



Cour II
B-6670/2018

Décision de radiation du 10 décembre 2020

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
Jean-Luc Baechler, David Aschmann, juges,
Yann Grandjean, greffier.

Parties

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

contre

Société coopérative d'habitation Y. _____,
intimée,

Office fédéral du logement OFL,
autorité inférieure.

Objet

Contrôle des loyers.

Faits :**A.**

A.a X. _____ (ci-après : la locataire ou la recourante) et la société coopérative d'habitation Y. _____ (ci-après : la bailleresse ou l'intimée) sont liées, au moins depuis 1975, par un contrat de bail portant sur un appartement, sis à (...), soumis au régime des logements en faveur du personnel de la Confédération.

A.b Le 11 juillet 2017, la locataire a déposé une demande de contrôle des loyers auprès de l'Office fédéral du logement OFL (ci-après : l'autorité inférieure). Ce contrôle concernait la période à partir du 1^{er} janvier 2017.

A.c A la suite d'une procédure d'instruction, l'autorité inférieure a rendu le 17 octobre 2018 une décision (ci-après : la décision initiale) dont le dispositif est le suivant :

1. Le loyer mensuel net initial convenu de frs 630.- payé par [la locataire] dépasse de frs 4.13 par mois, depuis le 1^{er} janvier 2017, la limite du loyer couvrant les coûts.
2. La hausse de loyer mensuelle de frs 240.- signifiée par [la bailleresse] à [la locataire] dès le 1^{er} octobre 2017 n'est pas abusive.
3. Le loyer trop perçu par [la bailleresse] auprès de [la locataire] du mois de janvier au mois de septembre 2017, de frs 37.17 et compensé par la marge corrigée de hausse mensuelle après travaux non utilisée de frs 4.98. Cette compensation prend fin au mois de mai 2018.
4. Aucuns frais de procédure ne sont prélevés, les éventuels dépens sont compensés;

B.

B.a Par acte du 23 novembre 2018, la locataire a déposé un recours contre la décision initiale auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Dans son mémoire, la recourante conclut à l'annulation de la décision initiale et au renvoi de la cause devant l'autorité inférieure pour complément d'instruction selon les considérants. Subsidiairement, elle demande à ce que le loyer de son appartement sis à (...) soit fixé à 400 francs par mois depuis le 1^{er} janvier 2017. Cette cause est enregistrée sous le numéro B-6670/2018.

B.b Dans le cadre de l'échange d'écritures, l'autorité inférieure a procédé à un nouvel examen de la décision initiale et a rendu le 30 avril 2019 une nouvelle décision (ci-après : la décision reconsidérée). Le dispositif de ladite décision se lit comme suit :

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

C.

C.a Par acte du 27 mai 2019, la recourante a déposé un nouveau recours auprès du Tribunal contre la décision reconsidérée. Dans ses conclusions, la recourante demande au Tribunal de constater la nullité de la décision reconsidérée, subsidiairement de l'annuler, avec suite de dépens. Sur un autre plan, la recourante a déposé une demande de récusation du juge instructeur de l'affaire B-6670/2018. Ce recours et cette demande ont conduit à l'ouverture d'un nouveau dossier sous le numéro B-2583/2019 et un nouveau collège de juges a été formé pour les traiter.

C.b Par décision incidente du 4 juillet 2019, le juge instructeur responsable a suspendu la présente cause B-6670/2018 jusqu'à droit connu sur la cause B-2583/2019.

C.c Dans l'arrêt B-2583/2019 du 27 août 2020, le Tribunal a commencé par qualifier la décision rendue par l'autorité inférieure le 30 avril 2019 de reconsidération, au sens de l'art. 58 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021], de la décision initiale (consid. 3). Le Tribunal a encore précisé la décision reconsidérée n'aggravait pas la situation de la recourante par rapport à la décision initiale et ne constituait donc pas une *reformatio in peius* (consid. 4). Cela étant, le Tribunal a jugé que la conclusion de la recourante tendant à la constatation de la nullité de la décision reconsidérée, subsidiairement à

son annulation, devait donc être rejetée. Le Tribunal en a conclu que le recours suivrait le même sort et devrait être rejeté (consid. 5).

