



---

Cour II  
B-694/2022

## Arrêt du 24 octobre 2023

---

Composition

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

---

Parties

**X.** \_\_\_\_\_,  
représentée par Maître Alain Ribordy, avocat,  
recourante,

contre

**Y.** \_\_\_\_\_,  
représentée par Maître Philippe Corpataux, avocat,  
intimée,

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

---

Objet

Contrôle des loyers.

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

**A.a** L'immeuble situé à (...) est au bénéfice de l'aide fédérale au logement prévue par la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP, RS 843) depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1993 et ce pour une durée de 25 ans, jusqu'au 30 juin 2018.

**A.b** L'immeuble précité ayant fait l'objet d'une vente, l'Office fédéral du logement (ci-après : l'OFL ou l'autorité inférieure) a, le 12 décembre 2011, rendu une décision adressée à Y. \_\_\_\_\_ (ci-après : la bailleuse ou l'intimée), la nouvelle propriétaire, concernant l'octroi des aides fédérales et les conséquences qui en découlent. En apposant, le 6 janvier 2012, sa signature sur ladite décision, la bailleuse a conclu, respectivement repris, un contrat de droit public passé avec l'autorité inférieure fixant le principe des loyers subventionnés selon le régime de la LCAP ainsi que les loyers maximaux admissibles (arrêt du TAF B-3059/2018 du 20 février 2020 consid. A.b).

**A.c** X. \_\_\_\_\_ (ci-après : la locataire ou la recourante) et l'intimée étaient liées depuis le 5 avril 2016 par un contrat de bail à loyer à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2016 portant sur un appartement de 4 pièces et demie au 2<sup>e</sup> étage de l'immeuble situé à (...).

**A.d** Du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 30 juin 2017, le contrat de bail prévoyait un loyer de 1'837 francs, abaissé à 1'170 francs, grâce à un effort consenti mensuel par l'intimée de 347 francs ainsi qu'une subvention à fonds perdu (abaissement supplémentaire) de 320 francs. Du 1<sup>er</sup> juillet 2017 au 30 juin 2018, l'intimée a mis fin à l'effort mensuel de 347 francs auquel elle avait consenti auparavant. Le loyer se portait ainsi toujours à 1'837 francs, abaissé à 1'517 francs, grâce à la subvention à fonds perdu de 320 francs subsistant.

**A.e** Par requête initiale du 1<sup>er</sup> juin 2017, la locataire a saisi l'autorité inférieure d'une demande de contrôle de loyer sur la base d'un possible rendement abusif au sens de l'art. 269 CO.

**A.f** Par décision incidente non datée notifiée le 1<sup>er</sup> mai 2018, l'autorité inférieure s'est formellement déclarée compétente en matière de contrôle des loyers au bénéfice de la LCAP. Cette décision incidente a fait l'objet d'un recours de la locataire auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Celui-ci a confirmé la compétence de

l'autorité inférieure en tant qu'autorité de contrôle des loyers dans un arrêt du TAF B-3059/2018 du 20 février 2020, entré en force.

**A.g** Par courrier du 17 septembre 2021, l'autorité inférieure a soumis aux parties un projet de décision valant proposition d'accord aux parties. Celle-ci a été refusée par la locataire le 4 octobre 2021 et acceptée par la bailleuse le 1<sup>er</sup> novembre 2021.

**A.h** Suite à l'échec de cette conciliation, l'autorité inférieure a, par décision du 25 janvier 2022, constaté que l'augmentation de loyer de l'intimée de 347 francs n'était pas abusive. Selon cette décision, cette augmentation correspond à la fin de l'effort consenti par l'intimée. Une telle augmentation respecterait les limites prévues par le plan de loyers, établi conformément à la LCAP. Elle explique par ailleurs qu'une contestation du bien-fondé de la liste des loyers en tant que telle n'est pas possible ; seul le contrôle de la conformité du loyer au plan des loyers serait prévu. Le changement de propriétaire de l'immeuble n'aurait quant à lui aucune incidence sur le régime en vigueur.

