



---

Cour II  
B-5975/2023

## Arrêt du 26 septembre 2025

---

Composition

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

---

Parties

**Coopérative X.** \_\_\_\_\_,  
représentée par Maître Isabelle Salomé Daina, avocate,  
recourante,

contre

1. **A.** \_\_\_\_\_,
2. **B.** \_\_\_\_\_,
3. **C.** \_\_\_\_\_,

tous représentés par Maîtres Jean-Claude Perroud et  
Nina Capel, avocats,  
intimés,

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

---

Objet

Contrôle des loyers.

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

**A.a.a** A. \_\_\_\_\_ (ci-après : la requérante 1 ou l'intimée 1) loue depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1977 un appartement de 4 pièces et 96 m<sup>2</sup>, sis (...), appartenant à la coopérative X. \_\_\_\_\_ (ci-après : la coopérative ou la recourante). Celle-ci est une coopérative d'habitation pour le logement du personnel de la Confédération.

**A.a.b** B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_ (ci-après : les requérants 2 et 3 ou les intimés 2 et 3) ont loué quant à eux du 1<sup>er</sup> octobre 2000 au 29 février 2020 un appartement de même taille, sis à la même adresse et appartenant également à la coopérative.

**A.b**

**A.b.a** Par acte du 15 décembre 2014 notifié le 16 décembre 2014, la requérante 1 s'est vu notifier une hausse de loyer de 273 francs, pour le 1<sup>er</sup> avril 2015, faisant passer le montant dû de 869 à 1'142 francs. La hausse était motivée par les rénovations de la salle de bain et de la cuisine.

**A.b.b** Dans les mêmes conditions et pour les mêmes motifs, les requérants 2 et 3 se sont vu notifier une hausse de loyer de 273 francs faisant passer le montant dû de 845 à 1'118 francs.

**A.b.c** Le 18 décembre 2014, la requérante 1, d'une part, et les requérants 2 et 3, d'autre part, ont déposé une demande de contrôle de loyer auprès de l'Office fédéral du logement (ci-après : l'autorité inférieure), en lui demandant de statuer sur sa compétence.

**A.b.d** Par deux décisions incidentes du 7 octobre 2016, l'autorité inférieure a tranché, dans le cas de la coopérative, en faveur de sa compétence en matière de contrôle des loyers des coopératives du personnel de la Confédération.

**A.c** Par actes séparés, mais déposés par le même représentant en date du 9 novembre 2016, la requérante 1 (cause B-6903/2016), d'une part, et les requérants 2 et 3 (cause B-6910/2016), d'autre part, ont recouru contre lesdites décisions incidentes auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Ils concluaient, avec suite de frais et

dépens, à l'admission du recours et à ce qu'il soit constaté que l'autorité inférieure n'est pas compétente pour connaître du contrôle des loyers des coopératives d'habitation du personnel de la Confédération. Selon eux, c'est la juridiction civile qui serait compétente au regard du droit applicable.

**A.d** Par décision incidente du 24 mars 2017, le Tribunal a prononcé la jonction des causes B-6903/2016 et B-6910/2016 sous la référence B-6903/2016.

**A.e** Par arrêt du 3 septembre 2018, le Tribunal a rejeté le recours B-6903/2016 et confirmé par là même la compétence de l'autorité inférieure.

**A.f** Cet arrêt a été attaqué par les requérants devant le Tribunal fédéral qui l'a lui-même confirmé par arrêt 2C\_927/2018 du 13 novembre 2019.

**B.**

A la suite de cet arrêt, l'autorité inférieure a ouvert une procédure de conciliation entre les parties.

**B.a** Le 28 février 2020, l'autorité inférieure a fait part de sa position aux requérants 1 à 3 en leur indiquant qu'elle considérait que le loyer possible était de 1'155.28 francs et leur a donné la possibilité de retirer leur opposition.

**B.b** Le 31 mars 2020, les requérants 1 à 3 ont demandé à l'autorité inférieure de leur adresser le détail des calculs résumés figurant dans le courrier du 28 février 2020.

**B.c** Le 1<sup>er</sup> avril 2020, l'autorité inférieure a rendu une décision à l'endroit des requérants 1 à 3 constatant que la hausse de loyer de 273 francs signifiée le 15 décembre 2014 n'était pas abusive, fixant le loyer net à partir du 1<sup>er</sup> avril 2015 à 1'118 francs et prononçant qu'en raison de la résiliation du contrat de bail avec effet au 29 février 2020, le nouveau loyer net n'est dû que jusqu'à cette date.

**B.d** Par lettre du 2 avril 2020, l'autorité inférieure a constaté que le courrier du 31 mars 2020 et la décision du 1<sup>er</sup> avril 2020 s'étaient croisés et elle a communiqué aux requérants 2 et 3 les documents demandés.

**B.e** Par courrier du 8 mai 2020, les requérants 1 à 3 ont requis la reconsidération de la décision du 1<sup>er</sup> avril 2020, la jugeant prématurée.

**B.f** Par acte du 13 mai 2020, l'autorité inférieure a reconsidéré la décision du 1<sup>er</sup> avril 2020 et repris l'instruction du cas.

**B.g** Le 3 juillet 2020, la coopérative s'est déterminée sur le fond de l'affaire, en déposant de nombreuses pièces comptables en lien avec les travaux de rénovation en cause.