Cet arrêt n'a pas été attaqué devant le Tribunal fédéral.

D.

D.a Par décision incidente du 12 novembre 2020, le Tribunal a levé la suspension de la procédure B-6670/2018. Estimant que *prima facie* l'arrêt B-2583/2019 avait mis un terme au litige opposant la recourante et l'intimée et rendu la cause B-6670/2018 sans objet, il a invité toutes les parties, jusqu'au 4 décembre 2020, à se déterminer sur la suite à donner à cette procédure, à prendre position sur l'issue consistant à prononcer sa radiation du rôle, sans frais, et, si elles s'opposaient à cette issue, à indiquer quel était encore, selon elles, l'objet de cette procédure.

D.b Dans sa prise de position du 17 novembre 2020, l'autorité inférieure a déclaré adhérer entièrement aux considérants du Tribunal et à sa décision.

D.c Dans sa prise de position du 23 novembre 2020, l'intimée a fait de même.

D.d Quant à la recourante, elle s'est déterminée en date du 25 novembre 2020. Elle estime que, dans l'arrêt B-2583/2019, le Tribunal n'a examiné que deux questions procédurales et renvoyé la cause au juge instructeur de la cause B-6670/2018 pour suite de la procédure. Selon elle, cette suite ne pourrait être que l'examen du fond du litige. Elle demande un nouveau délai pour se prononcer de manière approfondie sur la cause.

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

Droit :**1.**

Le Tribunal examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1).

1.1 Le Tribunal connaît, selon l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32], des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prononcées par l'autorité inférieure (art. 9 al. 3 de l'ordonnance du 19 mai 2004 du DEFR sur les coopératives d'habitation du personnel de la Confédération [O-DEFR, RS 842.18]).

Aucune des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF n'est réalisée en l'espèce.

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

1.3 Le Tribunal est donc compétent pour statuer dans la présente cause.

2.

La question qui divise les parties est celle de savoir s'il reste un objet à juger dans la cause B-6670/2018 ou si l'arrêt B-2583/2019 n'a pas mis un terme au litige opposant la recourante et l'intimée.

3.

Pour trancher la question litigieuse, il faut commencer par préciser quel était l'objet de la cause dans l'arrêt B-2583/2019.

3.1 Le litige opposant la recourante et l'intimée sur la question du contrôle des loyers à partir du 1^{er} janvier 2017. Dans le cadre de ce litige, deux décisions ont été rendues : une décision initiale et une décision reconsidérée (voir à ce sujet : arrêt B-2583/2019 consid. 3). Les deux décisions précitées ont été attaquées séparément devant le Tribunal.

3.2

3.2.1 Lorsque, comme en l'espèce, le Tribunal est saisi d'une décision initiale et d'une décision reconsidérée, il applique l'art. 58 al. 3 1^{ère} phrase PA qui se lit ainsi :

L'autorité de recours continue à traiter le recours, dans la mesure où la nouvelle décision de l'autorité inférieure ne l'a pas rendu sans objet [...].

3.2.2 Dans le cas où la décision reconsidérée ne règle pas toutes les questions à satisfaction du recourant, le Tribunal doit entrer en matière sur le recours sans que ce dernier doive attaquer le nouvel acte administratif (arrêts du Tribunal fédéral 9C_355/2017 du 22 décembre 2017 consid.2.1 *in fine* et 2C_733/2010 du 16 février 2011 consid. 3.2 ; ATAF 2019 I/8 consid. 4.1.2 ; ANDREA PFLEIDERER, in : Praxiskommentar VwVG, 2^e éd. 2016, art. 58 PA n^{os} 45, 48 et 52 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2^e éd. 2013, n^o 3.46). La doctrine précise à ce titre que le recours dirigé contre une décision reconsidérée pourrait être vu comme irrecevable (PFLEIDERER, op. cit., art. 58 PA n^o 46 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n^o 3.46 et les références citées).

3.2.3 A la suite d'une reconsidération, l'objet de la procédure de recours reste la première décision et la nouvelle décision est considérée comme étant attaquée conjointement (art. 58 al. 3 PA ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_809/2012 du 31 janvier 2013 consid. 3.2 ; ATAF 2019 I/8 consid. 4.1.2 ; PFLEIDERER, op. cit., art. 58 PA n^o 46).

