



Cour II
B-3059/2018

Arrêt du 20 février 2020

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
Eva Schneeberger, Keita Mutombo, juges,
Yann Grandjean, greffier.

Parties

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

contre

Y. _____,
représentée par Maître Philippe Corpataux, avocat,
intimée,

Office fédéral du logement OFL,
autorité inférieure.

Objet

Compétence de l'OFL.

Faits :**A.**

A.a L'immeuble situé à (...) est au bénéfice de l'aide fédérale au logement prévue par la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logement (LCAP, RS 843) depuis le 1^{er} juillet 1993 et ce pour une durée de 25 ans.

A.b L'immeuble précité ayant fait l'objet d'une vente, l'Office fédéral du logement (ci-après : l'OFL ou l'autorité inférieure) a, le 12 décembre 2011, rendu une décision adressée à Y. _____ (ci-après : la bailleuse ou l'intimée), la nouvelle propriétaire, concernant l'octroi des aides fédérales et les conséquences qui en découlent. En apposant, le 6 janvier 2012, sa signature sur ladite décision, la bailleuse a conclu, respectivement repris, un contrat de droit public passé avec l'autorité inférieure fixant le principe des loyers subventionnés selon le régime de la LCAP ainsi que les loyers maximaux admissibles.

A.c Le 5 avril 2016, la bailleuse, représentée par la régie A. _____, et X. _____ (ci-après : la demanderesse ou la recourante), ont conclu un contrat de bail à loyer portant sur un appartement de 4 pièces et demie au 2^e étage de l'immeuble situé à (...).

B.

B.a Le 22 août 2017, la demanderesse a déposé, à l'encontre de la bailleuse, une action au fond, auprès du Tribunal des baux de l'arrondissement de la Sarine du Canton de Fribourg, concluant à ce que le loyer de l'appartement remis à bail soit fixé à 800 francs par mois dès le 1^{er} juillet 2016 et à ce que la défenderesse soit condamnée à lui rembourser les loyers trop payés, soit 370 francs par mois depuis le 1^{er} juillet 2016 et jusqu'à l'entrée en force de la décision. Cette action a été complétée notamment en date du 23 mars 2018.

B.b Par décision du 26 juin 2018, le Tribunal des baux de l'arrondissement de la Sarine a rejeté la demande précitée et s'est déclaré incompétent à contrôler le loyer en cause. Cette décision a fait l'objet d'un recours devant le Tribunal cantonal du Canton de Fribourg. La cause est actuellement suspendue.

C.

C.a Parallèlement à la procédure civile, la demanderesse a saisi, en date du 1^{er} juin 2017, l'autorité inférieure d'une demande de contrôle de loyer sur la base d'un possible rendement abusif au sens de l'art. 269 CO. Elle estime, du fait que le loyer convenu entre les parties au contrat de bail soit en dessous de la limite de loyer fixée par la liste des loyers LCAP, que son loyer a été "fixé selon les règles du marché" et, par conséquent, "sans aucun contrôle étatique". Un tel loyer ne serait pas conforme à ladite liste et devrait donc être soumis au droit civil. La demanderesse conclut à ce que le contrôle d'un loyer soumis au régime de la LCAP plus bas que la limite maximale prévue par ce même régime ne relève pas de la compétence de l'autorité inférieure mais de celle d'un tribunal civil.

C.b En date du 1^{er} février 2018, l'autorité inférieure a informé les parties de l'échéance du contrat de droit public le 30 juin 2018. A partir du 1^{er} juillet 2018, les loyers ne seront plus soumis au régime de la LCAP mais à celui du Code des obligations. Il était encore précisé qu'en cas de modification du loyer il faudra procéder selon la voie de l'art. 269d CO.

C.c Par décision incidente non datée, notifiée à la recourante le 1^{er} mai 2018, l'autorité inférieure s'est déclarée compétente en matière de contrôle des loyers de l'immeuble situé à (...).

D.