**B.h** L'instruction de la cause s'est poursuivie par de nombreux échanges de courriers.

**B.i** Le 17 septembre 2021, l'autorité inférieure a pris position sur la base des documents en sa possession depuis le 3 juillet 2020 et est parvenue alors à un loyer basé sur les coûts par appartement de 935 francs, faisant proposition aux parties de mettre fin au litige sur cette base.

**B.j** La coopérative a rejeté cette proposition par courriers des 20 et 27 octobre 2021, date à laquelle elle a déposé des états financiers pour 2013 ainsi que des comptes d'exploitation pour 2009 à 2011.

**B.k** La coopérative et les requérants 1 à 3 ont encore eu l'occasion de se prononcer notamment le 22 avril 2022.

**B.l** Par décision du 29 septembre 2023, l'autorité inférieure a partiellement admis la demande des requérants 1 à 3 concernant l'annulation de l'augmentation de loyer du 15 décembre 2014, fixé le loyer net des requérants 2 et 3 pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2015 au 29 février 2020 à 933 francs par mois, fixé le loyer net de la requérante 1 à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015 à 933 francs par mois, sans frais ni dépens.

**C.**

Par acte du 31 octobre 2023, la coopérative a déposé un recours contre cette décision auprès du Tribunal. Elle conclut, avec suite de frais et de dépens, à l'admission de son recours et, principalement, à la réformation de la décision attaquée dans le sens que la demande des requérants concernant l'annulation des augmentations de loyer du 15 décembre 2014 est intégralement rejetée, les loyers de la requérante 1 étant fixés à 1'142 francs dès le 1<sup>er</sup> avril 2015 et ceux des requérants 2 et 3 à 1'118 francs du 1<sup>er</sup> avril 2015 au 29 février 2020 et les requérants 1 à 3 devant s'acquitter des sommes dues avec intérêts moratoires et, subsidiairement, à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la

cause devant l'autorité inférieure pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants.

**D.**

**D.a** Par courrier du 19 janvier 2024, l'autorité inférieure a renoncé à prendre position et confirmé la décision attaquée.

**D.b** Par réponse du 19 février 2024, les intimés ont conclu, avec suite de frais et de dépens, au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée, non sans avoir développé leur argumentation.

**E.**

Dans sa réplique du 10 avril 2024, la recourante a étayé son argumentation et maintenu ses conclusions précédentes.

**E.a** Par courrier du 22 mai 2024, l'autorité inférieure a renvoyé une nouvelle fois aux considérants de la décision attaquée ainsi qu'à son courrier du 2 avril 2020 aux requérants 1 à 3 pour ce qui est de la révocation de la décision du 1<sup>er</sup> avril 2020.

**E.b** Par duplique du 17 juillet 2024, les intimés ont complété une nouvelle fois leur argumentation et réitéré leurs conclusions.

**F.**

La recourante s'est encore spontanément exprimée le 24 juillet 2024.

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. 56 al. 3 de la loi du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés [LOG, RS 842]).

Le Tribunal fédéral a tranché en faveur de la compétence de l'autorité inférieure dans cette affaire et donc de la juridiction administrative fédérale (arrêt du Tribunal fédéral [ci-après : le TF] 2C\_927/2018 du 13 novembre 2019 consid. 6.6 et 7).

**1.2** La qualité pour recourir doit être reconnue à la recourante (art. 48 al. 1 PA).

**1.3** Les dispositions relatives à la représentation (art. 11 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) ainsi qu'à l'avance sur les frais de procédure présumés (art. 63 al. 4 PA) sont par ailleurs respectées.

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

## **2.**

### **2.1**

**2.1.1** La décision attaquée retient que la recourante est une coopérative d'habitation du personnel de la Confédération et qu'à ce titre les hausses de loyer qu'elle notifie sont soumises au principe du coût de revient (décision p. 6) et non à celui de la plus-value ou des frais d'assainissement (décision p. 8). Elle procède ensuite à un exposé de chaque poste de coût prévu par le droit applicable pour conclure à l'admission partielle de l'augmentation de loyer litigieuse (décision p. 8 à 11).

**2.1.2** La recourante fait valoir que le contrôle des loyers doit se fonder sur les coûts et que ceux-ci comprennent les prestations supplémentaires du bailleur, à savoir ici les frais de rénovation des cuisines et salles de bain (not. recours p. 9 ; réplique p. 7, 8 et 10). Elle précise qu'en l'espèce le calcul de la hausse ne peut être contrôlé qu'au moyen d'un calcul de rendement net des fonds propres (recours p. 11 ; réplique p. 11). La recourante reproche au fond à l'autorité inférieure d'avoir totalement exclu les travaux de rénovation dans son calcul de la hausse de loyer admissible. Elle critique aussi le calcul des amortissements et des charges d'impôts (recours p. 6 et 12 à 17).

Sur un autre plan, la recourante reproche à la décision attaquée de violer le principe de l'autorité de la chose décidée (recours p. 7 ; réplique p. 5 s.). Elle se plaint enfin d'une violation de son droit d'être entendue (recours p. 18).

**2.1.3** Les intimés font valoir que, derrière son adhésion au principe du calcul selon les coûts de revient, la recourante chercherait plutôt à appliquer un calcul selon la plus-value (sur ces notions : consid. 5.3 ; réponse n<sup>os</sup> 29 ss et 43 ss). Sous l'angle de l'amortissement, ils estiment même que l'autorité inférieure n'aurait pas dû en tenir compte du tout (réponse n<sup>o</sup> 51 ss).

