

# **BVGer B-2415/2012 vom 8. April 2014**

Bundesverwaltungsgericht, 2014-04-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-2415\\_2012](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2415_2012)

FR: TAF B-2415/2012 du 8 avril 2014

IT: TAF B-2415/2012 del 8 aprile 2014

## **Regeste**

Encouragement au logement, à la construction et à l'accession à la propriété

## **Erwägungen**

### **E. 2**

Ordonner à l'OFL d'accepter les hausses suivantes de loyer à partir de l'ouverture de la présente action : a) Immeuble FR/WEG 124655 6% dès le 01.01.2013 b) Immeuble FR/WEG 154283 6% dès le 01.07.2013 c) Immeuble FR/WEG 154284 6% dès le 01.07.2013

### **E. 3**

Fondé sur les art. 37 al. 3 1ère phrase LCAP et 21 al. 2 OLCAP, ainsi que sur les contrats de droit public de subventionnement relatifs aux dossiers FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284 conclus avec le défendeur en date du 20 décembre 2007, le demandeur requiert des augmentations bisannuelles des loyers des logements subventionnés qu'il a acquis de la Commune de Y.\_\_\_\_\_ et de sa Caisse de Pensions. A l'appui de ses conclusions, le demandeur soutient que c'est à tort que le défendeur refuse de lui accorder des augmentations bisannuelles de loyers, pour le motif que celles-ci ne seraient possibles que pour permettre au propriétaire de rembourser les avances d'abaissement de base effectuées par la Confédération. Il relève en effet que la Commune de Y.\_\_\_\_\_ a financé elle-même l'abaissement de base et a pu procéder à des augmentations bisannuelles de loyers. Le demandeur indique avoir repris l'abaissement de base de la commune et l'avoir financé par un emprunt privé contracté auprès de la Fondation E.\_\_\_\_\_. Dès lors qu'à l'instar de la Commune de Y.\_\_\_\_\_, il a financé l'abaissement de base sans recourir aux versements de la Confédération, le demandeur considère qu'il doit, en vertu de l'art. 8 Cst., être mis au bénéfice du même traitement que celui dont bénéficiait la Commune de Y.\_\_\_\_\_, à savoir des augmentations bisannuelles de loyers. Il convient, dans un premier temps, de déterminer les conditions qui président à une augmentation systématique des loyers de logements subventionnés (cf. infra consid. 4), pour ensuite examiner si celles-ci sont réalisées en l'espèce (cf. infra consid. 5).

### **E. 4.1**

L'augmentation systématique des loyers trouve son fondement à l'art. 37 al. 3 1ère phrase LCAP, contenu sous le titre 2 de la loi : "Abaissement de base". Cette disposition - qui consacre le principe du loyer couvrant les coûts admissibles - prévoit ainsi que l'abaissement de base doit assurer un loyer permettant, compte tenu de l'augmentation annuelle du loyer, de couvrir pendant 25 ans les charges du propriétaire au sens de l'al. 2. Celles-ci sont constituées par les intérêts des capitaux propres et étrangers investis, les frais d'entretien et d'administration et les prestations permettant l'amortissement des dettes