## **B.**

**B.a** Par acte du 11 février 2022, la locataire a formé recours auprès du Tribunal contre cette décision et conclu à ce que la décision de l'autorité inférieure du 25 janvier 2022 soit annulée, à ce que le loyer du logement soit fixé à 800 francs par mois pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 30 juin 2017, à ce que l'intimée soit astreinte à la restitution des loyers perçus à tort dès l'entrée en force de la décision et à ce que les frais judiciaires et dépens soient mis à la charge de l'intimée.

La recourante prétend que l'augmentation de loyer serait abusive. Elle reproche en substance à l'autorité inférieure de limiter son contrôle à vérifier si le loyer dépasse la limite prévue par le plan des loyers. Elle prétend que suite au changement de propriétaire, l'intimée aurait réalisé des rendements manifestement abusifs de ses immeubles, suite à son investissement des fonds propres. Elle conclut au réexamen du plan des loyers face au changement de propriétaire. Enfin, elle demande l'assistance judiciaire totale.

**B.b** Le 28 mars 2022, la recourante a fait parvenir au Tribunal le formulaire "Demande d'assistance judiciaire" ; elle a complété celle-ci et produit tous les documents mentionnés par ledit formulaire en date du 2 mai 2022.

**B.c** Le Tribunal a admis, par décision incidente du 26 août 2022, la demande d'assistance judiciaire totale en ce sens que la recourante est dispensée de payer les frais de procédure et que Maître Alain Ribordy est nommé avocat d'office de celle-ci.

**C.**

**C.a** Invitée à se prononcer, l'autorité inférieure a déposé, le 26 septembre 2022, ses observations. Elle conclut au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Elle renvoie pour l'essentiel aux arguments contenus dans celle-ci. Elle conteste la muabilité du plan des loyers et conteste en particulier que celui-ci soit adapté suite à un changement de propriétaire. Elle conteste enfin que le loyer serait abusif en l'espèce.

**C.b** Suite à une prolongation de délai, l'intimée a, par réponse du 18 octobre 2022, conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Elle reprend pour l'essentiel l'argumentaire de la décision de l'autorité inférieure. Elle conteste le caractère abusif du loyer, puisqu'il serait conforme au critère de valeur de marché du bien immobilier. Elle s'appuie à ce sujet sur les dispositions du CO et la jurisprudence en découlant. Elle demande finalement le versement de dépens de la part de la recourante.

**D.**

Suite à une prolongation de délai, la recourante, par réplique du 2 décembre 2022, s'est déterminée sur la réponse de l'intimée et les observations de l'autorité inférieure. Elle rejette l'octroi de dépens et lui reproche le manque de précision de ses allégués. Elle prétend toujours que la vente s'apparentait à une vente forcée. La nouvelle propriétaire aurait dès lors réalisé un profit en investissant des fonds propres considérablement inférieurs à ceux pris en considération dans le coût de revient du logement. Elle requiert par ailleurs du Tribunal d'inviter l'intimée à présenter un calcul du rendement des fonds propres investis par celle-ci.

**E.**

**E.a** Par duplique du 23 janvier 2023, l'autorité inférieure renvoie à ses écritures antérieures. Elle rejette la réquisition de preuve de la recourante, invoquant que le calcul du rendement n'est pas pertinent dans le cadre d'un logement subventionné. Elle conteste vivement que le mode d'acquisition de l'immeuble ait eu un quelconque impact sur le contrat de bail, qui doit intégralement être repris par l'acquéreur.

**E.b** Suite à une prolongation de délai, l'intimée, par duplique du 14 février 2023, confirme sa prétention au versement de dépens et conteste que ses allégués ne soient pas assez précis. Elle prétend enfin que la hausse de loyer est conforme au régime de la LCAP, raison pour laquelle elle ne serait pas abusive. Elle reprend les arguments de l'autorité inférieure pour se justifier.

**F.**

Par courrier du 3 mai 2023, la recourante s'est déterminée sur les duplicques de l'autorité inférieure et de l'intimée. Elle persiste à reprocher à l'intimée que le rendement de ses fonds propres serait abusif. Un loyer de 800 francs procurerait un rendement suffisant de ceux-ci. Elle dépose par la même occasion la liste de frais de son avocat d'office.

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]).

**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 et 65 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) sont par ailleurs respectées. La recourante a été dispensée de verser une avance de frais (art. 63 al. 4 PA).