Ils contestent toute violation du principe de l'autorité de la chose jugée, dès lors que l'autorité inférieure a reconsidéré une première décision rendue au fond (réponse n<sup>o</sup> 23 ss), et du droit d'être entendue de la recourante (réponse n<sup>o</sup> 54 ss).

**2.2** Une fois tranchée la question du droit d'être entendu (consid. 3), il conviendra de vérifier que l'autorité inférieure n'a pas violé le principe de l'autorité de la chose décidée (consid. 4), avant d'exposer le droit applicable et quelles sont les règles qui régissent les hausses de loyer dans le cas de la recourante (consid. 5) et de contrôler la bonne application de ces règles en l'espèce (consid. 6). Il faudra encore s'assurer du respect du principe de la bonne foi par l'autorité inférieure (consid. 7).

### **3.**

**3.1** La recourante se plaint d'une violation du droit d'être entendue dans la mesure où l'autorité inférieure n'aurait pas répondu à un courrier du 20 octobre 2021 lui demandant de justifier l'exclusion des coûts des travaux de réfection des cuisines et des salles de bain. De même, l'autorité inférieure n'aurait pas répondu à la question de savoir pourquoi le montant des amortissements retenus était de 152'785 francs alors que la moyenne des amortissements pour les années 2009 à 2011 se chiffrait à 208'137.90 francs (recours p. 18). Elle estime ne pas discerner les motifs ayant guidé la décision de l'autorité inférieure ni déceler sur quelle base se fonde le mode de calcul retenu au point de ne pas saisir la portée de la décision entreprise et de ne pas avoir été en mesure de l'attaquer en toute connaissance de cause (recours p. 19).

### **3.2**

**3.2.1** Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) comprend notamment le droit pour la personne intéressée de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves

pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et 143 V 71 consid. 4.1).

**3.2.2** La jurisprudence a également déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) le devoir pour l'autorité de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1, 134 I 83 consid. 4.1 et les arrêts cités). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 7B\_1073/2024 du 8 janvier 2025 consid. 3.4 et 2C\_23/2009 du 25 mai 2009 consid. 3.1).

**3.3** En l'espèce, les griefs de la recourante manquent doublement leur cible. D'une part, contrairement à ce que la recourante affirme, la décision attaquée expose le régime juridique des coopératives d'habitation comme la recourante, les deux méthodes de calcul des loyers possibles (voir consid. 5.3) ainsi que les sources jurisprudentielles pour lesquelles la méthode de calcul selon les coûts de revient est finalement retenue (décision p. 7 s.). De la même manière, chacun des postes de coût de revient sont examinés et la décision mentionne, parfois très brièvement, mais suffisamment, les sources ou les calculs lui ayant permis de retenir ces différents chiffres (décision p. 8 ss). A la lecture de ces pages, le Tribunal ne saurait rejoindre la recourante et affirmer que l'on ne détecte pas quelles sont les bases de calcul de l'autorité inférieure ni quelle est la portée de la décision attaquée. Dans ce sens, l'autorité inférieure n'avait pas à répondre spécifiquement au courrier du 20 octobre 2021. La recourante a d'ailleurs parfaitement été en mesure de déposer un recours de 21 pages exposant ses griefs à l'encontre de la décision attaquée. Elle était donc en mesure de faire valoir ses droits en procédure.

D'autre part, la recourante se méprend sur la portée du droit d'être entendue. Lorsqu'elle cite la motivation de la décision attaquée au sujet des pièces versées au dossier qui, selon elle, ne feraient que corroborer les hausses litigieuses (recours p. 19), la recourante se plaint plutôt d'une constatation inexacte des faits et non d'une violation du droit d'être entendue. Quand elle affirme ne pas déceler les bases de calcul retenues (recours p. 19), la recourante fait grief à l'autorité inférieure d'avoir violé le droit applicable. Enfin, en alléguant que ses calculs concernant les coûts des travaux et les amortissements lui auraient été prescrits par l'autorité inférieure (recours p. 18), la recourante se plaint davantage d'un comportement contradictoire de l'autorité inférieure que le Tribunal traitera sous l'angle de la bonne foi (consid. 7).

Pour les motifs qui précèdent, le grief de la recourante tiré de la violation du droit d'être entendue doit être écarté.

#### **4.**

**4.1** La recourante conteste la validité de la décision attaquée dans la mesure où la décision du 1<sup>er</sup> avril 2020 aurait déjà tranché le cas (consid. B.c). Selon elle, l'autorité inférieure n'était pas en droit de reconsidérer la décision du 1<sup>er</sup> avril 2020 en date du 13 mai 2020 (consid. B.f) et, partant, cette décision aurait maintenant autorité de la chose décidée.

**4.2** Le raisonnement de la recourante ne saurait être suivi. Si elle estimait que l'autorité inférieure n'avait pas le droit de reconsidérer la décision rendue le 1<sup>er</sup> avril 2020, il lui appartenait de déposer un recours contre la décision de reconsidération du 13 mai 2020. Elle s'en est gardé. De la même manière, les 26 mai et 3 juillet 2020, s'adressant à l'autorité inférieure, elle n'a pas contesté la légalité de cette reconsidération. Partant, la décision de reconsidération, qu'elle soit conforme au droit ou non, est elle-même entrée en force, annulant la décision du 1<sup>er</sup> avril 2020. Cette première décision n'est donc nullement entrée en force, contrairement à ce qu'affirme la recourante.

