



---

Cour II  
B-466/2022

## Arrêt du 6 novembre 2023

---

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),  
Christian Winiger, David Aschmann, juges,  
Yann Grandjean, greffier.

---

Parties

1. **X.** \_\_\_\_\_,  
2. **Y.** \_\_\_\_\_,  
les deux représentés par Maîtres Sébastien Pedroli et  
Elodie Fuentes, avocats,  
recourants,

contre

**Société coopérative d'habitation Z.** \_\_\_\_\_,  
représentée par Maître Jean-Luc Maradan, avocat,  
intimée,

**Office fédéral du logement OFL,**  
autorité inférieure.

---

Objet

Augmentation de loyer d'appartements subventionnés.

**Faits :****A.**

X.\_\_\_\_\_ et Y.\_\_\_\_\_ (ci-après : les locataires ou les recourants) louent depuis 2007 un appartement de 4 pièces et demie sis à (...), propriété de la Société coopérative d'habitation Z.\_\_\_\_\_ (ci-après : la coopérative ou l'intimée). L'appartement a fait l'objet de divers travaux entre l'automne 2013 et le début de l'année 2015.

**B.**

**B.a** La coopérative a adressé aux locataires un avis d'adaptation de loyer le 3 septembre 2014 en raison des travaux effectués, pour un montant de 390 francs par mois avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Ce dernier est ainsi passé de 1'140 à 1'530 francs par mois.

**B.b** Par acte du 31 août 2015, les locataires ont saisi l'Office fédéral du logement OFL (ci-après : l'autorité inférieure) afin de contrôler le loyer.

**B.c** Par décision incidente du 24 avril 2017, celle-ci a déclaré que cette hausse de loyer était abusive et sans effet.

**B.d** Par acte du 30 mai 2017, la coopérative a interjeté un recours contre la décision du 24 avril 2017 devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF), instruit sous le numéro B-3087/2017.

A la suite d'un double échange d'écritures et des mesures d'instruction prises par le Tribunal, l'autorité inférieure a, par courrier du 30 octobre 2019, reconsidéré sa décision initiale de contrôle du loyer sur la base des nouvelles pièces produites par la coopérative. Elle a ainsi retiré la décision attaquée du 24 avril 2017 et annoncé procéder à une nouvelle instruction en vue de rendre une nouvelle décision.

Partant, le Tribunal a radié la cause, devenue sans objet, par décision de radiation B-3087/2017 du 2 décembre 2019.

**C.**

**C.a** L'autorité inférieure a repris l'instruction et a ainsi adressé aux parties une proposition d'accord le 28 janvier 2021 dans le but d'une conciliation.

**C.b** Invités à se déterminer, les locataires ont déposé leurs observations le 30 avril 2021. Ils maintiennent les conclusions prises dans leurs écritures

du 31 août 2015. Ils contestent l'augmentation de loyer en invoquant que les travaux effectués constituaient des travaux d'entretien et non de plus-value, raison pour laquelle ils ne pouvaient être mis à la charge des locataires. Ils prétendent enfin que la décision prise par l'assemblée de la coopérative prévoyant une diminution de loyer dès janvier 2023 démontre le caractère abusif des loyers actuels.

**C.c** Invitée à se déterminer, la coopérative a déposé ses observations le 16 août 2021. Selon elle, le principe des coûts effectifs et du loyer couvrant les coûts s'applique aux logements des coopératives du personnel de la Confédération, et non les principes de plus-value et d'entretien. S'agissant de la diminution de loyer, elle n'est pas liée à l'augmentation de 2015 et aurait, comme celle-là, été calculée en tenant compte des coûts effectifs, tels que l'augmentation des rentes foncières ainsi que la diminution des taux d'intérêts suite au renouvellement des crédits.

**C.d** Suite à l'échec de cette conciliation, l'autorité inférieure, appelée à statuer en tant qu'autorité de contrôle, a, par décision du 16 décembre 2021, constaté que l'augmentation de loyer de la coopérative de 390 francs n'était pas abusive. Elle explique que les loyers des coopératives du personnel de la Confédération sont fixés sur la base des coûts que la coopérative supporte, en prenant compte de l'existence d'un éventuel fonds d'entretien. Elle rejette l'argumentaire des locataires selon lequel les loyers sont calculés selon des principes liés aux coûts d'entretien et de plus-value. Elle précise qu'une exception à ce régime n'est possible que si un accord des parties prévaut, qui fait en l'espèce défaut. Après avoir détaillé le régime légal applicable aux coopératives du personnel de la Confédération, elle constate que l'augmentation de loyer de 390 francs n'est pas abusive à l'aune de ces dispositions et compte tenu des pièces justificatives fournies.