hypothécaires en 25 ans à 60% du coût de revient (art. 37 al. 2 LCAP). Le Conseil fédéral précise dans l'ordonnance d'exécution que 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% au plus des frais d'investissement amortis (art. 21 al. 1 OLCAP). Le loyer initial abaissé doit être fixé de manière que les conditions prévues à l'al. 1 puissent, en règle générale, être remplies en 25 ans, compte tenu d'une augmentation annuelle des loyers (art. 21 al. 2 OLCAP). Dans son message relatif à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements du 17 septembre 1973 (FF 1973 II 663), le Conseil fédéral indique que l'abaissement de base constitue la réduction des loyers initiaux des nouvelles constructions au-dessous du montant nécessaire pour couvrir les charges du propriétaire. La fixation du loyer initial à un bas niveau est rendue possible grâce à l'aide fédérale en matière de financement complémentaire qui comprend notamment des avances remboursables de la Confédération destinées à couvrir les charges du propriétaire et portant intérêt au taux usuel de l'hypothèque de deuxième rang (p. 719). Le modèle de l'abaissement de base est fondé sur l'axiome d'une montée constante des loyers. Pour que le bailleur puisse demander un loyer initial qui ne couvre pas le coût de revient, la Confédération lui verse - durant la phase dite de paiement - des avances (dégressives) d'abaissement de base jusqu'à ce que le produit des loyers, augmentés à un taux de 3% l'an, couvre les charges, pour ensuite les dépasser. C'est le cas au cours de la huitième année environ après le début de l'aide fédérale. Les profits des années ultérieures générés par les augmentations annuelles doivent permettre au propriétaire de rembourser les avances, avec les intérêts, dans le cadre des listes de loyers et des plans des charges. Cette seconde phase dite de remboursement dure environ 15 ans. Des conditions d'intérêts particulièrement favorables ou défavorables peuvent toutefois conduire au remboursement anticipé ou différé de la dette d'abaissement de base (cf. Thomas Koller, *Die von der Wohnbau- und Eigentumsförderung des Bundes grundverbilligten Liegenschaften in der Betreuung auf Grundpfandverwertung und im Konkurs Ein Beispiel für das Zusammenwirken von Sachenrecht, Schuldbetreibungs- und Konkursrecht sowie Verwaltungsrecht - und gleichzeitig eine kritische Auseinandersetzung mit BGE 125 III 295 ff, in PJA 1999 p. 1249 ; FF 1973 II 663, p. 720 ; Message du Conseil fédéral du 24 février 1999 relatif à l'arrêté fédéral portant sur des mesures d'assainissement et de réduction des pertes et des risques de paiement dans le cadre de l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements et à la modification de la LCAP, in : FF 1999 III 3054, p. 3061 ; arrêt du Tribunal fédéral [TF] 2C\_44/2008 du 28 juillet 2008 consid. 3.1). Les augmentations systématiques de loyers sont ainsi la condition sine qua non du remboursement des avances au titre de l'abaissement de base (cf. FF 2002 2649, p. 2659). A contrario, en cas de remboursement de l'intégralité de la dette d'abaissement de base et de ses intérêts, il ne se justifie en principe plus, en vertu du principe du loyer couvrant les coûts admissibles (cf. art. 37 al. 3 1ère phrase LCAP) et du principe de base de la LCAP qui vise l'encouragement à la construction de logements à coût abaissé (cf. art. 1 et 35 al. 1 LCAP), d'augmenter périodiquement les loyers.*

#### **E. 4.2**

S'agissant du financement de l'abaissement de base, l'art. 36 LCAP prévoit que, pour assurer l'abaissement de base, la Confédération procure ou cautionne des prêts garantis par gage immobilier et se montant en règle générale à 90% au plus du coût de revient admissible (al. 1). Elle peut aussi accorder elle-même des prêts lorsqu'un resserrement du marché des capitaux rend le financement difficile (al. 2). Pour couvrir la différence entre les charges du

propriétaire et le loyer faisant l'objet de l'abaissement de base, la Confédération offre des avances remboursables, portant intérêt et garanties par des gages immobiliers (art. 37 al. 1 LCAP). L'art. 19 OLCAP - intitulé "Recours partiel à l'aide fédérale" - prévoit par ailleurs que les banques, les coopératives de cautionnement, les collectivités publiques ou autres tiers peuvent prendre à leur charge le cautionnement de prêts et les avances destinées à abaisser les loyers initiaux. Cela étant, le fait que l'abaissement de base soit assuré par la Confédération, en application des art. 36 et 37 al. 1 LCAP, ou par un tiers, en vertu de l'art. 19 OLCAP, n'a aucune incidence sur les hausses systématiques de loyers prévues dans les plans de financement et plans de loyers des immeubles subventionnés. Aussi, contrairement à ce que soutient le demandeur, le motif pour lequel il n'a pas été mis au bénéfice des augmentations usuelles de loyers ne réside pas dans le prétendu financement de l'abaissement de base des loyers desdits immeubles - ce que le défendeur n'a au demeurant jamais soutenu. La seule question à trancher en l'espèce est dès lors celle de savoir si le demandeur supporte ou non une dette d'abaissement de base.

## **E. 5**

Il appert du dossier que les venderesses ont bénéficié d'un abaissement de base, financé par la Commune de Y.\_\_\_\_\_ elle-même, comme l'autorise l'art. 19 OLCAP pour les collectivités publiques notamment. Le demandeur prétend avoir repris, lors de l'achat des immeubles subventionnés, la dette d'abaissement de base des venderesses.