Le 25 mai 2018, la demanderesse a déposé recours auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF) contre la décision non datée, notifiée le 1^{er} mai 2018 par l'autorité inférieure. Elle conclut à ce que ladite décision soit annulée, que l'autorité inférieure soit déclarée incompétente à répondre à la question de savoir si le loyer fixé à 1'170 francs par mois est abusif au regard de l'art. 269 CO et à ce qu'une indemnité de dépens lui soit allouée pour ses frais d'avocat dans la présente procédure. Subsidiairement, la recourante conclut à ce que la décision attaquée soit modifiée comme suit : "L'Office fédéral du logement est l'autorité compétente en matière de contrôle des loyers de l'immeuble situé à (...) jusqu'au 30 juin 2018. L'office fédéral du logement n'est pas compétent pour connaître de la demande de baisse de loyer que X._____ déposé le 23 mars 2018 [devant la juridiction civile], tendant à obtenir que le loyer de l'appartement que Y._____ lui a remis à bail, (...), soit fixé à Fr. 800 par mois dès le 1^{er} juillet 2018".

E.

E.a Le 11 juin 2018, la recourante a déposée, auprès du Tribunal, une demande d'assistance judiciaire partielle, son avocat étant pris en charge par B._____.

E.b Par courrier du 11 juillet 2018, la recourante a complété sa demande à l'aide du formulaire " Demande d'assistance judiciaire" et a produit tous les documents mentionnés par ledit formulaire.

E.c Par décision incidente du 31 juillet 2018, le Tribunal a admis la demande d'assistance judiciaire partielle en ce sens que la recourante est dispensée du paiement des frais de procédure.

F.

F.a Par réponse du 14 septembre 2018, l'intimée a conclu au rejet du recours et à ce que l'autorité inférieure soit reconnue compétente pour connaître la question d'un loyer abusif fixé à 1'170 francs par mois (frais accessoires non compris). S'agissant des conclusions subsidiaires de la recourante portant sur les prétentions dues après le 30 juin 2018, l'intimée s'en remet à la justice. L'intimée ne conteste pas le fait que l'appartement loué par la recourante sorte du contrôle des loyers à partir du 1^{er} juillet 2018. Selon elle, cette question n'a pas nécessité d'être examinée par le Tribunal puisqu'elle ferait l'objet d'une nouvelle procédure dans laquelle une requête en conciliation a été déposée.

F.b Invitée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure a déposé, le 14 septembre 2018, ses observations. Elle renvoie, dans le principe, aux considérants de la décision attaquée. Elle relève que la recourante n'a déposé aucune conclusion de contrôle ou de fixation du loyer par l'OFL dès le 1^{er} juillet 2018 et qu'elle n'a jamais été informée des conclusions prises par la recourante devant le Tribunal des baux de la Sarine, en particulier celles concernant la fixation du loyer après le 30 juin 2018. L'autorité inférieure indique n'avoir aucune intention de contrôler les loyers de l'intimée dès le 1^{er} juillet 2018 étant donné que l'aide fédérale LCAP pour l'immeuble en cause échoit à cette date. Elle informe également le Tribunal que si sa compétence venait à être confirmée, elle rendra une décision de fond qui abordera la question du contenu du contrôle de loyer LCAP. Elle relève que la recourante anticipe cette question dans son recours en faisant l'amalgame de la compétence et du fond. Pour tous ces motifs,

l'autorité inférieure rejette la conclusion principale de la recourante et constate que sa conclusion subsidiaire est sans objet.

G.

Suite à une prolongation de délai, la recourante, par réplique du 13 novembre 2018, s'est déterminée sur la réponse de l'intimée et les observations de l'autorité inférieure. Elle informe également le Tribunal avoir, le 16 août 2018, déposé appel auprès du Tribunal cantonal fribourgeois contre la décision du Tribunal des baux de l'arrondissement de la Sarine rendue le 26 juin 2018 et que, de ce fait, une procédure civile est pendante (consid. B.b).

H.