#### **D.**

Par acte du 31 janvier 2022, les locataires ont formé recours auprès du Tribunal contre la décision du 16 décembre 2021 et ont conclu à l'admission du recours, à ce que la décision de l'autorité inférieure du 16 décembre 2021 soit annulée, à ce que l'augmentation de loyer du 3 septembre 2014 soit annulée, à ce que, dès l'entrée en force de la décision, l'intimée soit astreinte à restituer les loyers perçus à tort, à savoir 390 francs par mois depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 avec intérêts moratoires à 5%, et à ce que les frais judiciaires et dépens soient mis à la charge de l'intimée.

Les recourants reprochent en substance à l'autorité inférieure la violation des principes de coûts d'entretien et plus-value découlant du droit privé ainsi qu'une constatation inexacte des faits. Ils reprochent également à l'intimée la mise à charge d'un loyer fictif pour un logement d'une pièce et demie dans le décompte final. Ils prétendent également que la preuve du caractère abusif du loyer serait apportée par le fait qu'une diminution de loyer a été notifiée de manière postérieure à celle qui est litigieuse. Ils contestent enfin le montant des travaux sur la base duquel la hausse de loyer a été calculée.

## **E.**

**E.a** Par observations du 24 mai 2022, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Elle soutient en particulier que le principe du loyer couvrant les coûts s'applique aux logements subventionnés. Elle rejette pour le surplus les arguments des recourants.

**E.b** Par réponse du 27 mai 2022, l'intimée a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Elle reprend pour l'essentiel les arguments de l'autorité inférieure.

## **F.**

Par réplique du 20 octobre 2022, les recourants renvoient à leurs arguments pris dans le recours. Ils font valoir de manière nouvelle que l'augmentation de loyer avait été annoncée avant le décompte final, raison pour laquelle il serait impossible de se baser sur ce dernier pour calculer une augmentation de loyer. Ils reprochent également à l'autorité inférieure de ne pas avoir contrôlé les factures et à l'intimée de ne pas avoir produit l'état locatif pour 2013.

## **G.**

**G.a** Par duplique du 7 novembre 2022, l'autorité inférieure a maintenu ses conclusions antérieures, prises dans sa décision et ses observations. Elle rejette le nouvel argumentaire des recourants.

**G.b** Par duplique du 10 janvier 2023, l'intimée a repris pour l'essentiel les conclusions prises dans sa réponse, tout en les détaillant.

Les autres éléments du dossier et les arguments avancés par les parties au cours de la procédure seront repris plus loin dans la mesure 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 du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32] ; art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021] ; art. 9 al. 3 de l'ordonnance du 19 mai 2004 du DEFR sur les coopératives d'habitation du personnel de la Confédération [ci-après : O-DEFR, RS 842.18]).

**1.2** La qualité pour recourir doit être reconnue aux recourants (art. 48 al. 1 PA).

**1.3** Les dispositions relatives à la représentation (art. 11 PA), aux fêtes (art. 22a al. 1 let. c PA), au délai de recours (art. 50 al. 1 PA), au contenu et à la forme du mémoire de recours (art. 52 al. 1 PA) et à l'avance de frais (art. 63 al. 4 PA) sont par ailleurs respectées.

**1.4** Le présent recours est ainsi recevable.

**2.**

Les arguments des parties peuvent se résumer ainsi :

**2.1** Dans sa décision, l'autorité inférieure considère que l'augmentation de loyer n'est pas abusive. Elle serait conforme au régime légal applicable aux coopératives du personnel de la Confédération, en particulier à l'art. 8 al. 2 O-DEFR qui pose le principe de couverture des coûts en lien avec les augmentations de loyer. Les coûts examinés dans le décompte final correspondraient exactement aux coûts effectivement supportés par l'intimée.

**2.2** Les recourants reprochent dans leur recours à l'autorité inférieure et l'intimée la violation des art. 253b et 269a let. b CO, ainsi que de l'art. 14 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).

Ils prétendent que ces dispositions sont applicables aux logements d'habitation pour lesquels des mesures d'encouragement ont été prises, et notamment les principes liés à l'entretien et plus-value en lien avec l'augmentation de loyers. La jurisprudence civile en découlant serait aussi applicable. Les travaux effectués entre 2013 et 2015 devraient également être qualifiés d'importantes réparations au sens de l'art. 14 al. 1 OBLF.