### **E. 5.1**

L'art. 18 al. 1 1ère phrase OLCAP dispose que tout transfert de la propriété d'un logement financé au moyen de l'aide fédérale nécessite l'approbation de l'office. Celui-ci la subordonne à la condition que 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. En l'occurrence, les contrats de vente immobilière établis le 10 octobre 2007 entre les venderesses et le demandeur stipulent que ceux-ci sont passés sous réserve de l'approbation du défendeur ; "à ce sujet, l'acquéreur déclare accepter sans réserve le principe du subventionnement WEG, tel qu'accordé à ce jour ; en particulier, il reconnaît avoir pris connaissance du plan des loyers, pièce ici produite, signée par les parties et annexée au présent acte, établi par l'Office fédéral du logement et s'engage à le respecter jusqu'à l'échéance du délai de 25 ans convenu, voire au-delà de ce délai si ce dernier devait être prolongé de quelques années supplémentaires pour des raisons techniques invoquées par l'Office fédéral du logement". Or, force est de constater que le demandeur ne s'est pas engagé à reprendre la dette d'abaissement de base, comme le prévoit l'ordonnance (cf. à ce sujet ATF 125 III 295 consid. 3). Dits contrats ne font du reste état d'aucune reprise de dette de quelque nature, chiffrée ou chiffrable, alors que toutes les prestations faites en contrepartie du transfert doivent être couvertes par la forme authentique (cf. ATF 135 III 295 consid. 3.2 et réf. cit. ; Pierre Tercier/Pascal G. Favre, Les contrats spéciaux, 4e éd., 2009, no 1070, p. 159 et réf. cit.).

### **E. 5.2**

D'ailleurs, dans ses courriers des 12 octobre, 8 novembre et 28 décembre 2007 au défendeur, J.\_\_\_\_\_ a indiqué que tant la Commune de Y.\_\_\_\_\_ que la Caisse de Pensions de la Ville de Y.\_\_\_\_\_ avaient procédé à un remboursement anticipé des avances d'abaissement de base (cf. supra let. C.a, C.c et C.e). A cet égard, le défendeur, qui

conteste la reprise par le demandeur de la dette d'abaissement de base des venderesses, relève que le rachat des immeubles en cause est intervenu après plus de la moitié de la durée de l'aide fédérale, dans la 14<sup>e</sup> année précisément. Très souvent, indique-t-il, à ce moment-là, la dette d'abaissement de base d'un immeuble est remboursée. Ceci est dû aux taux d'intérêt actuels, historiquement bas, qui permettent des remboursements beaucoup plus rapides qu'autrefois.

### **E. 5.3**

Faisant suite à la conclusion des contrats précités, le défendeur a prononcé trois nouvelles décisions "relative[s] à l'octroi de l'aide fédérale lors d'une mutation", en date des 12 et 13 décembre 2007, (dossiers FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284) dans lesquelles il a donné son approbation au transfert de la propriété des immeubles au demandeur, nouveau bénéficiaire de l'aide fédérale (cf. art. 14 OLCAP), conformément à ce que prévoit l'art. 18 al. 1 OLCAP. Dites décisions indiquent notamment que les plans des charges et des loyers font partie intégrante de celles-ci ; que l'acquéreur, à titre de successeur en droit de l'ancien destinataire de la décision, reprend tous les droits et obligations de celui-ci conformément aux dispositions de la LCAP ; que l'acquéreur s'engage à observer, sur toute la durée de l'aide fédérale, les listes de loyers et les plans des charges en vigueur. Dites décisions remplacent toute décision qui aurait été assurée auparavant par le défendeur pour lesdits immeubles. En acceptant ces décisions le 20 décembre 2007, le demandeur s'est engagé dans une relation contractuelle - de nature relative, respectivement obligationnelle - de droit public avec le défendeur (cf. art. 57 al. 3 LCAP). Or, ces trois contrats stipulent en particulier que "la dette issue des avances à reprendre par l'acquéreur s'élève, intérêts compris, au --- pas de dette --- fr. 0.-". Aucun montant ne figure en outre sous la rubrique "Remboursements de l'abaissement de base" contenue dans les plans des charges annexés auxdits contrats.

### **E. 5.4**

Le demandeur prétend encore, s'agissant du contenu des contrats de droit public de subventionnement, que, dès lors que la Commune de Y.\_\_\_\_\_ a appliqué un abaissement de base sans recourir à l'aide fédérale - en le finançant elle-même -, il n'y avait aucune raison de mentionner la reprise d'une dette d'abaissement de base inexistante ; la locution "pas de dette" ne signifiant autre chose que "l'absence d'aide fédérale pour financer l'abaissement de base et/ou l'absence de reprise du mode de financement de l'abaissement de base utilisé par la Commune de Y.\_\_\_\_\_". Ensuite, le demandeur expose que "les contrats de vente ne prévoient quant à eux pas que la Commune de Y.\_\_\_\_\_ poursuive le financement de cet abaissement en accordant un prêt au demandeur". Aussi, indépendamment de ces éléments décisionnels et contractuels, le demandeur affirme avoir repris la dette d'abaissement de base des venderesses, pour le motif qu'il continue d'appliquer l'abaissement des loyers initialement consenti par celles-ci, lequel est financé par un emprunt privé contracté auprès de la Fondation E.\_\_\_\_\_.