3.3 En l'espèce, dans le litige opposant la recourante à l'intimée, il n'y avait donc qu'un seul et unique recours dirigé à la fois contre la décision initiale et la décision reconsidérée. Ces deux décisions doivent être vues comme ayant été attaquées conjointement. Autrement dit, les conclusions déposées dans le recours contre la décision initiale et celles déposées contre la décision reconsidérée devaient être traitées dans la même procédure.

4.

Il s'agit maintenant d'examiner quel a été l'effet de l'arrêt B-2583/2019 sur le seul et unique recours dont était saisi le Tribunal.

4.1 Pour cela, il faut se demander si l'arrêt B-2583/2019 était un arrêt final ou seulement un arrêt partiel. Un arrêt final est une décision sur le fond qui tranche l'affaire matériellement avec autorité de chose jugée. Un arrêt partiel est une forme d'arrêt final, mais il ne met un terme au litige qu'à l'égard d'une partie ou tranche une partie du litige. Un tel arrêt doit notamment concerner des prétentions distinctes (cumul objectif d'actions) et non pas seulement diverses questions de droit matériel se rapportant à la même prétention (ATF 135 III 212 consid. 1.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 4A_83/2019 du 6 mai 2019 consid. 1.2 ; UHLMANN/WÄLLE-BÄR, in : Praxiskommentar VwVG, 2^e éd. 2016, art. 44 PA n^{os} 18 et 21).

4.2 En l'espèce, l'arrêt B-2583/2019 a simplement prononcé le rejet du recours (ch. 1 du dispositif). Son dispositif ne contient ni précision ni réserve à ce sujet.

Certes, les considérants de cet arrêt expliquaient que "[...] la conclusion de la recourante tendant à la constatation de la nullité de la décision reconsidérée, subsidiairement à son annulation, doit donc être rejetée [...]" (consid. 5). Cela ne change rien au fait que ledit arrêt conclut bien que "[p]artant, le recours suivra le même sort et doit être rejeté" (*ibid.*). De même, l'arrêt B-2583/2019 a entre autres transmis le dossier B-6670/2018 au juge instructeur "pour suite utile" et "pour la poursuite de la procédure" (consid. 6 et ch. 2 de son dispositif). Cela ne préjuge nullement du sort de la cause B-6670/2018, sujet de la présente décision.

Quoi qu'il en soit, les considérants précités ne sont pas de nature à modifier la portée juridique du dispositif de l'arrêt B-2583/2019 qui seul est revêtu de l'autorité de chose jugée. En effet, ce n'est que lorsque le dispositif se réfère expressément aux considérants que ceux-ci acquièrent eux-mêmes la force matérielle (ATF 142 III 210 consid. 2.2 et 112 la 353 consid. 3c/bb ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_816/2015 du 12 septembre 2016 consid. 3.1). Or tel n'est pas le cas en l'espèce.

Déjà pour cette raison, l'arrêt B-2583/2019 apparaît donc comme un arrêt final mettant un terme à la procédure de recours.

4.3 Le Tribunal n'aurait d'ailleurs pas pu rendre un arrêt partiel dans cette cause. En effet, les conclusions de la recourante ne relevaient en l'espèce que d'une seule prétention, c'est-à-dire l'annulation de la décision initiale telle que modifiée par la décision reconsidérée. Toutes ses conclusions avaient le même objet, à savoir le loyer à payer depuis le 1^{er} janvier 2017. Selon le droit exposé plus haut, le Tribunal ne pouvait pas "diviser" les questions à trancher et rendre un arrêt partiel.

Autrement dit, la recourante ne saurait être suivie lorsqu'elle affirme, dans sa prise de position du 25 novembre 2020, que l'arrêt B-2583/2019 ne concernait que la décision reconsidérée ou ne traitait que deux questions procédurales.

Pour ce motif également, l'arrêt B-2583/2019 doit être vu comme un arrêt final.