H.a Par duplique du 29 novembre 2018, l'autorité inférieure a confirmé son renvoi, dans le principe, aux considérants de la décision attaquée ainsi qu'à ses observations du 14 septembre 2018. L'autorité inférieure souligne que la recourante poursuit son amalgame des questions de compétence et de fond et rappelle que seule la question de la compétence en matière de contrôle fait objet de la décision attaquée. L'étendue et les modalités du contrôle de loyer sont des questions que l'autorité inférieure traitera dans la décision au fond.

H.b Suite à une prolongation de délai, l'intimée, par duplique du 1^{er} février 2019, a confirmé intégralement sa réponse du 14 septembre 2018 et a contesté tous les allégués en fait et en droit de la recourante.

I.

Par courrier du 6 février 2019, la recourante a estimé que les dupliques de l'autorité inférieure et de l'intimée n'apportaient aucun élément nouveau nécessitant qu'elle se détermine à leur sujet.

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

Droit :**1.**

1.1 Le Tribunal est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32 et 33 let. d de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32] et art. 5 al. 2 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]).

1.2 Selon l'art. 45 PA, les décisions incidentes qui sont notifiées séparément et qui portent comme en l'espèce sur la compétence peuvent faire l'objet d'un recours (al. 1). Ces décisions ne peuvent plus être attaquées ultérieurement (al. 2). Un préjudice irréparable (art. 46 al. 1 let. a PA) n'est pas nécessaire dans ce cas (UHLMANN/WÄLLE-BÄR, in : Praxiskommentar VwVG, 2^e éd. 2016, art. 45 PA n° 1).

1.3 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 incidente attaquée (art. 48 al. 1 PA).

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

1.5 Le recours est ainsi recevable.

2.

La question litigieuse est celle de savoir si l'autorité inférieure est compétente sur le principe pour contrôler le loyer fixé par l'intimée.

3.

3.1 La question de l'autorité compétente peut se révéler complexe dans des situations où existent, d'une part, un rapport de droit public entre la collectivité publique et le propriétaire, et, d'autre part, un contrat de bail entre le propriétaire et le locataire. L'art. 253b al. 3 de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations ; ci-après : le CO) trace, dans ce genre de situation, une frontière entre le droit privé et le droit public. Selon cette disposition, les règles de droit privé relatives à la contestation des loyers abusifs ne s'appliquent pas aux locaux d'habitation en faveur desquels des mesures d'encouragement ont été prises par les pouvoirs publics et dont le loyer est soumis au contrôle d'une autorité. Le but de cette norme est d'empêcher

un double contrôle des loyers et d'éviter des décisions contradictoires entre les juridictions civiles et administratives. Les aides financières faites à des propriétaires dans le but d'abaisser le montant des loyers et de faciliter, à une partie de la population, les conditions d'accès à un logement relèvent du droit public. La réalisation du but visé par ces mesures nécessite que la collectivité publique ait la faculté d'exercer un contrôle sur la fixation des loyers. Le législateur a prévu, à l'art. 253*b* al. 3 CO, que les mécanismes du droit privé devaient s'effacer devant le contrôle d'office par l'autorité administrative, jugé plus incisif. Pour les locaux d'habitation qui font l'objet de mesures d'encouragement par les pouvoirs publics, l'autorité chargée du contrôle des loyers jouit d'une compétence exclusive et la procédure prévue par le droit des obligations ne s'applique pas (ATF 129 II 125 consid. 2.6.2 ; arrêts du Tribunal fédéral [ci-après: TF] 2C_927/2018 du 13 novembre 2019 consid. 4.1 et 4A_267/2009 du 7 août 2009 consid. 2.2 ; arrêt du TAF B-6903/2016 du 3 septembre 2018 consid. 3.2).