#### **E. 5.4.1**

Il y a tout d'abord lieu de rappeler que les avances d'abaissement de base, qu'elles soient payées par la Confédération ou par un tiers au sens de l'art. 19 OLCAP, sont versées durant les huit premières années environ de l'aide fédérale au logement, à l'occasion de la construction ou de la rénovation des logements. Au terme de cette phase dite de paiement, le rendement des loyers, augmentés à un rythme annuel ou bisannuel, a en principe atteint

un montant couvrant les charges admissibles du propriétaire (cf. art. 37 al. 2 LCAP), de sorte qu'il n'y a plus lieu de recourir à un financement complémentaire (cf. art. 35 al. 2 let. a LCAP). La dette d'abaissement de base - alors exigible - est ensuite remboursée au moyen des excédents de recettes obtenus dès la huitième année de l'aide fédérale. Les augmentations subséquentes et systématiques de loyers ont alors pour but, conformément au principe du loyer couvrant les coûts admissibles, de rembourser les avances perçues au titre de l'abaissement de base (cf. supra consid. 4.1).

#### **E. 5.4.2**

En l'occurrence, il convient d'observer que, d'une part, le demandeur a acquis les immeubles subventionnés 17 ans (FRWEG 124655), respectivement 14 ans (FRWEG 154283, FRWEG 154284) après le début de l'aide fédérale au logement. La phase de financement de l'abaissement de base était dès lors terminée. Aucun montant ne figure en effet sous la rubrique "Versements de l'abaissement de base" des plans acceptés par le demandeur. L'emprunt hypothécaire contracté auprès de la Fondation E.\_\_\_\_\_ ne saurait dès lors financer un abaissement des loyers. Le demandeur n'explique pour le reste nullement et n'apporte aucun moyen de preuve permettant d'établir qu'il aurait contracté un emprunt auprès de la Fondation E.\_\_\_\_\_ pour rembourser la dette d'abaissement de base prétendument reprise des venderesses, dont il n'y a, rappelons-le, aucune trace dans le dossier. D'autre part, le demandeur n'est pas prétérité en l'espèce par le fait qu'il perçoive et continuera de percevoir des loyers inférieurs à ceux du marché jusqu'à la fin de l'aide fédérale, dès lors que ceux-ci couvrent ses charges, conformément au principe fondamental ancré à l'art. 37 al. 3 1ère phrase LCAP. Pour le reste, on ne saisit pas en quoi le respect de loyers fixés par les plans établis par le défendeur - fussent-ils bas - impliquerait, à lui seul, une reprise de la dette d'abaissement de base par le demandeur.

#### **E. 5.5**

Sur le vu de ce qui précède, il y a lieu de retenir que le demandeur n'a repris aucune dette d'abaissement de base lors du rachat aux venderesses des immeubles objets des dossiers FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284. Partant, la LCAP ne lui confère aucun droit à bénéficier d'augmentations bisannuelles de loyers en lien avec les trois dossiers précités. Dans ces circonstances, c'est en vain qu'il se prévaut du droit à l'égalité de traitement avec les venderesses dès lors que, contrairement à celles-ci, il n'a pas à supporter une dette d'abaissement de base. Le demandeur ne saurait non plus tirer argument du fait que le défendeur ait accepté de modifier les plans de financement et des loyers des immeubles relatifs au dossier FRWEG 124655 et ait approuvé certaines hausses de loyers concernant dit dossier (cf. supra let. C.g). L'octroi de ces augmentations de loyers n'est en effet nullement intervenu en vue d'un remboursement des avances au titre de l'abaissement de base mais dans le but de tenir compte des circonstances particulières propres à ces immeubles. Il en va de même s'agissant de l'augmentation accordée exceptionnellement, sur les trois immeubles du demandeur (FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284), pour les années 2011/2012, par décision du 4 mars 2011, puisqu'elle est motivée par le fait que les charges du demandeur étaient supérieures aux revenus locatifs maximaux autorisés (cf. supra let. E).