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

**2.**

A titre liminaire, il convient de présenter le régime juridique applicable à l'intimée et, en particulier, de détailler le champ d'application des règles de

contestation de loyers abusifs de logements subventionnés soumis à la LCAP.

**2.1** La LOG, ainsi que l'ordonnance du 26 novembre 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (ordonnance sur le logement, OLOG, RS 842.1) entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2003 et le 1<sup>er</sup> février 2004, n'ont pas abrogé formellement la LCAP. Celle-ci 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* ; message du Conseil fédéral du 27 février 2002 relatif à l'encouragement du logement à loyer ou à prix modérés, FF 2002 2649, 2699). De plus, les dispositions – à l'exception de quelques-unes – de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations, CO, RS 220) et 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) sont applicables à titre subsidiaire (art. 253b al. 3 CO et art. 2 al. 2 OBLF ; art. 60 LCAP). 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]).

**2.2** 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. 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 268b, 269, 269d, al. 3, 270e et 271 à 273c CO ainsi que les art. 3 à 10 et 20 à 23 de 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.

D'après l'art. 45 al. 1 LCAP, les loyers abaissés en vertu de ladite loi sont soumis à une surveillance officielle jusqu'au remboursement complet des

avances de la Confédération et de leurs intérêts et au minimum pendant 25 ans. Cette surveillance officielle peut prendre fin avant terme, à la remise des avances et des intérêts (art. 40 LCAP) ou à la conclusion d'un contrat d'annulation de droit public. Pendant la durée de la surveillance officielle, les loyers initiaux fixés par les autorités compétentes ne peuvent être modifiés que dans les limites des adaptations autorisées par le Conseil fédéral (art. 45 al. 2 LCAP).

Selon l'art. 17a OLCAP, les locataires peuvent faire contrôler par l'OFL la conformité de leur loyer ou les adaptations de leur loyer. Ce contrôle est effectué par voie de procédure simple et gratuite.

**2.3** En l'espèce, l'immeuble a bénéficié du régime des loyers subventionnés selon la LCAP du 1<sup>er</sup> juillet 1993 jusqu'au 30 juin 2018. Le loyer est également soumis au contrôle d'une autorité administrative en vertu des art. 45 LCAP et 17a OLCAP, à savoir l'autorité inférieure, ce qui a par ailleurs été confirmé dans l'arrêt du TAF B-3059/2018 du 20 février 2020 ayant opposé les parties.

**2.4** En conclusion, le logement est soumis aux règles de la LCAP décrites ci-dessus. En particulier, l'art. 269 CO reste en principe applicable à la contestation des loyers abusifs en matière de logements subventionnés, tel qu'expressément prescrit par l'art. 2 al. 2 OBLF. Autre est la question de savoir quelle est sa portée dans le cas du secteur subventionné (consid. 4).

L'on ne saurait suivre l'intimée qui, dans sa réponse, prétend que serait applicable l'art. 269a lit. a CO, selon lequel un loyer n'est en règle générale pas abusif s'il se situe dans les limites des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier, ainsi que la jurisprudence y afférente. L'application de cette disposition est en effet explicitement exclue par l'art. 2 al. 2 OBLF précité en lien avec le secteur subventionné.

### **3.**

Il convient encore d'examiner si le changement de propriétaire aurait eu une incidence sur le contenu du contrat LCAP.

#### **3.1**

**3.1.1** La recourante soutient qu'un changement de propriétaire aurait un impact sur le contenu du contrat LCAP. D'après elle, la seule question pertinente est celle de savoir si la locataire peut demander un réexamen des loyers fixés dans le plan lorsque l'immeuble change de propriétaire et

que l'acquéreur investit des montants nettement inférieurs au prix de revient de l'immeuble qui avaient été pris en considération pour établir le plan.

Selon elle, l'intimée, en profitant d'une réalisation forcée, aurait investi des fonds propres considérablement inférieurs à ceux pris en considération dans le coût de revient du logement pour déterminer le loyer selon le plan LCAP. Le loyer de 1'170 francs par mois, resté inchangé, procurerait à l'intimée un rendement abusif selon l'art. 269 CO.