3.2 Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser que l'art. 253*b* al. 3 CO doit être vu comme une véritable norme de compétence (ATF 124 III 463 consid. 4b/dd ; arrêt du TF 2C_927/2018 du 13 novembre 2019 consid. 4.1 ; voir aussi les arrêts du TAF B-6903/2016 consid. 3.3 et B-4258/2010 du 18 février 2011 consid. 2.5, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_261/2011 du 23 août 2011). Selon la jurisprudence et la doctrine, pour que l'art. 253*b* al. 3 CO fonde la compétence des autorités administratives, il faut que les deux conditions cumulatives que sont, d'une part, l'existence de mesures d'encouragement prises par les pouvoirs publics et, d'autre part, un loyer soumis au contrôle de l'autorité (ATF 134 III 159 consid. 5.2.5 ; arrêt du TAF B-6903/2016 précité consid. 3.4 ; ROGER WEBER, in : Basler Kommentar OR I, 6^e éd. 2015, art. 253*a*/253*b* CO n° 9 ; DAVID LACHAT, in : Commentaire romand CO I, 2^e éd. 2012, art. 253*b* CO n° 7) soient remplies.

4.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal va d'abord examiner si l'intimée a bénéficié de mesures d'encouragement prises par les pouvoirs publics.

4.1 L'art. 108 Cst. dispose que la Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique (al. 1). Elle encourage, en particulier, l'acquisition et l'équipement de terrains en vue de la construction de

logements, la rationalisation de la construction, l'abaissement de son coût et l'abaissement du coût du logement (al. 2).

4.2

4.2.1 La loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) n'a pas été abrogée par la loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG, RS 842) et reste applicable aux engagements de paiement et de remboursement pris avant le 1^{er} octobre 2003 (art. 59 al. 1 LOG *a contrario* ; arrêt du TAF B-1373/2015 du 31 octobre 2016 consid. 2 ; 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). Cette loi vise à encourager la construction de logements ainsi que l'équipement de terrains à cet effet, à abaisser le coût du logement, au premier chef des loyers, et à faciliter l'acquisition de la propriété d'appartements et de maisons familiales (art. 1 LCAP). La Confédération soutient ainsi la construction de logements à loyers particulièrement avantageux par le biais de l'abaissement de base, de l'abaissement supplémentaire I et de l'abaissement supplémentaire II (art. 35 al. 1 et 2 LCAP). Selon l'art. 39 LCAP, l'aide pour le financement complémentaire est accordée au propriétaire qui s'engage, par un contrat de droit public conforme à la décision de l'OFL (art. 57 al. 3 LCAP), à rembourser le prêt selon le plan de financement et se soumet à la surveillance des loyers.

4.2.2 Tout transfert de la propriété d'un logement financé au moyen de l'aide fédérale nécessite l'approbation de l'Office fédéral du logement. Pour l'obtenir, le nouveau propriétaire doit s'engager 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 (art. 18 al. 1 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]).

4.3

4.3.1 En l'espèce, l'immeuble litigieux bénéficie des aides financières de la Confédération depuis 1^{er} juillet 1993. Après avoir fait acquisition de cet immeuble, l'intimée a reçu une décision de l'autorité inférieure par laquelle elle approuvait le transfert de propriété (point 11 de la décision du 12 décembre 2011) et s'engageait à verser à l'intimée les aides fédérales dès le prochain semestre (point 10). En signant cette décision, l'intimée a

repris le contrat de droit public que l'ancien propriétaire avait passé avec l'autorité inférieure et s'est soumise aux obligations et devoirs du régime de la LCAP afin que l'immeuble continue à bénéficier des aides fédérales malgré le transfert de propriété.

4.3.2 La décision du 12 décembre 2011 rendue par l'autorité inférieure fixe la durée de l'octroi des aides fédérales à, en principe, 25 ans à compter du 1^{er} juillet 1993, soit jusqu'au 30 juin 2018. Cette date s'est vue par la suite confirmée quand l'autorité inférieure a, par acte du 1^{er} février 2018, porté à l'attention de l'intimée la toute prochaine fin des aides fédérales au 30 juin 2018. Afin d'éviter tout doute quant à la situation juridique des parties en cause, l'autorité inférieure a, par un nouvel acte daté du 2 juillet 2018, annoncé la fin de l'octroi des aides fédérales à ladite date et, informé, qu'en conséquence, la mention inscrite au registre foncier sous le régime de la LCAP avait été radiée. Au cours de la présente procédure, l'autorité inférieure a, dans sa réponse du 14 septembre 2018, indiqué au Tribunal n'avoir aucune intention de contrôler les loyers de l'intimée à partir du 1^{er} juillet 2018 étant donné que l'aide fédérale LCAP pour l'immeuble en cause était échue à cette date. Quant à l'intimée et à la recourante, elles ne contestent pas que l'octroi des aides fédérales a échoué le 30 juin 2018 et qu'à partir du 1^{er} juillet 2018 toute contestation du loyer relève de la juridiction civile.