#### **E. 6**

Le demandeur invoque ensuite que les plans des charges qu'il a repris des venderesses - et qui font partie intégrante des contrats de droit public qu'il a conclus avec le défendeur -

prévoient une hausse bisannuelle de loyers de 6%. Aussi, dès lors qu'elle est prévue contractuellement et qu'il s'y est fié de bonne foi, dite hausse doit en tout état de cause être appliquée. 6.1.1 Les contrats de droit administratif sont une manifestation de volonté qui doit être interprétée selon les mêmes principes que les contrats de droit privé (cf. ATF 122 I 328 consid. 4, 121 II 81 consid. 4a). Comme pour toutes dispositions contractuelles, le juge doit recourir en premier lieu à l'interprétation subjective, c'est-à-dire rechercher la réelle et commune intention des parties, le cas échéant empiriquement, sur la base d'indices, sans s'arrêter aux expressions ou dénominations inexactes dont elles ont pu se servir, soit par erreur, soit pour déguiser la véritable nature de la convention (cf. art. 18 al. 1 CO ; ATF 133 III 675 consid. 3.3, 132 III 268 consid. 2.3.2, 132 III 626 consid. 3.1, 131 III 606 consid. 4.1). Ce n'est que si le juge ne parvient pas à déterminer cette volonté réelle des parties - parce que les preuves font défaut ou ne sont pas concluantes - ou s'il constate qu'une partie n'a pas compris la volonté exprimée par l'autre à l'époque de la conclusion du contrat (cf. ATF 131 III 280 consid. 3.1) - ce qui ne ressort pas déjà du simple fait qu'elle l'affirme en procédure mais doit résulter de l'administration des preuves (cf. arrêt du TF 5A\_198/2008 du 26 septembre 2008 consid. 4.1) - qu'il doit recourir à l'interprétation objective, à savoir rechercher la volonté objective des parties, en déterminant le sens que, d'après les règles de la bonne foi, chacune d'elles pouvait et devait raisonnablement prêter aux déclarations de volonté de l'autre (application du principe de la confiance ; cf. ATF 133 III 675 consid. 3.3, 132 III 268 consid. 2.3.2, 132 III 626 consid. 3.1). Ce principe permet d'imputer à une partie le sens objectif de sa déclaration ou de son comportement, même si celui-ci ne correspond pas à sa volonté intime (cf. ATF 133 III 675 consid. 3.3, 130 III 417 consid. 3.2, 129 III 118 consid. 2.5, 128 III 419 consid. 2.2).

## **E. 6.2**

Se référant à des plans de financement datés du 27 novembre 2006, avec effet au 1er janvier 2007 et partie intégrante des contrats de droit public conclus entre le défendeur et les venderesses, le demandeur fait valoir que ceux-là indiquent, pour le passage du premier au second semestre 2009, des augmentations de l'ordre de 6% des loyers abaissés. Aussi, dès lors qu'il a été autorisé à reprendre tels quels les plans des charges et des loyers abaissés établis par le défendeur pour les venderesses - plans qu'il s'est par ailleurs engagé à respecter jusqu'à l'échéance du délai de 25 ans convenu - le demandeur considère qu'il était en droit de s'attendre à ce que le défendeur respecte le contrat de droit administratif tel qu'il avait été signé et tel qu'il avait d'ailleurs été précédemment appliqué aux venderesses. S'il voulait qu'il en soit autrement, le défendeur devait le prévoir dans le contrat. Or, celui-là n'a formulé aucune réserve quant à une éventuelle modification future du plan des loyers ni n'attiré son attention sur ce point. Le demandeur considère qu'il pouvait donc légitimement penser que les contrats conclus prévoyaient et prévoiraient des augmentations de loyers bisannuelles. Par ailleurs, se fondant en particulier sur l'art. 21a OLCAP, le demandeur relève que ce n'est que si les conditions défavorables du marché l'exigent ou si, indépendamment de celles-ci, il existe de sérieuses difficultés de location, que le défendeur peut approuver une modification du plan des loyers au détriment du propriétaire afin de réduire temporairement les loyers. Or, durant les quatre années qui ont précédé et suivi l'achat par le demandeur des immeubles en cause, le marché des logements Y. \_\_\_\_\_ a été en situation de pénurie ou, à tout le moins, très tendu. Enfin, le demandeur indique s'être renseigné auprès de sa gérante J. \_\_\_\_\_ qui lui aurait affirmé qu'il reprenait les plans des charges et des loyers tels quels et pourrait procéder à des augmentations bisannuelles de loyers, information qu'il a ensuite transmise à la banque qui l'a financé. C'est dès lors de

bonne foi qu'il aurait repris les engagements des venderesses et les augmentations de loyers. Il ajoute à cet égard que sa bonne foi doit être protégée dès lors que les banques lui ont accordé un prêt hypothécaire après avoir expertisé les immeubles sur la base d'une augmentation annuelle ou bisannuelle constante des loyers de respectivement 3% ou 6%.