Toutefois, ils ne constitueraient, selon les recourants, que des travaux d'entretien différé et ne comporteraient aucun élément de plus-value justifiant d'une augmentation de loyer. Le montant des travaux mis à charge des locataires serait également disproportionné. La réduction de loyer annoncée pour 2023 postérieurement à cette hausse prouverait enfin quant à elle le caractère abusif de l'augmentation. Enfin, ils reprochent la constatation inexacte du montant des travaux.

Dans leur réplique, ils relèvent que le moment de l'annonce de hausse de loyer est incompatible avec le décompte final établi postérieurement, puisqu'elle se base sur ce dernier. Ils reprochent à l'autorité inférieure le mauvais contrôle des pièces et à l'intimée de n'avoir pas produit l'état locatif de 2013.

**2.3** Dans leurs déterminations, respectivement réponse ainsi que duplique, l'autorité inférieure et l'intimée rappellent principalement que la définition de rendement abusif diffère selon que l'on se trouve en marché libre ou subventionné. Elles contestent l'application des art. 269a CO et 14 OBLF aux logements subventionnés, puisqu'elle serait exclue par les art. 253b al. 3 CO et 2 al. 2 OBLF. D'après elles, l'intimée est une coopérative du personnel de la Confédération, raison pour laquelle l'O-DEFR serait applicable, en particulier son art. 8 O-DEFR disposant du principe de couverture des coûts en lien avec le calcul des loyers.

### **3.**

**3.1** Avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG, RS 842), la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP, RS 843) prévoyait le régime d'aides fédérales accordées aux logements subventionnés. Celle-là n'a pas été abrogée par la LOG et reste applicable aux engagements de paiement et de remboursement pris avant le 1<sup>er</sup> octobre 2003 (art. 59 al. 1 LOG *a contrario* ; arrêt du TAF B-1373/2015 du 31 décembre 2016 consid. 2 ; message du Conseil fédéral du 27 février 2002 relatif à l'encouragement du logement à loyer ou à prix modérés, FF 2002 2649, 2699). La LOG a pour but d'encourager l'offre de logements pour les ménages à revenu modeste ainsi que l'accession à la propriété (art. 1 al. 1 LOG). L'art. 46 al. 1 LOG constitue une norme de délégation prévoyant que le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. Fondé sur cette disposition, celui-ci a arrêté l'ordonnance du 26 novembre 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (OLOG, RS 842.1). Selon l'art. 60 al. 1 LOG, le

DEFR édicte les dispositions pour les coopératives de construction de logements qui ont bénéficié de prêts conformément à l'arrêté fédéral du 7 octobre 1947 tendant à encourager la construction de logements pour le personnel de la Confédération. Il règle notamment la fixation des loyers (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_927/2018 du 13 novembre 2019 consid. 5.4).

Sur cette base, le Département concerné a arrêté l'O-DEFR. Le but de cette ordonnance est de régler la gestion des prêts hypothécaires accordés aux coopératives d'habitation du personnel de la Confédération et provenant des moyens mis à disposition par la Confédération ou par la Caisse fédérale de pensions PUBLICA. Elle vise en outre à assurer que ces prêts sont utilisés conformément aux dispositions et que les différentes coopératives sont administrées selon les mêmes principes. Elle permet notamment de garantir que des logements seront mis à disposition à des prix raisonnables et seront loués en priorité aux personnes énumérées à l'art. 4 O-DEFR (art. 1 al. 1 O-DEFR). Cette ordonnance s'applique notamment aux coopératives qui ont obtenu des prêts en vertu de l'arrêté fédéral du 7 octobre 1947 tendant à encourager la construction de logements pour le personnel de la Confédération ou qui détiennent un contrat de superficie valable avec la Confédération (art. 2 let. a O-DEFR). D'après l'art. 9 O-DEFR, l'OFL est compétent en matière de contestation de loyer. Il tente de guider les parties vers un accord. Si aucun accord n'est trouvé, il prend une décision (al. 1). Il peut être fait recours contre les décisions de l'OFL auprès du Tribunal (al. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_927/2018 du 13 novembre 2019 consid. 5.4).