**3.1.2** L'autorité inférieure prétend que l'intimée a acquis l'immeuble en cause en 2011 de gré à gré, et rien n'indiquerait que le prix aurait été très favorable. Une adaptation suite à chaque changement de propriétaire serait vide de sens et, au demeurant, contraire au principe énoncé par les art. 18 et 18a OLCAP. Le mode d'acquisition de l'immeuble bénéficiant du régime LCAP n'aurait pour le surplus aucun impact sur le contrat de droit public devant être intégralement repris par l'acquéreur.

**3.1.3** L'intimée conteste profiter d'une quelconque réalisation forcée et déclare se contenter de respecter le plan des loyers fixés par l'autorité inférieure. Un changement de propriétaire ne modifierait rien à ce qui précède.

**3.2** Le Tribunal se prononce ainsi.

**3.2.1** Les art. 45 et 46 LCAP prévoient la surveillance des loyers, ainsi que le maintien du but d'utilité publique, jusqu'au remboursement complet des avances de la Confédération et leurs intérêts au minimum pendant 25 ans.

Tout transfert de la propriété d'un logement financé au moyen de l'aide fédérale nécessite l'approbation de l'OFL. Celui-ci la donne si le nouveau propriétaire s'engage par écrit à reprendre le contrat de droit public prévu par la loi et la dette relative aux avances courues au titre de l'abaissement de base, et à respecter le plan des loyers et le plan de financement. L'approbation obligatoire et la reprise de la dette peuvent être mentionnées au registre foncier (art. 18 al. 1 OLCAP). Est un transfert de propriété tout changement de propriétaire, dû notamment à l'achat, à l'acquisition aux enchères, à l'échange, à la donation, au partage successoral et à l'attribution judiciaire (art. 18 al. 2 OLCAP).

En cas de réalisation forcée d'un immeuble, les conditions de la mise aux enchères doivent comporter une clause indiquant que l'acquéreur

reprendra obligatoirement les droits et les obligations liées à la loi, et qu'il devra, immédiatement après l'adjudication, déclarer par écrit à l'autorité qu'il reprend le contrat de droit public prévu par la loi (art. 18a al. 1 OLCAP). En cas de vente de gré à gré réalisée dans le cadre d'une réalisation forcée, les al. 1 et 2 sont applicables par analogie (art. 18a al. 3 OLCAP).

**3.2.2** En l'espèce, l'immeuble précité ayant fait l'objet d'une vente, l'autorité inférieure a, le 12 décembre 2011, rendu une décision adressée à l'intimée, la nouvelle propriétaire, concernant l'octroi des aides fédérales et les conséquences qui en découlent. En apposant, le 6 janvier 2012, sa signature sur ladite décision, la bailleuse a conclu, respectivement repris, un contrat de droit public passé avec l'autorité inférieure fixant le principe des loyers subventionnés selon le régime de la LCAP ainsi que les loyers maximaux admissibles (arrêt du TAF B-3059/2018 du 20 février 2020 consid. A.b).

La recourante invoque l'arrêt du Tribunal fédéral 2C\_1101/2016 du 24 juillet 2017 consid. 3.4.2 pour démontrer que le plan des loyers peut être modifié. Cet arrêt ne lui est d'aucun secours. En effet, dans ce cas, les parties avaient convenu que les loyers ne soient plus soumis au régime des augmentations automatiques (arrêt précité consid. 3.4). Au contraire, dans le cas présent, le plan des loyers a été repris tel quel par l'intimée.

En conclusion, le régime auquel l'immeuble est soumis n'a pas été modifié à la suite du changement de propriétaire, contrairement à ce qu'affirme la recourante.

#### **4.**

Ensuite, il convient de se pencher sur la portée du contrôle prévu par l'art. 45 LCAP et l'art. 17a OLCAP, ainsi que sur le rôle que joue l'art. 269 CO à cette occasion.

##### **4.1** Les parties se positionnent ainsi.

**4.1.1** La recourante reproche à l'autorité inférieure de limiter son contrôle à vérifier que les loyers ne sont pas fixés au-delà de la limite du plan des loyers. Selon elle, elle omettrait de considérer l'hypothèse d'un loyer fixé par la première bailleuse en deçà du plan des loyers. Aussi, elle ne prendrait pas en compte l'hypothèse selon laquelle les fonds propres investis par l'intimée seraient considérablement inférieurs à ceux ayant été pris en considération dans le coût de revient du logement dans la détermination du loyer selon le plan LCAP. En se limitant à vérifier que les

loyers ne soient pas fixés au-delà de la limite du plan, l'intimée réaliserait des rendements manifestement abusifs de ses immeubles.