### **E. 6.3**

En l'occurrence, la volonté subjective des parties ne peut être établie dès lors qu'il ressort du dossier que, dès la naissance du rapport obligationnel, celles-ci ont eu une compréhension divergente de leurs engagements contractuels. Il y a ainsi lieu de rechercher la volonté objective des parties, en déterminant le sens que, d'après les règles de la bonne foi, chacune d'elles pouvait et devait raisonnablement prêter aux déclarations de volonté de l'autre (application du principe de la confiance). Les trois décisions portant sur les immeubles faisant l'objet des dossiers FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284 - qui ont été acceptées par le demandeur le 20 décembre 2007, créant de ce fait un rapport contractuel de droit public entre les parties - stipulent clairement que la dette d'abaissement de base à reprendre par le demandeur se monte à Fr. 0.-. En particulier, les plans des charges et des loyers, annexés auxdites décisions et faisant partie intégrante de la convention - ne prévoient aucune augmentation systématique des loyers, qu'il s'agisse d'une hausse annuelle de 3% ou bisannuelle de 6% (cf. supra let. C.d ; plans datés des 12 et 13 décembre 2007 produits par le demandeur les 4 juillet et 4 septembre 2013). Le demandeur ne le conteste d'ailleurs pas (cf. courrier du demandeur du 4 juillet 2013). Il suit de là que le demandeur ne pouvait nullement déduire de bonne foi des trois décisions acceptées le 20 décembre 2007 - en particulier des plans des charges et des loyers qui en font partie intégrante - qu'il était convenu de procéder à des augmentations systématiques de loyers.

### **E. 6.4**

Autre est cependant la question de savoir si, par une attitude contradictoire, le défendeur a inspiré une confiance légitime chez le demandeur de ce qu'il pourrait procéder à une hausse systématique des loyers et déterminé celui-ci à des actes qui se révèlent préjudiciables à ses intérêts par la suite au point que le refus des augmentations requises par le demandeur constituerait un abus de droit de la part du défendeur et que celui-ci serait lié par l'assurance donnée. Découlant directement de l'art. 9 Cst., et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi confère à l'administré, à certaines conditions, le droit d'exiger des autorités qu'elles se conforment aux promesses ou assurances précises qu'elles lui ont faites lorsque, sur la foi de celles-ci, il a pris des dispositions sur lesquelles il ne peut pas revenir sans subir de préjudice (cf. ATF 131 II 627 consid. 6.1, 129 I 161 consid. 4.1, 128 II 112 consid. 10b/aa). Il faut en particulier que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (cf. ATF 131 II 627 consid. 6.1, 129 I 161 consid. 4.1, 122 II 113 consid. 3b/cc et réf. cit.). De même, en vertu de l'art. 2 al. 2 CC, l'abus manifeste d'un droit n'est pas protégé par la loi. L'existence d'un abus de droit s'apprécie au regard des circonstances du cas d'espèce, en prenant en considération les divers cas de figure mis en évidence par la jurisprudence et la doctrine (cf. ATF 134 III 52 consid. 2.1), tels que l'absence d'intérêt à l'exercice d'un droit (cf. ATF 129 III 493 consid. 5.1, 123 III 200 consid. 2b, 115 III 18), l'utilisation contraire à son but d'une institution juridique (cf. ATF 128 II 145 consid. 2.2, 122 III 321 consid. 4a) ou encore la disproportion grossière des

intérêts en présence (cf. ATF 132 III 115 consid. 2.4, 129 III 493 consid. 5.1). Selon la jurisprudence, la loi ne protège pas l'attitude contradictoire (*venire contra factum proprium*) lorsque le comportement antérieur d'une partie a inspiré une confiance légitime chez l'autre partie et déterminé celle-ci à des actes qui se révèlent préjudiciables à ses intérêts une fois que la situation a changé (cf. ATF 130 III 113 consid. 4.2, 129 III 493 consid. 5.1 ; arrêt du TF 5A\_191/2012 du 12 octobre 2012 consid. 5.1.1 et réf.cit. ; Paul-Henri Steinauer, *Le Titre préliminaire du code civil*, in : *Traité de droit privé suisse*, tome II/1, 2009, n. 583).