**3.2** L'intimée est une coopérative d'habitation du personnel de la Confédération (< <https://www.bwo.admin.ch> > Aide au logement > Coopératives d'habitation de la Confédération > Adresses des coopératives d'habitation du personnel de la Confédération ; état au 18 juillet 2023, consulté pour la dernière fois le 6 septembre 2023), qui a pour but de fournir à ses membres des logements sûrs à des prix favorables, et de les conserver. Elle favorise la vie commune au sens d'une responsabilité civile globale et d'une solidarité réciproque (< <https://www.zefix.ch> > Société coopérative d'habitation Z.\_\_\_\_\_, consulté la dernière fois le 6 septembre 2023).

Ainsi, le régime juridique décrit ci-dessus est applicable à l'intimée.

#### 4.

**4.1** Les dispositions – à l'exception de quelques-unes – du Code des obligations ainsi que de l'OBLF sont également applicables à titre subsidiaire (art. 253*b* al. 3 CO et art. 2 al. 2 OBLF). Par ailleurs, les notices de l'OFL sont à prendre en compte à titre de directives administratives pour la pratique de l'encouragement à la construction et l'accession à la propriété de logements. Elles garantissent une pratique uniforme et égale de l'aide au logement et constituent des renseignements généraux sur le droit en vigueur dans ce domaine. L'OFL ne peut s'écarter sans autre de la position qu'il défend publiquement (ATF 129 II 125 consid. 5.6 ; arrêt du TAF B-696/2022 du 17 janvier 2023 consid. 4 [attaqué devant le Tribunal fédéral]).

**4.2** Les recourants prétendent que les art. 269*a* al. 1 let. b CO et 14 OBLF sont applicables.

**4.2.1** Sur le marché libre, la méthode de calcul de l'augmentation de loyer d'après les principes de prise en compte de la part à plus-value découle des art. 269*a* let. b CO et 14 OBLF. D'après l'art. 269*a* let. b CO, ne sont en règle générale pas abusifs les loyers qui, notamment : sont justifiés par des hausses de coûts ou par des prestations supplémentaires (art. 269*a* let. b CO). Sont réputés prestations supplémentaires du bailleur au sens de l'art. 269*a* let. b CO les investissements qui aboutissent à des améliorations créant des plus-values, l'agrandissement de la chose louée ainsi que les prestations accessoires supplémentaires. En règle générale, les frais causés par d'importantes réparations sont considérés, à raison de 50 à 70 %, comme des investissements créant des plus-values (art. 14 al. 1 OBLF).

Selon l'art. 253*b* al. 3 CO, les dispositions 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 civile et administrative (ATF 129 II 125 consid. 2.6.2 ; arrêt du TAF B-4258/2010 du 18 février 2011 consid. 2.3).

D'après l'art. 2 al. 2 OBLF également, seuls les art. 253 à 268*b*, 269, 269*d*, al. 3, 270*e* et 271 à 273*c* CO ainsi que les art. 3 à 10 et 20 à 23 de la ladite ordonnance sont applicables aux appartements 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.

Les règles en lien avec les prestations supplémentaires du bailleur font certes partie des dispositions en matière de bail à loyer. Les art. 269a al. 1 let. b CO et l'art. 14 OBLF ne figurent toutefois pas dans la liste des articles applicables aux logements, dont la mise à disposition a été subventionnée par les pouvoirs publics et dont les loyers sont contrôlés par une autorité (ATF 124 III 463 consid. 4 dd ; arrêt du TAF B-696/2022 du 17 janvier 2023 consid. 5.3 [attaqué devant le Tribunal fédéral] ; HANS GIGER, Berner Kommentar, Obligationenrecht, die Miete, Art. 253-273c OR, 1<sup>ère</sup> éd. 2013, art. 253b n° 60).

**4.3** En l'espèce, en vertu des art. 253b al. 3 CO ainsi que 2 al. 2 OBLF précités, les art. 269a lit. b CO ainsi que 14 OBLF ne sont pas applicables aux appartements en faveur desquels des mesures d'encouragement ont été prises et dont le loyer est soumis au contrôle d'une autorité. Tel que rappelé ci-dessus, l'intimée est une coopérative du personnel de la Confédération au bénéfice de mesures d'encouragement (consid. 3.2). Aussi, l'intimée a qualité pour contrôler le loyer des recourants, en vertu de l'art. 9 al. 1 O-DEFR et tel qu'il a été constaté dans la procédure B-3087/2017.