Au vu des documents précédemment cités et des prises de position des différentes parties, le Tribunal constate que le contrat de droit public, donnant droit à l'intimée aux aides fédérales, a échoué le 30 juin 2018. À partir de cette date, comme l'a justement souligné l'autorité inférieure dans l'acte du 1^{er} février 2018, les dispositions applicables sont celles du Code des obligations, notamment l'art. 269d CO en cas de changement de loyer.

4.3.3 Les parties ne contestent pas que l'intimée bénéficiait des aides de la Confédération prévues par la LCAP jusqu'au 30 juin 2018 et que toute contestation du loyer relève de la juridiction civile à partir du 1^{er} juillet 2018.

4.4 Le Tribunal constate donc qu'il est bien question en l'espèce de locaux d'habitation en faveur desquels des mesures d'encouragement ont été prises par les pouvoirs publics du 1^{er} juillet 1993 au 30 juin 2018. La première condition posée par l'art. 253b al. 3 CO est remplie jusqu'au 30 juin 2018.

5.

Reste donc à examiner si le loyer litigieux est soumis au contrôle d'une autorité publique. La compétence d'une autorité publique ressort d'une règle de la loi publique applicable dans le cas d'espèce (ATAF 2015/38 consid. 5.3 ; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, *Öffentliches Verfahrensrecht*, 2^e éd. 2015, n° 491). Le Tribunal va donc examiner s'il existe, dans la LCAP, une règle fondant la compétence de l'autorité inférieure en matière de surveillance des loyers.

5.1

5.1.1 La Confédération a créé un Office fédéral du logement à qui elle a donné pour tâches d'exécuter la LCAP et de coordonner les mesures d'exécutions fédérales et cantonales (art. 54 LCAP). L'Office fédéral du logement exerce, si possible avec le concours des cantons, la surveillance des loyers qui ont bénéficié d'un abaissement (art. 17 al. 1 OLCAP). Cette surveillance officielle dure *jusqu'au remboursement complet des avances* de la Confédération et de leurs intérêts, mais au minimum pendant 25 ans (art. 45 al. 1 LCAP [mise en évidence ajoutée]). Elle peut prendre fin avant terme à la remise des avances et des intérêts (art. 40 LCAP) ou à la conclusion d'un contrat d'annulation de droit public (art. 45 al. 1 2^e phr. LCAP). Lorsqu'ils souhaitent faire contrôler la conformité de leur loyer ou de ses adaptations, les locataires s'adressent à l'Office fédéral du logement (art. 17a 1^{ère} phr. OLCAP). L'Office effectue le contrôle par voie de procédure simple et gratuite (art. 17a 2^e phr. OLCAP). Le propriétaire est libre de déterminer lui-même le loyer en dehors des limites fixées par le Conseil fédéral (art. 45 al. 2 LCAP et 21 al. 3 OLCAP) qu'une fois le délai de 25 ans expiré (arrêt du TF 2C_524/2014 du 25 février 2015 consid. 4.3). Dans le même sens que l'art. 17 al. 1 OLCAP, l'art. 54 al. 1 LOG prévoit également que l'Office fédéral du logement contrôle les loyers des logements faisant l'objet de mesures d'encouragement *pendant la durée de l'aide fédérale* (mise en évidence ajoutée). Même sous le nouveau régime de la LOG, l'Office fédéral du logement reste l'autorité compétente en matière de contrôle des loyers bénéficiant des aides fédérales (arrêt du TF 2C_927/2018 du 13 novembre 2019 consid. 6.6).