Reste à voir si la nouvelle décision, celle attaquée en l'espèce, est conforme au droit ou non.

## **5.**

**5.1** La loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (loi sur le logement, LOG, RS 842) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2003. Cette loi 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). A cette fin, la LOG prévoit notamment un contrôle des loyers. Pendant la durée de l'aide fédérale, l'autorité inférieure contrôle les loyers des logements faisant l'objet de mesures d'encouragement. Les locataires peuvent demander un contrôle en tout temps. L'office tente d'obtenir un accord entre les deux parties. Si aucun accord ne peut être dégagé, il rend une décision (art. 54 al. 1 et 2 LOG).

**5.2** Dès l'entrée en vigueur de la LOG, les prescriptions sur le contrôle des loyers fixées à l'art. 54 précité s'appliquent aux litiges survenant dans le cadre de la LCAP, c'est-à-dire aux rapports juridiques établis avant l'entrée en vigueur de la LOG (art. 59 al. LOG ; arrêt du TF 2C\_102/2023 du 18 septembre 2024 consid. 5.2). A ce titre, le Tribunal fédéral a précisé que les baux immobiliers conclus dans le cadre de l'arrêté fédéral du 7 octobre 1947 tendant à encourager la construction de logements pour le personnel de la Confédération sont également soumis au contrôle des loyers (RS 10 936 ; abrogé par l'arrêté fédéral du 3 mars 1994 sur les mesures d'assainissement 1993, FF 1994 III 884 ch. I 1 ; arrêts du TF 2C\_102/2023 précité consid. 5.2 et 2C\_927/2018 du 13 novembre 2019 consid. 6.6).

**5.3** Il existe essentiellement deux systèmes de contrôle des loyers : le calcul selon les coûts de revient (critère absolu) et le calcul selon la plus-value (critère relatif).

**5.3.1** La méthode de calcul selon les coûts de revient est prévue dans l'ordonnance du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR du 19 mai 2004 sur les coopératives d'habitation du personnel de la Confédération (O-DEFR, 842.18), édictée sur le fondement de l'art. 60 de l'ordonnance du 26 novembre 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (ordonnance sur le logement, OLOG, RS 842.1).

L'art. 1 al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase O-DEFR dispose que cette ordonnance règle 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 (PUBLICA).

L'art. 8 al. 1 O-DEFR prévoit que les coopératives louent en principe leurs logements afin de couvrir les coûts qu'elles supportent. L'art. 8 al. 2 O-DEFR précise que 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 et les charges et les impôts liés à la chose. Le taux d'intérêt sur le capital propre investi par la coopérative ne doit pas dépasser le taux usuel des hypothèques de 1<sup>er</sup> rang (art. 8 al. 4 O-DEFR). Des montants forfaitaires peuvent être fixés pour certains coûts mentionnés (art. 8 al. 5 O-DEFR).

L'autorité inférieure est compétente en matière de contestation de loyer. Elle tente de guider les parties vers un accord. Si aucun accord n'est trouvé, elle prend une décision (art. 9 al. 1 O-DEFR).

**5.3.2** La méthode de calcul selon la plus-value trouve ses bases quant à elle dans le Code des obligations (RS 220) et dans 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). Aux termes de l'art. 269a let. b CO, les loyers qui sont justifiés par des prestations supplémentaires du bailleur ne sont en règle générale pas abusifs. D'après l'art. 14 al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase OBLF, les investissements qui aboutissent à des améliorations créant des plus-values sont réputés prestations supplémentaires au sens de l'art. 269a let. b CO. L'art. 14 al. 3 OBLF précise par ailleurs que seule la part d'un investissement qui excède les coûts de rétablissement ou de maintien de l'état initial de la chose louée est considérée comme prestation supplémentaire.

Le bailleur peut donc majorer le loyer lorsqu'il procède à des travaux de rénovation (art. 260 al. 1 CO) qui améliorent la qualité de la chose louée et en accroissent la valeur, l'adaptent au goût du jour, en procurant en règle générale un meilleur confort au locataire (arrêt du TF 4A\_531/2016 du 11 avril 2017 consid. 3.1), au contraire des travaux d'entretien qui ne visent qu'à maintenir la chose louée dans un état conforme à l'usage convenu (art. 256 al. 1 CO ; ATF 151 III 16 consid. 4.1).

Lorsque de gros travaux de rénovation sont entrepris dans un immeuble, il est souvent difficile de distinguer entre les travaux d'entretien couverts par le loyer actuel et les améliorations à plus-value justifiant une hausse de loyer (ATF 151 III 16 consid. 4.1 et 118 II 415 consid. 3a). L'art. 14 al. 1, 2<sup>e</sup> phrase OBLF dispose qu'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. Les importantes réparations tendent à prolonger la durée de vie de l'immeuble et à le moderniser. Elles consistent en des travaux extraordinaires qui dépassent les réparations habituelles et l'entretien courant d'un point de vue quantitatif ; elles se caractérisent par le fait qu'elles touchent plusieurs parties essentielles de l'immeuble et génèrent un coût considérable en comparaison de l'état locatif (ATF 151 III 16 consid. 4.1 et les références citées).