La recourante prétend que, dans le cas présent, il existe des indices concrets d'un rendement abusif. Notamment, les fonds propres investis par la nouvelle propriétaire seraient très inférieurs à ceux qui ont été pris en considération dans le plan des loyers, en raison du transfert de propriété dû à une vente forcée. La recourante prétend que la reprise de la dette d'abaissement de base n'aurait rien à voir avec le rendement procuré par l'immeuble.

**4.1.2** L'autorité inférieure rejette que le contrôle de conformité devrait s'étendre à un contrôle de rendement selon l'art. 269 CO. Elle prétend que le contrôle par les autorités administratives compétentes devrait au contraire se limiter au respect des limites définies par la liste de loyer LCAP, une fois celle-ci approuvée. Le contrôle de loyer ne pourrait pas porter sur la liste de loyer en tant que telle.

L'autorité inférieure reproche à la recourante le caractère douteux de ses calculs. Elle avance que la reprise de la dette représente des coûts. Celle-ci dicterait avec exactitude quels coûts sont pris en compte dans la liste des loyers, de sorte à respecter l'interdiction du rendement abusif de l'art. 269 CO. Selon elle, la liste des loyers LCAP, dressée en application des art. 37 ss LCAP en tiendrait scrupuleusement compte. D'après elle, l'augmentation de loyer survenue au mois de juillet 2017 trouverait sa source dans la levée d'une réserve de loyer accordée par le bailleur, contractuellement prévue et conforme à la liste des loyers LCAP. Il ne s'agirait en réalité pas d'une hausse de loyer ordinaire.

**4.1.3** L'intimée fait quant à elle siens les arguments de l'autorité inférieure.

**4.2** Le Tribunal retient ce qui suit.

**4.2.1** D'après l'art. 17a OLCAP, les locataires peuvent faire contrôler par l'OFL la conformité ou les adaptations de leur loyer. Ce contrôle est effectué par voie de procédure simple et gratuite.

Il est conforme au sens et au but de l'art. 45 LCAP que l'art. 17a OLCAP limite le droit du locataire à vérifier la légalité du loyer et des adaptations de loyer, c'est-à-dire leur conformité avec le loyer résultant du plan des loyers ou avec les augmentations de loyer qui en découlent. Il s'agit donc de vérifier la concordance entre le loyer effectivement payé et celui figurant

sur la liste des loyers et non d'examiner la légalité de la liste des loyers elle-même (ATF 129 II 125 consid. 2.6.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_261/2011 du 23 août 2011 consid. 1.3 ; JEAN-MARC SIEGRIST, Les loyers et les frais accessoires des logements subventionnés, *in* : 10<sup>ème</sup> séminaire sur le droit du bail, 1998, p. 21). Le contrôle devrait se limiter à la vérification, dans le cadre de la procédure administrative, de l'application correcte des bases juridiques pertinentes en matière de subventions (BEAT ROHRER, *in* : SVIT-Kommentar, Das Schweizerische Mietrecht, 4<sup>e</sup> éd. 2018, n° 24 p. 64). Une "protection juridique des locataires" (intitulé de l'art. 17a OLCAP) n'est toutefois garantie que si la procédure simple et gratuite que l'OFL doit mener en vertu de cette disposition se termine par une décision en constatation, avec garantie du droit d'être entendu (ATF 129 II 125 consid. 2.6.4).

Pour mémoire, le plan des loyers et le plan de financement sont établis pour 25 ans, de telle façon que, durant cette période, toutes les charges du propriétaire puissent être couvertes, les avances remboursées, intérêt compris, et 30 pour cent au plus des frais d'investissement amortis (art. 21 al. 1 OLCAP). Les loyers sont fixés à l'avance dans un plan de hausses défini à la fin de la construction de l'immeuble et communiqué au locataire. Le plan de hausses est un plan financier liant le bailleur qui l'accepte à l'autorité par un contrat de droit administratif (art. 57 al. 3 LCAP ; ROBERT SIEGRIST, Der missbräuchliche Mietzins, Regel und Ausnahmen, thèse 1997, p. 13 ; MONTINI/WAHLEN, *in* : Commentaire pratique : droit du bail à loyer et à ferme, 2<sup>e</sup> éd. 2017, art. 253b CO n° 13 p. 73).