4.4 En définitive, l'arrêt B-2583/2019 doit donc être vu comme l'arrêt final dans la cause opposant la recourante à l'intimée. Cet arrêt final a rejeté le seul et unique recours de cette cause ; il a de ce fait rejeté toutes les conclusions déposées par la recourante dans cette affaire, sans qu'importent les motifs à l'appui de ce rejet.

4.5 A cela s'ajoute que l'arrêt B-2583/2019 n'a pas été attaqué devant le Tribunal fédéral. Il ne peut dès lors plus être contesté par une voie de droit ordinaire et est ainsi revêtu de l'autorité formelle et matérielle de la chose jugée (ATF 144 I 208 consid. 3.1 ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4^e éd. 2014, § 31 n^{os} 5 à 7). L'autorité matérielle de la chose jugée (ou force de chose jugée au sens matériel [*materielle Rechtskraft*]) interdit de remettre en cause, dans une nouvelle procédure, entre les mêmes parties, une prétention identique qui a été définitivement jugée (ATF 142 III 210 consid. 2.1 et les arrêts cités).

Par conséquent, il est exclu qu'en l'espèce un second arrêt final tranche le même litige opposant les mêmes parties. Une autre conclusion heurterait gravement le principe de la sécurité du droit.

5.

Il reste à examiner quelle est la portée de cet arrêt final sur le fond du litige opposant la recourante à l'intimée.

5.1

5.1.1 Lorsque, comme en l'espèce, un arrêt (final) rejette un recours, cet arrêt prend formellement la place de la décision attaquée et a pour effet que cette décision devient définitive sur le fond et entre pleinement en force, même si cet arrêt ne la confirme pas expressément (ATF 130 V 138 consid. 4.2 ; REGINA KIENER, in : Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2^e éd. 2019, art. 54 PA n° 16 ; HANSJÖRG SEILER, in : Praxiskommentar VwVG, 2^e éd. 2016, art. 54 PA n° 14 ; KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2^e éd. 2015, n° 1644 ; BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2^e éd. 2015, p. 628 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n° 3.192 ; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^e éd. 2011, p. 826 ; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2^e éd. 1983, p. 324).

5.1.2 En rejetant le recours, l'arrêt B-2583/2019 a donc confirmé implicitement la décision initiale telle que reconsidérée par l'autorité inférieure.

5.2

5.2.1 En principe, une décision reconsidérée remplace dans son contenu la décision qu'elle modifie ou annule (arrêt du Tribunal fédéral 5A_655/2013 du 29 octobre 2013 consid. 2.2 ; WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, n° 3903 ; PFLEIDERER, op. cit., art. 58 PA n° 44 ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, op. cit., § 31 n° 23 ; RHINOW ET AL., Öffentliches Prozessrecht, 2^e éd. 2010, n° 653).

5.2.2 En l'espèce, la décision reconsidérée concernait le même objet que la décision initiale, à savoir le loyer à payer depuis le 1^{er} janvier 2017. La décision reconsidérée a remplacé dans son contenu la décision initiale qui n'a ainsi plus vraiment d'existence. Comme cela apparaît à la lecture des dispositifs des deux décisions, celui de la décision reconsidérée s'est substitué à celui de la décision initiale.

5.3 En conclusion, l'arrêt B-2583/2019 est un arrêt final, désormais entré en force. Le dispositif de la décision reconsidérée est maintenant définitif et ne peut plus être remis en cause. Le litige opposant la recourante à l'intimée a ainsi pris fin.

6.

Du reste, ni la recourante ni l'intimée n'ont jugé bon de déposer un recours devant le Tribunal fédéral contre l'arrêt B-2583/2019, en dépit de la portée juridique de son dispositif.

Si la recourante estimait que l'arrêt B-2583/2019 ne traitait pas à satisfaction les griefs qu'elle avait soulevés au cours de la procédure ou que son droit d'être entendue avait été violé, il lui appartenait d'attaquer l'arrêt en question et de porter ses griefs devant le Tribunal fédéral ou de demander au Tribunal la révision ou l'interprétation de l'arrêt B-2583/2019. Force est de constater qu'elle s'en est bien gardée.