#### **E. 6.4.1**

Il y a tout d'abord lieu de préciser que, si les plans des charges et des loyers sont établis pour les 25 années au moins que dure l'aide fédérale au logement (cf. art. 21 al. 1 OLCAP), de nouvelles circonstances sont toutefois susceptibles de déployer des effets sur le contenu du contrat et d'en justifier la modification. Aussi, même lorsqu'un plan des hausses de loyers a été adopté, il peut être adapté, pendant toute la durée du contrôle des loyers, afin de tenir compte notamment des conditions du marché (cf. Jean-Marc Siegrist, *Les loyers et les frais accessoires des logements subventionnés*, in : *10e Séminaire sur le droit du bail*, Neuchâtel 1998, p. 24). Fondé sur l'art. 45 al. 2 LCAP, l'art. 21 al. 3 OLCAP dispose en effet que les augmentations prévues dans le cadre du plan des loyers et du plan de financement peuvent être adaptées aux conditions du marché par l'office. De même, les intérêts du capital étranger et du capital propre investis - lesquels sont adaptés à l'évolution des coûts - figurent, selon l'art. 37 al. 2 LCAP en lien avec l'art. 23 OLCAP, parmi les charges du propriétaire que les recettes procurées par le loyer doivent couvrir. Les hausses ou les baisses du taux d'intérêt hypothécaire au cours des années se traduisent dès lors, en application de l'art. 37 al. 3 LCAP, par un ajustement correspondant, par le défendeur, du plan primitif des loyers aux changements de situation (cf. FF 1973 II 663, p. 735 à 737 ; documents "Conditions générales pour les logements en location" mai 2004 et "Informations aux gérances", publiés sur le site Internet de l'OFL : <http://www.bwo.admin.ch/themen/wohnraumfoerderung/00155/index.html?lang=fr>). Les plans des charges acceptés par le demandeur prévoient par ailleurs expressément que "les montants de l'abaissement de base ne sont valables que pour les taux d'intérêts en vigueur lors de l'impression du présent plan des charges". Aussi, il convient d'admettre que, de manière générale, les plans de financement et des loyers établis par le défendeur ne constituent pas une assurance ferme à bénéficiaire de hausses de loyers jusqu'au terme de l'aide fédérale au logement.

#### **E. 6.4.2**

De même, le demandeur n'est pas habilité à se prévaloir des plans édictés pour le compte des vendeuses pas plus que de prétendues garanties qu'il aurait reçues de J. \_\_\_\_\_ ou d'autres intervenants encore quant à l'application de hausses périodiques de loyers sur lesdits immeubles. Lesdits plans ne lui étaient pas destinés et le fait qu'ils aient été annexés aux contrats de vente immobilière conclus avec les vendeuses n'implique aucune obligation à charge du défendeur puisque les décisions par lesquelles celui-ci a approuvé ces ventes contiennent d'autres plans ne prévoyant, quant à eux, aucune augmentation systématique des loyers (cf. *supra* consid. 6.3). Tout au plus, le demandeur est légitimé à invoquer un vice de la volonté à l'égard de ses cocontractants dans le cadre d'un procès civil. À cet égard, il convient toutefois de relever, s'agissant des objets FRWEG 154283 et FRWEG 154284, que le demandeur n'a pu, contrairement à ce qu'il prétend, reprendre les plans des charges et des loyers établis en date du 27 novembre 2006 et contenant les hausses

bisannuelles de loyers. En effet, il ressort du dossier que ceux-ci ont été modifiés par le défendeur et les hausses périodiques supprimées, avec effet au 1er juillet 2007, les 21 août 2007 pour le dossier FRWEG 154284 et 5 septembre 2007 pour le dossier FRWEG 154283, à savoir lorsque les venderesses étaient toujours propriétaires des immeubles. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle J. \_\_\_\_\_ a requis du défendeur de réintroduire lesdites augmentations par courrier du 12 octobre 2007 (cf. supra let. C.a). Quant aux garanties obtenues de tiers, telle la gérance J. \_\_\_\_\_, elles ne sauraient en aucun cas lier le défendeur. De plus, il ne peut déduire un quelconque droit à l'augmentation systématique des loyers de la part du défendeur du courrier que celui-ci a adressé aux venderesses le 24 septembre 2007 indiquant notamment que les contrats de vente devaient prévoir que le nouveau propriétaire observerait les listes de loyers et les plans des charges en vigueur pour toute la durée de l'aide fédérale et que, en particulier, les loyers maximums prescrits ne devraient pas être dépassés. En effet, ce courrier ne se réfère pas expressément à la situation concrète ni à la personne du demandeur - qui n'est nullement mentionné - mais indique de manière générale les conditions auxquelles est subordonnée l'approbation à la vente des immeubles en cause. Pour le surplus, il sied de relever qu'il est difficilement compréhensible que le demandeur, désireux d'acquérir des objets immobiliers d'une valeur de plusieurs millions de francs, ne se soit pas personnellement renseigné sur les conséquences précises de l'assujettissement desdits objets à la LCAP dans l'hypothèse où il en deviendrait l'acquéreur.