Il ressort par ailleurs également des statuts de la coopérative, faisant partie intégrante du bail à loyer, que l'appartement est effectivement soumis au régime de l'O-DEFR (art. 4 al. 3 statuts coopérative d'habitation ; ch. 5 du contrat de bail à loyer).

Les recourants prétendent que les dispositions du Code des obligations seraient applicables, preuve en est que l'autorité inférieure avait fondé sa décision du 24 avril 2017 sur ces dernières. Cela était toutefois dû au fait que les pièces justificatives du décompte final n'avaient pas été produites, raison pour laquelle le calcul conformément à l'O-DEFR n'avait pas été possible.

Ainsi, l'autorité inférieure et l'intimée ont, à juste titre, refusé l'application des art. 269a al. 1 let. b CO et 14 OBLF, exclue par les art. 253b al. 3 CO et 2 al. 2 OBLF. Le régime applicable découle de l'O-DEFR.

## **5.**

Il convient désormais de détailler le régime de l'O-DEFR applicable à la contestation des loyers abusifs des coopératives d'habitation du personnel

de la Confédération, en particulier l'art. 8 O-DEFR et le principe de couverture des coûts en découlant.

**5.1** Il ressort du message du 27 février 2002 relatif à l'encouragement du logement à loyer ou à prix modérés (FF 2002, 2649, 2660, 2670), que le principe de la couverture des coûts s'applique aux loyers subventionnés, afin de déterminer le loyer ainsi que l'adaptation de loyer d'appartements de coopératives d'habitation du personnel de la Confédération. Selon l'art. 8 al. 1 O-DEFR, les coopératives louent en principe leurs logements afin de couvrir les coûts qu'elles supportent. En ce sens, l'art. 8 al. 2 O-DEFR définit les positions à prendre en compte en tant que coûts immobiliers, respectivement des coûts à supporter par la coopérative (voir aussi l'art. 8 al. 1 OLOG). Peuvent notamment être considérés comme coûts à prendre en compte : les intérêts sur le capital propre et le capital emprunté ; les rentes de droit de superficie ; les amortissements ; les frais d'entretien ainsi que les contributions au fonds de rénovation ; les frais de gestion ; le supplément-risque ; les charges et les impôts liés à la chose (art. 8 al. 2 O-DEFR ; voir aussi art. 8 al. 1 OLOG). Les coopératives veillent à ce que les fonds réservés à l'entretien et à la rénovation soient utilisés conformément aux prescriptions et transmettent à l'office les informations correspondantes (art. 8 al. 6 O-DEFR). Les coopératives peuvent fixer des suppléments ou des réductions de loyer en fonction des qualités particulières des logements (art. 8 al. 7 O-DEFR).

Le loyer est ainsi à déterminer d'après la couverture des coûts en application de l'art. 8 al. 2 O-DEFR et pas d'après la plus-value, respectivement des dépenses d'assainissement. Les prêts de la Confédération pour les coopératives, d'abord basés sur l'arrêté fédéral du 7 octobre 1947 tendant à encourager la construction de logements pour le personnel de la Confédération (RO 63 1090) et désormais sur la LOG ainsi que l'O-DEFR, ont comme but inchangé, d'offrir aux employés de la Confédération des loyers raisonnables, mais pas de garantir une augmentation de la valeur des biens immobiliers des coopératives (art. 60 al. 2 OLOG et message LOG, FF 2002, 2649, 2682 : interdiction du changement d'affectation ; arrêt du TAF B-696/2022 du 17 janvier 2023 consid. 5.5 [attaqué devant le Tribunal fédéral]). La directive administrative "Coopératives d'habitation du personnel de la Confédération – Recommandations pour l'adaptation des loyers et la conclusion de nouveaux baux" (< <https://www.bwo.admin.ch> > Aide au logement > Coopératives d'habitation de la Confédération > Coopératives d'habitation du personnel de la Confédération – Recommandations pour l'adaptation des loyers et la conclusion de nouveaux baux, état janvier 2019, consulté

la dernière fois le 15 septembre 2023), prévoit explicitement la prise en compte des coûts que les coopératives supportent d'après l'art. 8 al. 2 O-DEFER dans le cadre du contrat de bail à loyer en cours (arrêt du TAF B-696/2022 du 17 janvier 2023 consid. 5.5 [attaqué devant le Tribunal fédéral]). Aussi, d'après le modèle standard "Adaptation de loyer des coopératives d'habitation du personnel de la Confédération" (< <https://www.bwo.admin.ch> > Aide au logement > Coopératives d'habitation de la Confédération > Adaptation de loyer des coopératives d'habitation du personnel de la Confédération – Modèle standard, consulté la dernière fois le 15 septembre 2023), une augmentation de loyer est notamment justifiée par des prestations supplémentaires du bailleur, comme des investissements qui aboutissent à des améliorations créant des plus-values ou des prestations accessoires supplémentaires ainsi qu'une couverture des coûts insuffisante.