Aux termes de l'art. 14 al. 4 OBLF, les hausses de loyer fondées sur des investissements créant des plus-values et sur des améliorations énergétiques sont réputées non abusives lorsqu'elles ne servent qu'à couvrir équitablement les frais d'intérêts, d'amortissement et d'entretien résultant de l'investissement (ATF 151 III 16 consid. 4.1).

**5.4** Dans un récent arrêt 2C\_102/2023 du 18 septembre 2024, confirmant l'arrêt du TAF B-696/2022 du 17 janvier 2023, le Tribunal fédéral s'est penché sur la méthode de calcul applicable aux coopératives de logement en faveur du personnel de la Confédération. Selon cet arrêt, le contrôle des loyers de droit public prévu à l'art. 54 LOG supplante largement les dispositions de droit privé relatives à la protection des loyers abusifs. Il rappelle que la coordination avec les normes de droit privé est assurée par le CO lui-même. Selon l'art. 253b 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. Au niveau réglementaire, l'art. 2 al. 2 OBFL précise que seuls les art. 253 à 268b, 269, 269d al. 3, 270e et 271 à 273c CO ainsi que les art. 3 à 10 et 20 à 23 OBFL 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 (arrêt précité consid. 5.5 et les références jurisprudentielles et doctrinales citées). Le Tribunal fédéral a également jugé que, dans le cas des coopératives qui avaient reçu des fonds fédéraux sur la base de l'arrêté fédéral du 7 octobre 1947 précité (cf. consid. 5.2 ci-dessus), les conditions de l'art. 253b al. 3 étaient remplies et que les dispositions du CO relatives à la contestation des loyers abusifs ne sont d'une manière générale pas déterminantes. En particulier l'art. 14 OBFL, qui se fonde sur l'art. 269a let. b CO, n'est pas applicable à ces coopératives (arrêt précité consid. 6.3). Par conséquent, les contrats de bail conclus entre locataires et bailleurs de telles coopératives relèvent incontestablement du champ d'application de l'O-DEFR et de son art. 8 précité. Pour des raisons de politique sociale, les possibilités de rendement

des propriétaires sont limitées ; ce n'est qu'à l'expiration des subventions qu'ils retrouvent leur liberté de fixation des loyers. Dans ce contexte, le Tribunal fédéral a statué, en relation avec l'art. 253b al. 3 CO précité que dans les rapports juridiques régis par cet article, le loyer ne pouvait être fixé qu'en fonction des coûts (arrêt précité consid. 6.4 et les références citées).

Dans ce même arrêt, le Tribunal fédéral a par ailleurs confirmé la conformité de l'art. 8 O-DEFR à la loi et à l'ordonnance (arrêt précité consid. 7).

**5.5** Le Tribunal était arrivé à la même conclusion dans une autre affaire (arrêt du TAF B-466/2022 du 6 novembre 2023). Il a également tranché en faveur d'un calcul en fonction des coûts de revient et exclu celui dépendant de la plus-value (arrêt précité consid. 4). Il s'ensuit que la recourante ne peut rien tirer de cette jurisprudence dont elle estime qu'elle validait le principe d'une augmentation de loyer en raison d'un assainissement ou de prestations supplémentaires du bailleur (réplique p. 8 s.). Dans cet arrêt, le Tribunal avait exposé les directives de l'autorité inférieure à ce propos sans toutefois en tirer d'autres conclusions (arrêt précité consid. 5.1). Bien au contraire, la lecture des considérants de cet arrêt permet de constater que le Tribunal avait alors rappelé dans la subsumption que "les coûts effectifs sont pris en charge par les locataires" et constaté que "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" (arrêt précité consid. 7.2). Le Tribunal a certes confirmé le caractère non exhaustif de l'art. 8 O-DEFR (arrêt précité consid. 6.3). Cependant, on ne trouve, dans les considérants de cet arrêt, aucune trace d'un calcul de rentabilité du capital investi, comme celui que revendique la recourante (consid. 2.1 ci-dessus).

**6.**

Le Tribunal fédéral a déjà jugé que le mécanisme de l'art. 54 LOG est applicable dans cette affaire (arrêt du TF 2C\_927/2018 du 13 novembre 2019 consid. 6.6). Il convient donc d'examiner si l'autorité inférieure a correctement appliqué l'art. 8 O-DEFR.

**6.1**

**6.1.1** Le calcul de l'autorité inférieure est le suivant (décision p. 9 ss) :

Intérêts capitaux propres (CP) (art. 8 al. 2 let. a et al. 4 O-DEFR)	70'286.70
Intérêts capitaux empruntés (CE) (art. 8 al. 2 let. a et al. 4 O-DEFR)	10'224.70
Rente du droit de superficie (art. 8 al. 2 let. b O-DEFR)	147'053.00
Amortissements (art. 8 al. 2 let. c O-DEFR)	152'785.00
Entretien (avec conciergerie) (art. 8 al. 2 let. d O-DEFR)	440'162.05
Contribution au fonds de rénovation (art. 8 al. 2 let. d O-DEFR)	60'666.65
Gestion (sans conciergerie) (art. 8 al. 2 let. e O-DEFR)	52'056.35
Charges et impôts (art. 8 al. 2 let. g O-DEFR)	117'961.60
Supplément risque (art. 8 al. 2 let. f O-DEFR)	5'560.90
<b>Total</b>	<b>1'056'756.95</b>

Ce montant est divisé par la surface totale de l'immeuble (9'069 m<sup>2</sup>) et multiplié par la surface des appartements concernés (96 m<sup>2</sup>) pour aboutir à un montant de 932.19 francs, arrondi à 933 francs. Cette valeur est inférieure au nouveau loyer notifié aux intimés 2 et 3 de 1'118 francs et à

l'intimée 1 de 1'142 francs. Ce constat aboutit à l'annulation partielle de l'augmentation de loyer.