5.1.2 L'Office fédéral du logement est, en vertu de la LCAP, compétent en matière de surveillance des loyers qui ont bénéficié d'un abaissement (art. 45 LCAP et art. 17 al. 1 OLCAP).

5.2

5.2.1 La recourante soutient qu'un changement de propriétaire permettrait de fonder la compétence d'une autorité civile. Selon elle, l'intimée, en profitant d'une réalisation forcée, aurait investi des fonds propres considérablement inférieurs à ceux pris en considération dans le coût de revient du logement pour déterminer le loyer selon le plan LCAP. Le loyer de 1'170 francs par mois, resté inchangé, procurerait à l'intimée un rendement abusif selon l'art. 269 CO. La recourante reproche à l'autorité inférieure de limiter son contrôle à vérifier que les loyers ne sont pas fixés au-delà de la limite du plan, de ne pas prendre en compte l'hypothèse d'un loyer fixé par la première bailleresse en-deçà du plan des loyers et de ne pas considérer l'hypothèse selon laquelle les fonds propres investis par le nouveau propriétaire seraient considérablement inférieurs à ceux qui ont été pris en considération dans le coût de revient du logement pour déterminer le loyer selon le plan LCAP. La recourante est d'avis que, dans le cas d'un transfert de propriété de l'immeuble, compétence devrait être donnée à l'autorité civile d'examiner si un loyer fixé en-deçà de la limite du régime LCAP est admissible au sens de l'art. 270 CO. A défaut, tant que le régime LCAP dure, le locataire ne pourra jamais, dans l'hypothèse d'un changement de propriété, contester un rendement abusif et le nouveau propriétaire échappera à tout contrôle. Selon la recourante, la question d'un rendement excessif selon l'art. 269 CO suite à un changement de propriétaire ne sera jamais examinée si compétence est donnée à l'autorité inférieure. Cette situation irait à l'encontre de la volonté du législateur. L'art. 253b al. 3 CO a certes pour vocation d'éviter un double contrôle, mais n'a pas pour but de créer une brèche par laquelle des investisseurs ingénieux pourraient échapper à tout contrôle effectif du rendement de leurs immeubles d'habitation. La recourante soutient également que le loyer de 1'170 francs par mois conclu par les parties est un loyer libre obéissant aux règles du marché et, à ce titre, soumis à la compétence des autorités civiles. Il reviendrait également à l'autorité civile de contrôler les loyers à payer à partir du 1^{er} juillet 2018 étant donné que le plan des loyers échoit le 30 juin 2018.

5.2.2 L'intimée conteste profiter d'une quelconque réalisation forcée et déclare se contenter de respecter le plan des loyers fixés par l'autorité inférieure. Elle reproche à la recourante de s'étendre à tort sur la question du loyer abusif alors qu'il s'agit d'une question de droit de fond, à ce stade, non soumise au contrôle du Tribunal. La seule question en l'espèce est, selon l'intimée, celle de la compétence, soit une question incidente de recevabilité, et non celle de savoir si les art. 269 CO, 2 al. 2 et 10 de

l'ordonnance du 9 mai 1990 sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF, RS 221.213.11) concernant un loyer abusif s'appliquent, ni celle de la méthode employée par l'autorité inférieure pour déterminer un loyer. En lien avec la question de la compétence, l'intimée soutient que l'art. 253b al. 3 CO est une norme attributive de compétence clairement en faveur de l'autorité administrative. L'aide et l'encouragement au logement par les autorités dont bénéficie l'immeuble en cause visent à l'accomplissement d'une tâche publique et poursuivent un but d'aide social justifiant la compétence des autorités administratives. Le fait que l'intimée ait accepté de faire un avenant au contrat de bail à teneur duquel un abaissement à bien plaisir de 437 francs mensuel du loyer sur l'appartement sujet au contrôle des loyers était privé, ne remettrait pas en cause le fait que l'objet litigieux est le loyer d'un local d'habitation en faveur duquel des mesures d'encouragements ont été prises par le pouvoir public. Selon l'intimée, si la compétence du Tribunal civil venait à être admise, l'autorité inférieure serait déchargée des tâches que le législateur lui attribue. Elle maintient que l'autorité inférieure est compétente pour revoir la question d'un éventuel loyer abusif et toutes autres questions de droit de bail entre les parties, à tout le moins jusqu'au 30 juin 2018.