**5.2** Le moment de la hausse du loyer est litigieux, puisqu'elle serait intervenue avant le décompte final.

**5.2.1** Les recourants prétendent dans leur réplique que la hausse de loyer ne peut découler du décompte final, puisqu'il aurait été établi après la communication de celle-ci.

**5.2.2** A l'octroi de l'aide fédérale, le loyer est fixé provisoirement. Il est fixé définitivement après l'approbation du décompte. Si le loyer provisoire est fixé trop bas, le bailleur pourra ensuite exiger du locataire la différence. Si le loyer provisoire est fixé trop haut, le bailleur devra rendre le trop-perçu au locataire (art. 58 OLOG). A la fin des travaux, un décompte établi selon les directives de l'OFL, signé par le demandeur et assorti des justificatifs originaux, doit être remis au service compétent (art. 54 al. 1 OLOG). Si un projet est réalisé en plusieurs étapes, le service compétent peut exiger un parcellement et la présentation de décomptes distincts (art. 54 al. 2 OLOG).

Le Tribunal constate que les coûts retenus pour calculer l'augmentation de loyer correspondent exactement à ceux du décompte final. En vertu du régime de couverture des coûts prévalant en l'espèce (consid. 5.1), ceux-ci devront *in fine* être supportés par les locataires. Ainsi, le moment de la communication du décompte n'a pas eu d'incidence sur la charge à faire porter aux locataires.

**5.3** Selon les recourants, l'intimée n'aurait pas produit l'état locatif pour la période de 2013 à ce jour.

**5.3.1** En procédure administrative, il appartient à l'autorité d'établir d'office les faits pertinents ; celle-ci n'est pas liée par les offres de preuves des parties (art. 33 al. 1 PA) mais peut se limiter à ce qui lui paraît pertinent. L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non-arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1, 136 I 229 consid. 5.3 et les références citées).

**5.3.2** Il n'est en l'espèce pas nécessaire de produire l'état locatif pour 2013, puisque l'augmentation de loyer litigieuse est celle intervenue le 3 septembre 2014 pour le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Il est dès lors possible de se référer au décompte final pour établir les coûts à supporter. L'objet du litige est par ailleurs limité à l'augmentation des loyers suite aux travaux de rénovation.

Partant, l'autorité inférieure n'a pas violé son devoir d'instruction en ne procédant pas à des mesures d'instruction supplémentaires.

## **5.4**

**5.4.1** Les recourants reprochent enfin à l'autorité inférieure de n'avoir pas proposé une solution ni d'avoir contrôlé les factures.

**5.4.2** En l'espèce, l'autorité inférieure a adressé aux parties une proposition d'accord le 28 janvier 2021 dans le but d'une conciliation, conformément à l'art. 9 al. 1 O-DEFR précité (consid. 3.1). Pour le surplus, il n'y a pas d'erreurs à constater dans le décompte final, dont les montants n'ont par ailleurs pas été contestés par les parties une fois les pièces produites (consid. 7.2).

## **6.**

### **6.1**

**6.1.1** Les recourants reprochent à l'intimée la mise à charge au décompte final de la somme de 80'280 francs pour le 1 pièce et demie à titre de "loyers appartements 1.5 pièce non perçus durant l'année 2014".

**6.1.2** D'après l'autorité inférieure, un tel argument serait irrecevable puisqu'avancé de façon nouvelle et tardive. Tout au plus, une telle manière de faire serait conforme au droit, puisque les indemnités pour nuisance

durant les travaux feraient en effet indiscutablement partie des dépenses reconnues lors d'une rénovation. Une telle manière de faire serait par ailleurs bénéfique aux recourants selon l'autorité inférieure et l'intimée.

## 6.2

**6.2.1** Avant de prendre la décision, l'autorité apprécie tous les allégués importants qu'une partie a avancés en temps utile (art. 32 al. 1 PA) ; elle peut prendre en considération des allégués tardifs s'ils paraissent décisifs (art. 32 al. 2 PA). Malgré la formulation potestative de l'art. 32 al. 2 PA, il est admis que l'autorité a l'obligation de prendre en considération les allégués et moyens de preuve tardifs d'une partie, pour autant qu'ils paraissent décisifs (ATF 136 II 165 consid. 4.2 ; ATAF 2009/64 consid. 7.3).