**6.1.2** De son côté, la recourante présente le calcul suivant (recours p. 12 ss) :

Intérêts capitaux propres (CP)	70'286.70
Intérêts capitaux empruntés (CE)	10'224.70
Rente du droit de superficie	147'053.00
Travaux de rénovation	216'750.00
Amortissements	208'137.90
Entretien (avec conciergerie)	440'162.05
Contribution au fonds de rénovation	60'666.65
Gestion (sans conciergerie)	52'056.35
Charges et impôts	127'752.45
Supplément risque	5'560.90
Total	1'338'650.00

La répartition de ce coût proportionnellement à la surface des appartements concernés aboutit à un loyer de 1'180 francs pour chacun d'eux. La recourante en conclut que les hausses de loyer litigieuses sont justifiées.

**6.1.3** Il ressort de ces tableaux que la recourante et l'autorité inférieure diffèrent sur les points suivants : l'existence d'un poste "travaux de rénovation" et les montants des postes "amortissements" et "charges et impôts" (cases grisées). Le Tribunal se bornera à leur examen.

## **6.2 Travaux de rénovation**

**6.2.1** La recourante estime que les frais des travaux de rénovation peuvent être considérés à raison de 50 % comme des investissements créant des plus-values. Partant d'un montant des travaux à prendre en compte de

7.5 millions de francs, elle rente ce capital investi dans les travaux à 5.78 % pour aboutir au montant de 216'750.00 francs figurant dans le tableau (recours p. 13).

**6.2.2** Les intimés doivent être suivis lorsqu'ils soutiennent qu'un critère absolu (les coûts de revient) et un critère relatif (la plus-value) ne peuvent pas être cumulés (réponse n° 44 s. ; duplique p. 4). Un tel cumul reviendrait en effet à compter deux fois les mêmes travaux de rénovation, une fois sous l'angle de l'investissement (plus-value) et une fois sous celui des coûts effectifs (coûts de revient). Or, c'est précisément ce que la recourante réclame, comme l'atteste son propre tableau récapitulatif. Elle demande que l'on tienne compte des travaux de rénovation pour 216'750 francs (consid. 6.2.1), alors même qu'un poste "contribution au fonds de rénovation" figure plus bas. Si la recourante dispose d'un fonds de rénovation, elle devrait en principe financer par ce biais les différents travaux nécessaires, en particulier l'assainissement de la cuisine et de la salle de bain à l'origine des hausses contestées. La décision attaquée précise que le montant retenu correspond à la moyenne des fonds provisionnés les trois années précédant les travaux (décision p. 9).

De même, les intérêts sur les capitaux propres et les capitaux empruntés figurent déjà dans le tableau. Selon la décision attaquée, des capitaux ont été empruntés pour financer ces travaux d'assainissement et remboursés à partir de 2014 (décision p. 9). On comprend donc mal pour quelle raison un poste dédié aux "travaux de rénovation" devrait être ajouté. A ce titre, on cherche d'ailleurs en vain dans les écritures de la recourante des explications claires sur le financement des travaux ayant conduit aux hausses de loyer litigieuses. A défaut, il faut retenir que, si ces travaux ont été financés par un prélèvement dans le fonds de rénovation ou par un emprunt bancaire, rien ne justifie d'admettre un poste "travaux de rénovation".

**6.2.3** Par ailleurs, le calcul de la recourante (consid. 6.2.1) qui retient 50 % des investissements comme plus-value (et donc 50 % comme frais d'entretien) ressort de l'OBLF. L'art. 14 al. 1, 2<sup>e</sup> phrase OBLF dispose en effet qu'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. La recourante se fonde à plusieurs reprises sur cette disposition (recours p. 14 s.). Or, il a déjà été établi que cette disposition n'est pas applicable en l'espèce (consid. 5.4). Plus fondamentalement, l'approche de la recourante relève du droit privé du bail et non du système de contrôle étatique des loyers. Lorsque la recourante affirme que "ce

résultat [le montant de 216'750 francs pour les travaux de rénovation] est conforme au droit, car il repose sur une fixation du loyer en fonction des coûts" (recours p. 13), sa position est insoutenable. Le calcul qu'elle propose se fonde sur un rendement attendu des capitaux qu'elle a investis. Il ne s'agit donc pas de simple répartition des coûts réels sur les locataires concernés. Cela concorde bien avec ce que soutiennent les intimés, à savoir que, tout en affirmant se conformer à un calcul des hausses selon les coûts de revient, la recourante cherche à appliquer un calcul selon la plus-value.