5.3

5.3.1 En l'espèce, il ne revient pas au Tribunal de se prononcer sur la question de fond. Le Tribunal n'est pas, à ce stade de la procédure, compétent pour juger de la manière dont l'autorité inférieure contrôle les loyers subventionnés dans le cadre de la LCAP, de l'étendue dudit contrôle ou de savoir si l'intimée profite, grâce au transfert de propriété, d'un rendement abusif. Les arguments de la recourante à l'égard de ces questions seront à faire valoir dans la procédure au fond devant l'autorité compétente. L'arrêt du Tribunal fédéral 1C_500/2013 du 25 septembre 2014 ne lui est d'aucun secours puisqu'il s'intéresse précisément à l'application de l'art. 269 CO (consid. 3.2) devant l'autorité administrative. La seule question que le Tribunal doit trancher, dans la présente procédure, est celle de savoir si l'autorité inférieure est compétente pour surveiller le loyer dont se plaint la recourante.

5.3.2 Comme l'admet la recourante, la volonté du législateur est, à l'art. 253b al. 3 CO, d'éviter un double contrôle des loyers par les juridictions civiles et publiques. Pour ce faire, priorité est donnée aux autorités administratives de se prononcer sur la question des loyers faisant l'objet de mesures publiques et soumis à leur surveillance (consid. 4.2). Contrairement à ce qu'avance la recourante, la solution adoptée par le

législateur ne présente aucune lacune. Soit le loyer faisant objet du litige est soumis à la surveillance des pouvoirs publics, auquel cas le juge administratif est compétent pour rendre une décision sur la question, soit le loyer n'est pas soumis à la surveillance d'une autorité publique et il revient alors au juge civil de se prononcer. En d'autres termes, à défaut d'une loi fondant la compétence d'une autorité publique, les tribunaux civils sont compétents. La solution du législateur repose donc sur le principe de la légalité et ne souffre d'aucune brèche (dans ce sens, arrêt du TF 2C_927/2018 du 13 novembre 2019 consid. 4.1).

5.3.3 Le Tribunal a constaté que le loyer faisant l'objet du présent litige était au bénéfice des aides fédérales prévues par la LCAP du 1^{er} juillet 1993 au 30 juin 2018. Les aides fédérales ont été octroyées *jusqu'au remboursement complet des avances de la Confédération et de leurs intérêts*, c'est-à-dire, en l'espèce, pour la durée minimale de 25 ans prévue par l'art. 45 al. 1 LCAP (consid. 6.1.1). L'art. 17 OLCAP, en lien avec ce même art. 45 LCAP, prévoit que l'Office fédéral du logement est l'autorité publique responsable de la surveillance de tous les loyers au bénéfice d'un abaissement, qu'ils soient ou non plus bas que la limite maximale prévue par la Confédération. Il ne ressort pas du dossier qu'il y ait eu, avant l'arrivée à échéance des aides fédérales, une remise d'avances et d'intérêts, ni la conclusion d'un contrat d'annulation de droit public. Le contrôle d'un loyer soumis au régime de la LCAP, même plus bas que la limite maximale prévue par ce même régime, relève de la compétence de l'autorité inférieure. Le loyer de la recourante était donc bien soumis, jusqu'au 30 juin 2018, au contrôle de l'autorité inférieure.

5.4 Le Tribunal peut ainsi confirmer dans son principe la compétence de l'autorité inférieure en matière de contrôle des loyers. En ce qui concerne les loyers dus à partir du 1^{er} juillet 2018, le Tribunal souligne *obiter dictum* que leur contrôle relève de la compétence du juge civil puisqu'ils ne sont plus au bénéfice de mesures d'encouragement prises par les pouvoirs publics et plus soumis au contrôle d'une autorité administrative.