**6.2.2** En l'espèce, cet argument est recevable d'après l'art. 32 al. 2 PA, contrairement à ce que l'autorité inférieure avance.

**6.3** Tel que présenté plus haut (consid. 5.1), le régime de l'O-DEFR est celui de la couverture des coûts. L'art. 8 al. 2 O-DEFR énumère quels coûts peuvent "notamment" être considérés comme coûts à prendre en compte. Il n'est ainsi pas exhaustif.

Pas exhaustif, cet article doit être interprété à la lumière du régime de couverture des coûts prévalant en l'espèce. Le montant des loyers non perçus du studio constitue un manque à gagner qui devra *in fine* être reporté sur les locataires d'une manière ou d'une autre. Le modèle standard d'adaptation des loyers de l'autorité inférieure prévoit lui aussi qu'une augmentation de loyer est justifiée, "lorsque la couverture des coûts est insuffisante" (consid. 5.1).

**6.4** Cette solution prévaudrait également sur le marché libre. L'art. 14 OBLF autorise en effet la répercussion des investissements sur le bail en cours, pour autant qu'ils n'aient pas été financés par le biais de réserves. Il ne s'agit donc pas d'une "clause de plus-value", mais bien d'une règle de calcul (ELMAR GRATZ, Mietzinsgestaltung, 1995, p. 99 ; DAVID LACHAT, Le bail à loyer, Genève 2008, p. 483). Il en résulte que la majoration de loyer ne se calcule pas d'après l'intérêt des locataires aux améliorations ou d'après les avantages qu'ils en retirent (DAVID LACHAT, Die Mietzinsgestaltung bei Mehrleistungen des Vermieters, in : mp 4/93, p. 140). De plus, tous les frais en lien direct avec les importantes réparations font partie de l'investissement répercutable ; hormis les frais de construction, il s'agit aussi des indemnités payées au locataire pour le

désagrément causé (art. 259d CO) ou les réductions de loyer y relatives (LCHAT, op. cit., p. 150 ; arrêt de la Cour suprême du Canton de Zurich du 3 mai 2001 = MRA 5/01, p. 137 ss, confirmé dans l'arrêt de la Cour suprême du Canton de Zurich du 5 septembre 2007). Dans ce cas, il est évident que le bailleur peut répercuter cette dépense sur les loyers vu que ceux-ci doivent couvrir toutes les dépenses nécessaires en lien avec la propriété foncière. Toute autre solution diminuerait le rendement déjà faible du capital propre du bailleur. L'argument selon lequel les indemnités versées au locataire (SARAH BRUTSCHIN, *Ausgewählte Fragen zur Überwälzung von Mehrleistungen auf den Mietzins*, in : mp 2/13, p. 136) ou l'échafaudage provisoire nécessaire aux travaux d'isolation de la façade ne représentent pas une plus-value méconnaît une fois de plus la règle de calcul contenue à l'art. 14 al. 1 OBLF ; il reste malgré tout incontesté que les frais engagés à cet effet doivent être pris en compte dans le calcul de la majoration de loyer (RAYMOND BISANG ET AL., in : Peter R. Burkhalter [édit.] et al., *Le droit suisse du bail à loyer*, Commentaire, 2011, art. 269a CO / III.-IX. n° 67).

**6.5** Par ailleurs, les recourants n'apportent pas la preuve que la prise en compte des loyers non perçus dans le décompte final a une incidence sur la hausse de loyer. En effet, le montant de 80'280 francs représente seulement 1.2 % du coût total des travaux de 6'610'989 fr. 60. Compte tenu de la méthode de calcul retenue par la décision attaquée, il n'est pas manifeste que la hausse de loyer serait moindre si l'on avait exclu ces coûts.

Partant, les loyers non perçus par la coopérative représentent un coût et doivent être supportés par les locataires.

## **7.**

**7.1** En lien avec le caractère abusif de la hausse de loyer, les recourants prétendent que les travaux effectués devaient être qualifiés de travaux d'entretien au sens de l'art. 14 al. 1 OBLF, raison pour laquelle une augmentation de loyer n'était pas justifiée. Ils ajoutent que la clé de répartition des travaux à la charge des locataires serait également disproportionnée et arbitraire.