**6.2.4** La faiblesse du raisonnement de la recourante apparaît à un autre endroit. Elle reproche à l'autorité inférieure, en écartant un calcul fondé sur la "plus-value", de confondre "le fait que des travaux apportant une plus-value à l'immeuble puissent être répercutés sur le loyer" avec l'interdiction faite au bailleur de faire un "profit abusif" (recours p. 12), suggérant que le premier serait autorisé et non le second. Or, tel n'est pas le cas. Non seulement une coopérative comme la recourante ne peut pas s'enrichir par son activité, mais seuls les coûts de revient doivent être répartis. Le droit exclut toute répercussion des plus-values sans corrélation avec un coût effectif.

### **6.3 Amortissements**

**6.3.1** L'autorité inférieure se borne à constater que les amortissements n'ont pas été contestés par les intimés devant elle pour retenir le montant de 152'785 francs (décision p. 9).

**6.3.2** La recourante estime pour sa part qu'il faudrait retenir un montant de 208'137.90 francs, correspondant à la moyenne des amortissements pour les exercices 2009 à 2011. Selon elle, les exercices 2012 et 2013 ne seraient pas pertinents, dès lors que des sommes supplémentaires avaient été comptabilisées pendant ces exercices en prévision des travaux de rénovation des cuisines et salles de bain, qui ont débuté en 2012 (recours p. 16).

**6.3.3** Avec les intimés, le Tribunal constate que les explications de la recourante manquent de substance pour être suivies (réponse n° 51). D'abord, on ne comprend pas exactement à quoi correspondent les "sommes supplémentaires comptabilisées". La recourante ne fournit aucun éclaircissement à ce propos. Ensuite, on voit mal, à défaut d'autres explications, pourquoi des sommes auraient été provisionnées après la réalisation des travaux. Enfin, le Tribunal note que si des sommes

supplémentaires avaient été comptabilisées, on devrait les retrouver d'une manière ou d'une autre dans le décompte des coûts de rénovation. Encore une fois, les explications de la recourante demeurent lacunaires. Les intimés n'ayant pas recouru contre la décision attaquée, point n'est besoin d'examiner si leur critique contre la prise en compte des amortissements est fondée ou non (réponse n° 52).

#### **6.4 Charges et impôts**

**6.4.1** La décision attaquée a retenu un montant de charges et impôts de 117'961.60 francs. Sans aucune explication de la part de l'autorité inférieure, on peine, à la lecture des comptes d'exploitation pour 2023, à reconstituer son calcul. Les montants des impôts fonciers et des taxes (28'383.00 francs) ainsi que des assurances, notamment contre les incendies (21'596.80 francs) sont bien inférieurs à la somme retenue.

**6.4.2** La recourante, de son côté, soutient que ce serait un montant de 127'752.45 francs qu'il conviendrait de retenir. Selon elle, le chiffre de la décision attaquée ressortirait des comptes 2014, alors même que l'autorité inférieure aurait indiqué qu'il faut se fonder sur l'exercice précédant la hausse litigieuse, c'est-à-dire l'exercice 2013 (recours p. 16).

**6.4.3** Force est de constater que la recourante n'a pas davantage fourni d'explications quant au montant qu'elle réclame et qu'elle se borne à alléguer. En présence de faits que la recourante est mieux à même de connaître et compte tenu de son intérêt dans l'affaire au vu de ses conclusions, la recourante avait une obligation de collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA ; ATF 132 II 113 consid. 3.2 ; arrêt du TAF A-597/2019 du 27 janvier 2020 consid. 5.3.2) ; elle doit donc supporter les conséquences de son défaut, bien que le fardeau de preuve incombe en principe à l'autorité (arrêt du TF 2C\_388/2008 du 16 décembre 2008 consid. 4.1).

#### **6.5 Récapitulatif**

En l'espèce, les difficultés à reconstituer avec précision les calculs ne sont pas levées par les écritures des parties. Tant celles de la recourante que celles des intimés n'apportent que peu de détails quant aux chiffres qu'elles avancent. Quoi qu'il en soit, le montant total retenu par l'autorité inférieure, à savoir 1'056'756.95 francs, est assez proche du total des charges tel qu'il ressort du compte d'exploitation des immeubles pour 2013, à savoir 1'013'081.55 francs, établi par la recourante. Le montant réclamé par la

recourante est plus élevé de quelque 300'000 francs, ce qui est incompatible avec un calcul des loyers selon les coûts. Respectivement, la recourante échoue à expliquer cette différence notable. L'écart constaté s'agissant du poste "charges et impôts" est inférieur à 10'000 francs et ne revêt pas une incidence majeure sur l'issue de la cause.

La recourante affirme que le loyer autorisé par l'autorité inférieure ne lui permet pas de couvrir ces coûts (recours p. 12). Les intimés relèvent à juste titre que la recourante s'abstient de démontrer cette affirmation. Elle ne fournit aucun calcul dans ce sens. Au demeurant, les comptes d'exploitation des années suivantes (2014 à 2017), que l'on trouve au dossier, ne laissent apparaître aucun déficit structurel de l'immeuble en question (annexes au courrier du 27 octobre 2021 de la recourante).

Le Tribunal constate que la décision attaquée respecte les différents postes prévus à l'art. 8 O-DEFR. Le calcul de l'autorité inférieure peut être validé au moins dans son résultat, la recourante ayant échoué, après plus de 10 ans de procédure, à en démontrer le caractère fondamentalement erroné et cette erreur ne ressortant pas clairement du dossier de la cause.