On doit donc déduire du comportement des parties qu'elles se satisfont de la teneur de la décision reconsidérée quant à la solution du litige qui les oppose. Une conclusion différente irait à l'encontre du principe de la bonne foi en procédure.

7.

Il est encore opportun de préciser que le litige opposant la recourante et l'intimée, qui ne constitue qu'une seule et même cause, a été initialement traité sous le numéro B-6670/2018 (recours du 28 novembre 2018).

Le Tribunal a ouvert un deuxième dossier dans cette cause unique sous le numéro B-2583/2019, seulement pour des raisons administratives internes au Tribunal à la suite du recours et de la demande de récusation déposés le 27 mai 2019 par la recourante.

8.

8.1 Il résulte de tout ce qui précède que la procédure B-6670/2018 qui n'a maintenant plus d'objet doit être radiée du rôle (ATF 139 I 206 consid. 1.1).

8.2 Selon l'art. 23 al. 1 let. a LTAF, la radiation du rôle des causes devenues sans objet ressort en principe de la compétence du juge instructeur statuant en tant que juge unique. En l'espèce cependant, la question de l'objet du litige divise les parties et, compte tenu, de la configuration singulière du cas, la présente décision incidente est rendue à trois juges (dans ce sens : ATF 133 IV 125 consid. 1.2).

9.

La recourante demande encore un nouveau délai pour se prononcer de manière approfondie sur le fond du litige.

Selon la décision incidente du 12 novembre 2020, les parties étaient appelées à se déterminer sur la suite à donner à cette procédure, à prendre position sur l'issue consistant à prononcer sa radiation du rôle, sans frais, et, si elles s'opposaient à cette issue, à indiquer quel était encore, selon elles, l'objet de cette procédure.

Force est de constater que la recourante s'est prononcée sur ces questions en date du 25 novembre 2020. Son droit d'être entendue a ainsi été respecté. Aussi, au vu de l'issue du litige, sa demande doit être rejetée.

10.

10.1 Les frais de procédure peuvent être remis totalement ou partiellement lorsque le recours est réglé par un désistement sans avoir causé un travail considérable au tribunal ou que pour d'autres motifs ayant trait au litige ou à la partie en cause, il ne paraît pas équitable de mettre les frais à la charge de celle-ci (art. 6 let. a et b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

10.2 Les frais de procédure liés au fond de la cause opposant la recourante à l'intimée ont été réglés dans l'arrêt B-2583/2019 (consid. 7 et ch. 3 de son dispositif). Aussi, le Tribunal estime équitable de ne pas percevoir de frais de procédure dans la présente cause. Partant, l'avance sur les frais de procédure présumés de 2'500 francs sera restituée à la recourante une fois la présente décision entrée en force.

11.

11.1 L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 1 FITAF). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais de la partie. Les frais de représentation comprennent notamment les honoraires d'avocat ou l'indemnité du mandataire professionnel n'exerçant pas la profession d'avocat (art. 8 al. 1 et 9 al. 1 let. a FITAF).

11.2 En l'espèce, la recourante succombe dans ses conclusions tendant à l'existence d'un objet au recours. Elle n'a donc pas droit aux dépens.

L'intimée n'étant pas représentée par un avocat ou un mandataire professionnel, elle n'a pas droit à des dépens bien qu'elle ait eu gain de cause sur la question litigieuse.

L'autorité inférieure n'y a pas droit en toute hypothèse (art. 7 al. 3 FITAF).

Pour mémoire, la question des dépens sur la question de fond a été réglée dans l'arrêt B-2583/2019, entré en force (consid. 7 *in fine* et ch. 4 de son dispositif).

(Le dispositif se trouve à la page suivante.)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

La demande de la recourante tendant à obtenir un nouveau délai pour se prononcer sur le fond du litige est rejetée.

2.

La cause B-6670/2018, devenue sans objet, est radiée du rôle.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance sur les frais de procédure présumés de 2'500 francs sera restituée à la recourante une fois la présente décision entrée en force.

4.

Il n'est pas alloué de dépens.

5.

La présente décision est adressée :

- à la recourante (acte judiciaire)
- à l'intimée (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; 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 : 15 décembre 2020