inférieure est confrontée pour la première fois à un changement notable de circonstances survenu après l'envoi de la réponse et imposant un nouvel examen d'une décision qui avait été rendue sur la base d'un état de fait et de droit différent (cf. arrêt C-2613/2011 consid. 1.4).

3.2 En l'espèce, l'autorité inférieure a prononcé la décision reconsidérée au moment du dépôt de sa duplique, soit dans le cadre d'un nouvel échange d'écritures ordonné par le Tribunal administratif fédéral alors que la procédure demeurait pendante. Contrairement à ce qu'affirme la partie recourante, la pratique rappelée ci-dessus admet que la reconsidération puisse, pour des raisons tirées de l'économie de la procédure, intervenir après l'envoi de la réponse lorsque l'autorité inférieure est invitée une seconde fois à prendre position. En particulier, l'ouvrage de doctrine cité par la recourante (cf. BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2^e éd. 2015, p. 391) ne contredit en aucune façon cette pratique puisqu'il se contente de reprendre le texte légal de l'art. 58 al. 1 PA et – pour le surplus – ne se prononce aucunement sur la question de savoir si les termes « sa réponse » utilisés par le législateur (« ihrer Vernehmlassung » dans la version allemande du texte de loi) désignent la première ou la dernière prise de position de l'autorité inférieure dans le cadre de la procédure. Par ordonnance du 15 mars 2019, le tribunal de céans a explicitement invité l'autorité inférieure à se prononcer, jusqu'au 30 avril 2019, sur la réplique de la recourante. Dans le respect de ce délai, l'autorité inférieure a déposé sa duplique à laquelle elle a joint la décision reconsidérée, datée également du 30 avril 2019. Il ne fait ainsi aucun doute que l'autorité inférieure était, d'un point de vue formel, en droit de reconsidérer la décision initiale jusqu'à l'échéance du délai accordé par le tribunal de céans pour déposer sa duplique, lequel s'avère au demeurant respecté en

l'état. À cela s'ajoute que ladite décision se révèle d'autant plus justifiée que l'autorité inférieure se trouvait, à cette étape précise de la procédure, pour la première fois confrontée à de nouveaux moyens de preuve apportés par l'intimée et la recourante lors du premier échange d'écritures. Selon la recourante, l'autorité inférieure pouvait uniquement proposer au Tribunal administratif fédéral d'admettre partiellement le recours du 23 novembre 2018 dans le sens exposé par sa « nouvelle décision ». Or, la solution préconisée par la recourante va à l'encontre de l'esprit et du but de l'art. 58 al. 1 PA qui – dans un souci de simplification de la procédure – vise à permettre à l'autorité administrative de revenir sur sa décision lite pendente si celle-ci s'avère incorrecte, notamment à la lumière des éléments du recours (cf. ATF 127 V 228 consid. 2b/bb et les réf. cit.). Refuser de qualifier le nouvel acte de l'autorité inférieure de « nouvelle décision » et en tenir compte comme une proposition d'admettre partiellement le recours du 23 novembre 2018 prolongerait inutilement la procédure initiale, ce qui contreviendrait au principe de l'économie de la procédure sous-tendu par l'art. 58 al. 1 PA.

3.3 Sur le vu de ce qui précède, il appert que l'autorité inférieure détenait toujours, au moment du dépôt de sa duplique, la compétence de reconsidérer sa décision du 17 octobre 2018 et de rendre une nouvelle décision. De ce point de vue, la décision reconsidérée n'est donc ni entachée d'un motif de nullité ni ne doit se voir annulée. Reste encore à examiner si ladite décision a effectivement été rendue en faveur des conclusions de la recourante (cf. infra consid. 4).

4.