6.

6.1 Au vu de l'ensemble de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision incidente attaquée doit être confirmée.

6.2

6.2.1 A titre subsidiaire, la recourante conclut à ce que la décision attaquée soit modifiée comme suit :

"L'office fédéral du logement est l'autorité compétente en matière de contrôle des loyers de l'immeuble situé à (...) jusqu'au 30 juin 2018. L'office fédéral du logement n'est pas compétent pour connaître de la demande de baisse de loyer que X. _____ a déposée le 23 mars 2018, tendant à obtenir que le loyer de l'appartement que Y. _____ lui a remis à bail, (...), soit fixé à Fr. 800 par mois dès le 1^{er} juillet 2018."

6.2.2 La recourante a saisi l'autorité inférieure en date du 1^{er} juin 2017 sans évoquer la question de la fin du contrôle. En l'espèce, la recourante a saisi l'autorité inférieure afin qu'elle constate sur son principe son incompétence à contrôler le loyer fixé par l'intimée. La recourante indique clairement dans son courrier que sa demande porte sur le bail à loyer du 5 avril 2016. Elle ne fait nullement mention d'un contrôle, par l'autorité inférieure, des loyers qui seront dus à partir du 1^{er} juillet 2018. Pas plus, dans ses écritures postérieures, la recourante n'a jamais soulevé la question. Aussi la question de la fin du contrôle étatique (et sa date) n'est pas objet de la contestation, seul le principe du contrôle était en cause.

Par acte du 1^{er} février 2018, l'autorité inférieure a fait savoir que le contrôle étatique prendrait fin au 30 juin 2018.

Autrement dit, les parties étaient d'accord sur le fait qu'après le 30 juin 2018, aucun contrôle étatique ne subsisterait. Seul était litigieux le principe même de ce contrôle et donc son existence jusqu'au 30 juin 2018. Partant, il n'est pas entré en matière sur la conclusion subsidiaire du recourant.

7.

Vu l'issue de la cause, les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, devraient être mis à la charge de la recourante conformément à l'art. 63 al. 1 PA et aux art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le TAF (FITAF, RS 173.320.2). Toutefois, la recourante étant au bénéfice de l'assistance judiciaire partielle, admise par décision incidente du 31 juillet 2018, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 65 al. 1 PA).

8.

8.1 Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais de la partie (art. 8 al. 1 FITAF).

8.2 La recourante, ayant succombé, n'a droit à aucun dépens (art. 7 al. 1 *a contrario* FITAF), tout comme l'autorité inférieure (art. 7 al. 3 FITAF).

8.3 L'intimée a en revanche droit à des dépens (art. 7 al. 1 FITAF). Ils seront mis, bien qu'elle soit au bénéfice de l'assistance judiciaire, à la charge de la recourante. L'assistance judiciaire a pour seul but de permettre à une partie, qui ne dispose pas des ressources suffisantes et dont la cause ne paraît pas d'emblée vouée à l'échec, de procéder. Elle ne la libère pas, si elle succombe, de l'obligation d'indemniser la partie adverse pour les frais de procédure (ATF 122 I 322 consid. 2c et 112 la 14 consid. 3c ; MARTIN KAYSER/RAHEL ALTMANN, in : VwWG – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren Kommentar, 2^e éd. 2019, art. 65 PA n° 8).

La partie intimée n'ayant, avant le prononcé, pas fait parvenir le décompte des prestations, le Tribunal fixe l'indemnité, sur la base du dossier, à 2'000 francs (art. 14 FITAF).

(Le dispositif se trouve à la page suivante.)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté et la décision incidente attaquée est confirmée. Il n'est pas entré en matière sur la conclusion subsidiaire du recourant.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Il est alloué un montant de 2'000 francs à titre de dépens à l'intimée et mis à la charge de la recourante.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire)
- à l'intimée (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR (acte judiciaire)

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

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Yann Grandjean

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 : 24 février 2020