## 7.

**7.1** A teneur de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2). De ce principe général découle le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'art. 9 *in fine* Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1). Ce droit permet au citoyen d'exiger que l'autorité respecte ses promesses et qu'elle évite de se contredire. Ainsi un renseignement ou une décision erronée peuvent, à certaines conditions, obliger l'administration à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur (ATF 143 V 341 consid. 5.2.1 et 131 II 627 consid. 6.1). Cela suppose entre autres que l'administré n'ait pas été en mesure, même en faisant preuve de l'attention que l'on pouvait exiger de lui, de reconnaître l'erreur de l'administration et qu'il ait pris, à raison de l'erreur dénoncée, des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice (ATF 121 II 473 consid. 2c et 118 la 245 consid. 4b). Le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence d'un simple comportement de l'administration, notamment en cas de silence de l'autorité dans une situation de fait contraire au droit, pour autant que celui-ci soit susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une

espérance légitime (ATF 129 II 361 consid. 7.1). L'administré doit donc avoir eu des raisons sérieuses d'interpréter comme il l'a fait le comportement de l'administration et d'en déduire les conséquences qu'il en a tirées (arrêts du TF 2D\_5/2025 du 30 avril 2025 consid. 4.2.2 et 1C\_307/2019 du 3 avril 2020 consid. 5.1).

## 7.2

**7.2.1** Selon la recourante, la prise en compte des travaux de rénovation aurait été expressément admise par l'autorité inférieure dans sa première décision du 1<sup>er</sup> avril 2020 et dans son courrier du 17 septembre 2021 (recours p. 12).

**7.2.2** L'autorité inférieure admet que, dans sa première proposition d'accord, datant du 28 février 2020 (consid. B.a), elle avait apprécié la situation d'une manière différente, notamment en raison de son impossibilité de procéder à un contrôle approfondi de l'augmentation selon les coûts. Elle explique avoir attendu le 3 juillet 2020 pour que la recourante produise le dossier complet avec les pièces justificatives se rapportant à l'exercice 2013 (décision p. 8).

**7.3** La décision du 1<sup>er</sup> avril 2020 est une décision de 5 pages, beaucoup moins détaillée que la décision attaquée. Elle ne comprend aucune explication sur l'origine et le calcul des différents chiffres retenus. Par ailleurs, si elle parvenait bien à un total de charges de 1.33 millions de francs, c'est-à-dire 300'000 francs de plus que la décision attaquée, elle ne présentait aucun poste "travaux de rénovation". Cette absence ne saurait constituer, en elle-même, une assurance à l'égard de la recourante. Cette première décision a été rendue en l'état du dossier et, une fois celui-ci complété le 3 juillet 2020 (consid. B.g), l'autorité inférieure a reconsidéré cette décision (consid. 4) et son appréciation du cas n'a dès lors plus varié (consid. B.i et B.l).

Quant à la lettre du 17 septembre 2021 de l'autorité inférieure, elle ne comporte pas davantage de garantie quant à la prise en compte des travaux de rénovation. Au contraire, le montant total des charges alors constaté est de 1.056 millions de francs, c'est-à-dire le montant que l'on trouve dans la décision attaquée. La recourante devait donc bien s'attendre au contenu de la décision attaquée à cet égard.

En tout cas, le Tribunal ne voit pas, dans ces documents, de comportement ou de promesse de l'autorité inférieure qui permettrait de qualifier la

décision attaquée de revirement. En aucune manière, l'autorité inférieure ne s'est prononcée en faveur d'un poste "travaux de rénovation" en plus des postes "intérêts capitaux" et "contribution au fonds de rénovation", et encore moins sur le calcul de rendement proposé par la recourante.

Le grief de la recourante est ainsi privé de fondement.

#### **8.**

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

#### **9.**

**9.1** Vu l'issue de la cause, les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, doivent être mis à la charge de la recourante 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 TAF [FITAF, RS 173.320.2]. Il se justifie d'arrêter à 2'000 francs le montant des frais de la procédure de recours (sur le mode de calcul de la valeur litigieuse en droit du bail : ATF 137 III 580 consid. 1.1). Ce montant est prélevé sur l'avance de frais d'un même montant versée par la recourante au cours de l'instruction.

**9.2** Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais de la partie (art. 8 al. 1 FITAF). La recourante ayant succombé, elle n'a droit à aucun dépens (art. 7 al. 1 *a contrario* FITAF), tout comme l'autorité inférieure (art. 7 al. 3 FITAF).

En revanche, les intimés qui ont eu gain de cause ont droit à des dépens mis à la charge de la recourante (art. 7 al. 1 FITAF). Ceux-ci n'ont pas produit de note d'honoraires (art. 14 al. 2 FITAF), le Tribunal estime justifié d'arrêter le montant des dépens à 3'000 francs au vu du travail fourni par leurs représentants (une réponse de 15 pages et une duplique de 5 pages).

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

**1.**

Le recours est rejeté.

**2.**

Les frais de procédure de 2'000 francs sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est prélevé sur l'avance de frais d'un même montant versée par la recourante au cours de l'instruction, une fois l'arrêt entré en force.

**3.**

Un montant de 3'000 francs est alloué aux intimés au titre des dépens et mis à la charge de la recourante.

**4.**

Le présent arrêt est adressé à la recourante, aux intimés, à l'autorité inférieure et au Département de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR.

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 : 30 septembre 2025

Le présent arrêt est adressé :

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