**4.2.2** Dans l'hypothèse où le locataire se voit notifier, en début de bail, le plan de hausse de loyers, à l'instar de ce que prévoient les art. 17 al. 2 et 21 OLCAP, c'est à ce moment qu'il devrait saisir l'autorité compétente de la question d'un éventuel rendement abusif de la chose louée. En l'état, la jurisprudence relative à l'art. 17a OLCAP constate que l'aide fédérale est accordée au propriétaire qui s'engage à rembourser les prêts de la Confédération conformément au plan de financement et à ne pas dépasser les loyers qui ont fait l'objet de l'abaissement de base (FF 1973 II 736) ; il en découle que le contrôle par les autorités administratives compétentes doit se limiter au respect du plan de hausse, mais ne peut pas porter sur le plan des loyers en tant que tel, une fois qu'il a été approuvé (ATF 129 II 125 consid. 2.6.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_500/2013 du 25 septembre 2014 consid. 3.2.1 et 2C\_261/2011 du 23 août 2011 consid. 1.3 ; SIEGRIST, *op. cit.*, p. 20 n. 60).

**4.2.3** Il s'ensuit que les locataires ne peuvent pas contester les augmentations de loyer abusives à la suite de l'adaptation des listes de loyers LCAP fixées par les autorités. La LCAP et l'OLCAP ne prévoient en effet pas de procédure d'opposition. Il convient de noter à ce propos que, pour des raisons de séparation des pouvoirs, il est en principe interdit au juge d'introduire via la jurisprudence une procédure d'opposition (décision de la Commission de recours DFE du 30 août 1995 *in* : Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 60.51 consid. 3.4).

**4.3** Il n'en reste pas moins que l'art. 269 CO est en principe applicable en l'espèce (consid. 2.4).

**4.3.1** D'après l'art. 269 CO, les loyers sont abusifs lorsqu'ils permettent au bailleur d'obtenir un rendement excessif de la chose louée ou lorsqu'ils résultent d'un prix d'achat manifestement exagéré.

La jurisprudence a posé le principe selon lequel l'art. 269 CO, définissant le loyer abusif, vaut aussi pour les 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, à tout le moins pour ceux qui le sont en vertu du droit cantonal (ATF 142 III 568 consid. 1.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_471/2018 du 7 novembre 2019 consid. 2.2 et 1C\_500/2013 du 25 septembre 2014 consid. 2.3).

En raison de la lettre de la loi, de son but et de l'intention du législateur découlant des travaux préparatoires, il faut admettre que l'art. 269 CO s'applique également aux loyers contrôlés par l'Etat. En d'autres termes, les autorités administratives ne peuvent pas autoriser des loyers procurant au bailleur un rendement excessif des fonds propres investis dans l'immeuble ou résultant d'un prix d'achat manifestement exagéré ; elles ne doivent pas non plus prendre en compte d'autres critères de fixation du loyer que ceux relatifs aux coûts, en particulier les loyers comparatifs (art. 269a let. a CO ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_500/2013 du 25 septembre 2014 consid. 2.3 *in fine*).

**4.3.2** En revanche, le Tribunal ne saurait suivre la recourante qui demande un contrôle du rendement des fonds propres d'après l'art. 269 CO, tel que soi-disant prescrit par les arrêts du Tribunal fédéral 1C\_500/2013 du 25 septembre 2014 ainsi que 1C\_471/2018 du 7 novembre 2019. En effet, ces arrêts distinguent le régime applicable aux logements bénéficiaires d'aides cantonales et celui applicable à ceux bénéficiant d'aides fédérales. Le droit cantonal ne prévoit souvent pas de plan des loyers semblable à

l'art. 21 OLCAP. Dans le cadre du régime fédéral, tel que celui de la LCAP prévoyant l'établissement d'un plan des loyers au début du contrat de bail, le contrôle de l'autorité inférieure se limite à vérifier si le loyer est conforme à celui-ci une fois signifié, d'après l'art. 17 OLCAP (consid. 4.2).