Ils reprochent également à l'autorité inférieure la constatation inexacte des faits en lien avec le montant des travaux, qui aurait retenu un montant de 7 millions pour calculer la hausse de loyer.

**7.2** En l'espèce, l'objet du litige porte sur la seule hausse de loyer signifiée le 3 septembre 2014 et fixant le loyer mensuel à 1'530 francs par mois dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Des travaux de rénovation des fenêtres, des sanitaires, des cuisines et des parties communes ont été entrepris de l'automne 2013 au début de l'année 2015 pour un budget de 7'000'000 francs et un coût total de 6'610'989 fr. 60, d'après le décompte final. Les recourants n'ont pas contesté le montant des travaux portés au décompte une fois les pièces justificatives fournies. Ils n'apportent rien de concret pour remettre en cause la clé de répartition. Le Tribunal constate ainsi qu'il n'y a pas lieu de revenir sur le montant retenu ou sur la clé de répartition par l'autorité inférieure puisque cela correspond aux pièces justificatives apportées.

L'on ne saurait suivre les arguments des recourants prétendant à l'application de l'art. 14 OBLF et des principes en découlant, puisque celle-ci est expressément exclue par l'art. 253b al. 3 CO en lien avec l'art. 2 al. 2 OBLF (consid. 4.2). D'après le régime de couverture des coûts prévalant en l'espèce, les coûts effectifs sont pris en charge par les locataires. Dans la mesure où les coûts du décompte final reflètent exactement les coûts effectifs des travaux, on ne saurait en quoi ce montant serait abusif.

L'autorité inférieure a présenté un calcul validant cette hausse, que rien ne permet de remettre en cause. Ainsi, l'augmentation de loyer de 390 francs du 28 septembre 2016 est conforme au principe de couverture des coûts tel qu'énoncé par l'art. 8 O-DEFR et n'est pas abusive.

## **8.**

S'agissant enfin de la réduction de loyer annoncée pour l'année 2023, il convient de retenir ce qui suit.

### **8.1**

**8.1.1** Les recourants prétendent que la réduction de loyer annoncée postérieurement prouve le caractère abusif, voire abstrait et arbitraire, de l'augmentation de loyer communiquée suite aux travaux de 2013 à 2015.

**8.1.2** L'intimée a justifié d'une telle baisse de loyer grâce à la baisse des taux d'intérêts hypothécaires, d'une augmentation des rentes foncières et des discussions avec l'autorité inférieure.

**8.2** Comme constaté ci-dessus et par l'autorité inférieure ainsi que l'intimée, le principe de couverture des coûts est applicable aux coopératives de la Confédération en vertu de l'art. 8 al. 2 O-DEFR afin de déterminer le montant du loyer. Une telle baisse trouve son fondement dans le décompte final, tout comme une hausse. Qu'une telle baisse ait été justifiée ou non ne prouve en rien que la hausse de loyer était abusive, puisque chacune a été communiquée sur la base du principe de couverture des coûts à des moments différents.

Ainsi, un tel argument ne saurait être retenu par le Tribunal.

**9.**

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

**10.**

**10.1** Vu l'issue de la cause, les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, doivent être mis à la charge des recourants qui succombent (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 TAF [FITAF, RS 173.320.2]. Il se justifie d'arrêter à 3'600 francs le montant des frais de la procédure de recours. Ce montant est compensé par l'avance de frais d'un même montant versée par les recourants au cours de l'instruction.

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

**10.3** Les recourants, ayant succombé, n'ont droit à aucun dépens (art. 7 al. 1 *a contrario* FITAF), tout comme l'autorité inférieure (art. 7 al. 3 FITAF).

**10.4** L'intimée en revanche a droit à des dépens (art. 7 al. 1 FITAF). Celle-ci n'ayant pas produit de note d'honoraires, le Tribunal estime justifié d'arrêter le montant des dépens à 1'000 francs au vu du travail fourni par son représentant (une réponse de 5 pages et une duplique de 4 pages).

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est rejeté.

**2.**

Les frais de procédure de 3'600 francs sont mis à la charge des recourants.

Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée par les recourants durant la phase d'instruction.

**3.**

Un montant de 1'000 francs est alloué à l'intimée à titre de dépens et mis à la charge des recourants.

**4.**

Le présent arrêt est adressé aux recourants, à l'intimée et à l'autorité inférieure.

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 : 7 novembre 2023

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (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)