#### **E. 6.4.3**

S'agissant de l'objet FRWEG 124655, les plans des charges et des loyers - faisant partie intégrante de la décision du 12 décembre 2007 acceptée le 20 décembre 2007 - ne prévoient aucune augmentation systématique des loyers. Ils ne contiennent dès lors aucun engagement à procéder à des augmentations périodiques de loyers. Il est toutefois vrai que de nouveaux plans indiquant certaines augmentations de loyers ont par la suite été remis au défendeur, à savoir le 15 août 2008, le 12 février 2009 et le 19 février 2010. Néanmoins, on ne saisit pas quels actes préjudiciables aux intérêts du demandeur lesdits nouveaux plans auraient pu inciter celui-ci à accomplir puisqu'à ces dates, il était déjà propriétaire des immeubles en cause et lié au défendeur par la convention du 20 décembre 2007. Aucune disposition particulière prise ultérieurement n'a d'ailleurs jamais été alléguée ni prouvée.

#### **E. 6.4.4**

Pour les mêmes motifs, le demandeur ne saurait tirer argument du courriel du 27 septembre 2010 faisant état d'un entretien téléphonique de février 2008 au cours duquel le défendeur aurait finalement accepté d'établir de nouveaux plans comprenant des augmentations de loyers pour les trois dossiers. Le défendeur a d'ailleurs répondu le lendemain à ce courrier électronique en contestant avoir pris un tel engagement, qui plus est par téléphone, et a rappelé au demandeur le principe du loyer couvrant les coûts admissibles.

#### **E. 6.4.5**

Enfin, dès lors qu'il a été établi que la dette d'abaissement de base avait été remboursée avant l'aliénation des immeubles subventionnés au demandeur (cf. supra consid. 5.1 in fine), il y a lieu d'admettre que le défendeur n'a pas violé le droit fédéral en supprimant les hausses systématiques de loyers prévues initialement dans les plans de financement et des loyers, conformément au principe du loyer couvrant les coûts admissibles contenu à l'art. 37 al. 3 LCAP (cf. supra consid. 5.5). Pour le reste, il n'est pas question ici de réduction

temporaire des loyers au sens de l'art. 21a OLCAP comme l'invoque à tort le demandeur.

#### **E. 6.4.6**

Sur le vu de ce qui précède, il convient d'admettre que le demandeur ne saurait se prévaloir d'une assurance ou d'un comportement du défendeur qui lui aurait inspiré une confiance légitime et l'aurait déterminé à des actes préjudiciables à ses intérêts.

#### **E. 7**

En définitive, il y a lieu d'admettre que le demandeur n'a aucune prétention à obtenir des augmentations systématiques des loyers des logements subventionnés référencés FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284. Mal fondée, l'action doit dès lors être rejetée. Précisons encore à cet égard que les coûts supplémentaires supportés en l'espèce par le demandeur en raison du taux d'intérêt hypothécaire défavorable appliqué à ses emprunts (cf. let. E) ne sont pas pris en compte dans le plan des charges des immeubles. Seuls les intérêts des capitaux étrangers investis ne dépassant pas les taux usuels pratiqués sur le marché sont couverts par les revenus des loyers (cf. art. 37 al. 2 et 3 LCAP en lien avec art. 23 al. 1 OLCAP). Aussi, comme le relève le défendeur, l'augmentation systématique des loyers n'a pas pour but de financer un emprunt à un taux hypothécaire supérieur aux conditions moyennes du marché.

#### **E. 8**

Les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (cf. art. 63 al. 1 PA, par renvoi de l'art. 44 al. 3 LTAF, et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1ère phrase et 4 FITAF). En l'espèce, les frais de procédure doivent être fixés à Fr. 3'500.- et mis à la charge du demandeur débouté. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant déjà versée par le demandeur.

#### **E. 9**

Compte tenu de l'issue de la procédure, le demandeur n'a pas droit à des dépens (cf. art. 64 al. 1 PA, par renvoi de l'art. 44 al. 3 LTAF, et 7 al. 1 FITAF a contrario). Les autorités fédérales n'ont pas droit aux dépens (art. 7 al. 3 FITAF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.