En effet, le plan de loyer établi en cas d'octroi de l'abaissement de base ne peut pas être contesté par le locataire (consid. 4.2.3). Point n'est besoin d'examiner ici le bien-fondé de cette jurisprudence. Même les auteurs critiques, qui souhaitent accorder un droit analogue à l'art. 269a CO, partent au moins du principe que le plan de loyer qui, faute de contestation, a acquis force de loi, lie les deux parties contractantes et ne peut donc plus être contesté par un nouveau propriétaire ou par le locataire (FELIX SCHÖBI, *Verfahrensrechtliche Fragen rund um den Schutz des Mieters bei subventionierten Wohnungen*, *in* : mp 1997, p. 84). Cela n'exclut toutefois pas que la disposition selon laquelle les loyers sont abusifs lorsqu'ils permettent d'obtenir un rendement excessif, ou lorsqu'ils se basent sur un prix d'achat manifestement exagéré, s'applique en principe également aux logements dont la mise à disposition est encouragée par les pouvoirs publics (art. 269 CO en lien avec l'art. 2 al. 2 OBLF). Cette norme doit donc également être respectée par les autorités qui doivent établir les listes de loyers avant qu'elles ne deviennent partie intégrante du contrat ou après qu'elles aient été établies sous une forme provisoire, respectivement lorsqu'elles sont devenues partie intégrante du contrat (décision de la Commission de recours DFE du 30 août 1995 *in* : Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 60.51 consid. 3.4).

#### **4.4**

**4.4.1** En l'espèce, la protection des locataires instituée par l'art. 17a OLCAP ne peut pas aller au-delà du contrôle de conformité des loyers avec le plan des loyers fixé dans le contrat de droit public. La contestation en elle-même du plan des loyers est impossible, compte tenu de la jurisprudence précitée, contrairement à ce qu'affirme la recourante. Selon la jurisprudence, le contrôle d'un éventuel rendement abusif de la chose louée devrait intervenir lors de la signification initiale du plan des loyers. En conclusion, le contrôle se limite à déterminer si le loyer est conforme au plan de loyer préétabli, tel que l'autorité inférieure l'affirme.

**4.4.2** Dans le cas présent, la liste des loyers LCAP fait partie intégrante du contrat et prévoit une limite maximale de loyer mensuel à 1'837 francs. Ce loyer était abaissé à 1'170 francs du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 30 juin 2017, grâce à l'effort consenti mensuel de l'intimée de 347 francs ainsi que la

subvention à fonds perdu de 320 francs. L'augmentation de loyer survenue en juillet 2017 était due à la fin de l'effort mensuel de 347 francs auquel le bailleur avait consenti auparavant. Le loyer se portait toujours à 1'837 francs, abaissé à 1'517 francs grâce à la subvention à fonds perdu de 320 francs subsistant. Force est de constater que ce loyer respecte la limite de loyer de 1'837 francs prévue par le plan de loyers LCAP.

Par conséquent, l'augmentation de loyer n'est pas abusive en l'espèce, puisque conforme au plan de loyers LCAP.

## **5.**

**5.1** Dans sa réplique, la recourante requiert des mesures d'instruction supplémentaires d'après les art. 12 et 13 PA et demande au Tribunal d'établir lui-même que la précédente propriétaire a vendu l'immeuble litigieux en raison d'importantes difficultés financières et que cette vente de gré à gré s'apparente à une vente forcée. L'intimée aurait réalisé une bonne affaire en investissant des fonds propres considérablement inférieurs à ceux pris en considération dans le plan coût de revient du logement pour déterminer le loyer selon le plan LCAP.

Elle requiert également du Tribunal d'inviter l'intimée à présenter le calcul du rendement des fonds propres investis pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 30 juin 2018.

**5.2** Selon l'art. 33 al. 1 PA, l'autorité admet les moyens de preuve offerts par la partie s'ils paraissent propres à élucider les faits. Cette disposition concrétise l'un des aspects de la garantie du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.), qui impose notamment à l'autorité de donner suite aux offres de preuves pertinentes, lorsqu'elles apparaissent de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1, 143 III 65 consid. 3.2 et 132 V 368 consid. 3.1). Une partie n'a en revanche pas droit à l'administration d'une preuve dépourvue de pertinence, soit parce qu'elle porte sur une circonstance sans rapport avec le litige, soit parce qu'une appréciation anticipée des preuves déjà recueillies démontre qu'elle ne serait pas de nature à emporter la conviction de la juridiction saisie (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1, 136 I 229 consid. 5.3, 130 II 425 consid. 2.1 et 125 I 127 consid. 6c/cc *in fine*).