4.1 Si l'autorité inférieure peut reconsidérer sa décision dans le cadre de l'échange d'écritures, cela n'est envisageable qu'en faveur des conclusions du recourant. Le fait de recourir ne saurait en effet permettre à l'autorité inférieure d'aggraver la situation de ce dernier (cf. ATF 127 V 228 consid. 2b/bb ; AUGUST MÄCHLER, op. cit., art. 58 PA n° 23 ; ANDREA PFLEIDERER, op. cit., art. 58 PA n° 39). L'interdiction de la reformatio in peius est un principe juridique clair et incontesté dont la violation contrevient à l'art. 9 Cst (cf. arrêt du TF 5A_757/2013 du 14 juillet 2014 consid. 2.1). Par conséquent, une reformatio in peius prononcée par l'autorité inférieure dans le cadre de l'échange d'écritures d'une procédure de recours serait contraire à l'esprit et au but de l'art. 58 PA. Selon le Tribunal fédéral, une telle décision s'avère nulle et doit tout au mieux être considérée comme une conclusion de l'autorité inférieure invitant l'autorité de recours à statuer en ce sens (cf. ATF 127 V 228 consid. 2b/bb ; arrêt du

TF 2C_653/2012 du 28 août 2012 consid. 4.3.1 et la réf. cit. ; arrêts du TAF B-4118/2018 du 5 octobre 2018 consid. 6.1.5 ; B-7337/2010 du 15 avril 2011 consid. 6.2.2 ; ETIENNE POLTIER, in : Revue de droit administratif et de droit fiscal [RDAF] 2002 I 318, p. 322).

4.2 En l'espèce, l'autorité inférieure avait, dans sa décision du 17 octobre 2018, estimé que le loyer mensuel net initial de 630 francs payé par la recourante depuis le 1^{er} janvier 2017 dépassait de 4,13 francs par mois la limite du loyer couvrant les coûts. Après reconsidération, l'autorité inférieure est revenue sur cette constatation et a constaté que le loyer net initial payé par la recourante depuis le 1^{er} janvier 2017 ne dépassait pas la limite du loyer couvrant les coûts. Cependant, la situation de la recourante reste – d'un point de vue économique – inchangée sur cette question étant donné que la décision du 17 octobre 2018 prévoit que le loyer trop perçu par l'intimée se voit compensé par la marge corrigée de hausse mensuelle après travaux non utilisée de 4,98 francs. Quant à la hausse de loyer mensuelle de 240 francs signifiée par l'intimée au 1^{er} octobre 2017, l'autorité inférieure l'a jugée comme étant non abusive. Dans la décision reconsidérée, celle-ci l'a réduite à 230,87 francs par mois. Finalement, elle a par ailleurs réduit de 134,54 francs le loyer mensuel net dû à partir du 1^{er} mai 2018 en le fixant à 728,33 francs. En comparaison avec la première décision rendue, la situation de la recourante se trouve donc manifestement améliorée.

4.3 En conclusion, la décision reconsidérée n'aggrave pas la situation de la recourante par rapport à la décision initiale et ne constitue donc pas une *reformatio in peius*. Elle n'est dès lors pas viciée de ce point de vue non plus.

5.

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, la conclusion de la recourante tendant à la constatation de la nullité de la décision reconsidérée, subsidiairement à son annulation, doit donc être rejetée. Partant, le recours suivra le même sort et doit être rejeté.

6.

Dans le traitement du présent recours, le Tribunal administratif fédéral a donné droit à la demande de récusation de la recourante dirigée à l'encontre du juge Pietro Angeli-Busi et désigné un nouveau juge instructeur. Cependant, dans la mesure où elle se limite à la question de la compétence de l'autorité inférieure à prononcer la décision reconsidérée, et à défaut d'autres conclusions prises par la recourante, ladite demande

de récusation ne saurait remettre en cause la légitimité du juge Pietro Angeli-Busi à continuer d'instruire la procédure initiée le 23 novembre 2018 et conduite sous la référence B-6670/2018. Le dossier de cette cause lui est donc transmis pour suite utile.

7.

Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA 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, 1^{ère} phrase, et 4 FITAF). En l'espèce, la recourante a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à 1'500 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils sont compensés par l'avance de frais de 1'500 francs déjà versée.

Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Le dossier de la cause B-6670/2018 est transmis au juge instructeur pour la poursuite de la procédure.

3.

Les frais de procédure de 1'500 francs sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée du même montant.

4.

Il n'est pas alloué de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire) ;
- à l'intimée (acte judiciaire) ;
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire) ;
- au juge instructeur de la procédure B-6670/2018 (par poste interne).

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

Le greffier :

Jean-Luc Baechler

Pascal Bovey

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 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). 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 de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition : 28 août 2020