**5.3** En l'espèce, tel que rappelé ci-dessus, le contrôle du caractère abusif du loyer de logements subventionnés soumis au régime de la LCAP se

limite à constater si le loyer a été établi conformément au plan de loyers initial, une fois celui-ci établi.

Le Tribunal rejette ainsi une telle réquisition de preuves, puisque la hausse de loyer a été communiquée conformément aux limites prévues par le plan des loyers.

## **6.**

**6.1** La recourante prétend que la réponse de l'intimée ne serait pas conforme aux exigences de détail de contestation des allégués prévalant en droit civil.

**6.2** La maxime inquisitoire atténue l'étendue de la charge de la motivation de l'allégation ou de la preuve dans la procédure de recours administratif. (FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2<sup>e</sup> éd. 1983, p. 210). Par conséquent, la maxime inquisitoire de l'art. 12 PA et l'obligation de collaborer des parties (art. 13 PA et 5 al. 3 Cst.) dans la procédure de recours devant le Tribunal ne peuvent pas, pour le moins, déboucher sur des exigences plus strictes en ce qui concerne la charge de la précision des allégations de faits que celles qui s'appliquent selon la maxime des débats dans la procédure civile (ATF 144 III 519 consid. 5.2.1.1, 144 III 67 consid. 2.1 et 127 III 365 consid. 2.b ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_177/2018 du 22 août 2019 consid. 3.4).

On ne saurait donc en l'espèce reprocher à l'intimée un manque de précision quant à la contestation des allégués de la recourante, en particulier dans le cadre de la procédure administrative où la maxime inquisitoire prévaut.

## **7.**

**7.1** Vu l'issue de la cause, les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, devraient être mis à la charge de la recourante conformément à l'art. 63 al. 1 PA et aux art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le TAF (FITAF, RS 173.320.2). Toutefois, la recourante étant au bénéfice de l'assistance judiciaire totale, à la suite de la décision incidente du 26 août 2022, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 65 al. 1 PA).

**7.2** Me Alain Ribordy a été désigné comme avocat d'office par la même décision incidente. Il y a lieu de lui allouer une indemnité pour ses frais et

honoraires (art. 64 al. 2 à 4, par renvoi de l'art. 65 al. 3 PA, en relation avec les art. 8 à 12 FITAF).

Au vu de la liste de frais déposée le 3 mai 2023, cette indemnité est fixée à 5'654.25 francs et mise à la charge de la caisse du Tribunal.

Il faut rappeler que, si la recourante dispose par la suite de moyens financiers à nouveau suffisants, elle doit rembourser ce montant au Tribunal.

## **8.**

Les parties se divisent enfin sur l'octroi de dépens. La recourante conteste devoir en payer si elle devait succomber.

**8.1** Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais de la partie (art. 8 al. 1 FITAF). Les frais non nécessaires ne sont pas indemnisés (art. 8 al. 2 FITAF).

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

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

**8.3** En l'espèce, au vu des écritures déposées par l'intimée (une réponse de 3 pages et une duplique de 5 pages), il lui est alloué des dépens limités à 500 francs, étant précisé que son argumentation n'était que partiellement nécessaire à la résolution de l'affaire (consid. 2.4 *in fine*). Ce montant est dans la mesure des moyens de la recourante en sens de l'art. 64 al. 3 PA.

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

**1.**

Le recours est rejeté.

**2.**

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

**3.**

Me Alain Ribordy se voit accorder une indemnité pour ses frais et honoraires de 5'654.25 francs, à charge de la caisse du Tribunal.

Si la recourante dispose par la suite de moyens financiers à nouveau suffisants, elle doit rembourser ce montant au Tribunal.

**4.**

Un montant de 500 francs est alloué à titre de dépens à l'intimée et mis à la charge de la recourante.

**5.**

Le présent arrêt est adressé à la recourante, à l'intimée, à l'autorité inférieure et au Département fédéral 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 : 26 octobre 2023

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire ; annexe : formulaire « Adresse de paiement »)
- 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)