

BVGer B-5930/2018 vom 10. Juni 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-06-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-5930_2018

FR: TAF B-5930/2018 du 10 juin 2020

IT: TAF B-5930/2018 del 10 giugno 2020

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

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

E. 1.1

Selon l'art. 31 LTAF, le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021). L'acte attaqué, en tant qu'il touche les droits et obligations de l'intimée (consid. 5.3.1), doit être qualifié de décision. Autre est la question de savoir si l'autorité inférieure pouvait procéder au remboursement de subventions versées sur le fondement d'un contrat de droit administratif par le biais d'une décision ou si elle devait plutôt ouvrir action devant le Tribunal (art. 35 LTAF ; ATF 129 II 125 consid. 2.5 ; ATAF 2009/49 consid. 10 et 11 ; arrêt du TAF B-8031/2015 du 4 novembre 2019 consid. 1.1). Cette question est cependant sans conséquence sur l'issue du litige.

E. 1.2

Par ailleurs, les dispositions relatives à la représentation (art. 11 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]), au délai de recours (art. 50 al. 1 PA) ainsi qu'au contenu et à la forme des mémoires de recours (art. 52 al. 1) sont respectées.

E. 2

Pour que le recours soit recevable, encore faut-il que les recourants aient la qualité pour former ce recours.

E. 3.1

Aux termes de l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir, quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (let. b), et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Ces conditions doivent être remplies cumulativement pour que la qualité de partie soit reconnue au recourant (ATF 141 II 14 consid. 4.4).

E. 3.2

Pour avoir qualité pour recourir, le recourant doit se trouver dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération avec la décision attaquée (ATF 143 II 506 consid. 5.1). Il doit avoir un intérêt digne de protection, c'est-à-dire être touché dans une

mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés par la décision attaquée (ATF 137 II 40 consid. 2.3). Cet intérêt doit être direct, en ce sens qu'il se relie directement à l'objet de la contestation, et concret (arrêts du Tribunal fédéral 2C_863/2019 du 14 avril 2020 consid. 3.2 et 8C_68/2008 du 27 janvier 2009 consid. 2.2.1). En particulier, un tel intérêt existe lorsque la situation juridique ou de fait peut être influencée par l'issue du litige (arrêt du Tribunal fédéral 2C_1046/2019 du 23 janvier 2019 consid. 3) et peut aussi consister en l'utilité pratique que le succès du recours peut constituer pour le recourant (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2). Aussi, l'admission du recours doit permettre au recourant d'éviter de subir le préjudice que la décision attaquée lui occasionnerait (arrêt du Tribunal fédéral 2C_863/2019 du 14 avril 2020 consid. 3.2 ; arrêt du TAF C-4631/2015 du 31 mars 2018 consid. 1.4.1), étant précisé que ce préjudice que le recourant souhaite éviter peut être de nature économique, matérielle, idéale ou autre (ATF 135 II 145 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_863/2019 du 14 avril 2020 consid. 3.2)

E. 3.3

Le destinataire (Verfügungsadressat) revêt une position particulière. Il s'agit de la personne dont la décision modifie la situation juridique ; elle doit se voir reconnaître la qualité de partie (art. 6 PA) et généralement, dans la foulée, la légitimation à recourir. Cependant, lorsque le recours intervient de la part d'un tiers en faveur du destinataire de la décision (Drittbeschwerde pro Adressat ; ATF 133 V 239 consid. 6.3 et 130 V 560 consid. 3.5), la qualité pour recourir suppose que le tiers tire lui-même un désavantage immédiat de la décision contestée (ATF 137 III 67 consid. 3.5 et 130 V 560 consid. 3.5 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_314/2013 du 19 mars 2014 consid. 1 ; Wiederkehr/Eggenschwiler, Die allgemeine Beschwerdebefugnis Dritter, 2018, no 9 ss). Lorsque le tiers n'est atteint qu'indirectement, un intérêt économique de fait ne suffit pas à fonder une relation suffisamment étroite avec l'objet du litige (ATF 130 V 560 consid. 3.5). La jurisprudence et la doctrine n'admettent que de manière relativement stricte la présence d'un intérêt propre et direct lorsqu'un tiers désire recourir contre une décision dont il n'est pas le destinataire ; on admet en effet que le destinataire, suivant le principe de libre disposition, doit pouvoir décider seul s'il s'accommode ou non de la décision en cause (ATF 135 II 145 consid. 6.1 ; arrêt du TAF B-1034/2017 du 11 décembre 2019 consid. 1.2 ; Isabelle Häner, in : VwWG - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren Kommentar, 2e éd. 2019, art. 48 PA no 18).

E. 4

Pour trancher la question de la qualité pour recourir, il faut préalablement exposer le système de la LCAP et des abaissements supplémentaires plus particulièrement.

E. 4.1

La LCAP vise notamment à abaisser le coût du logement, au premier chef des loyers (art. 1 al. 1 LCAP). La Confédération soutient ainsi la construction de logements à loyers particulièrement avantageux par trois types de mesures : l'abaissement de base, l'abaissement supplémentaire I et l'abaissement supplémentaire II (art. 35 al. 1 et 2 LCAP). L'abaissement de base vise, en assurant le financement complémentaire, à permettre, lorsque certaines conditions sont réunies, de fixer les loyers initiaux aussi bas que possible, au-dessous des charges du propriétaire (art. 35 al. 2 let. a LCAP). 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). Les avances doivent au maximum porter intérêt au taux

usuel de l'hypothèque de deuxième rang (art. 37 al. 4 1ère phr. LCAP). L'aide pour le financement complémentaire est accordée au propriétaire qui s'engage à rembourser le prêt selon le plan de financement et se soumet à la surveillance des loyers (art. 39 LCAP). Les loyers abaissés en vertu de la présente 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 (art. 45 al. 1 1ère phr. LCAP). Pendant la durée de la surveillance officielle, les loyers initiaux fixés par les autorités compétentes ne peuvent être modifiés dans les limites des adaptations autorisées par le Conseil fédéral (art. 45 al. 2 LCAP).

E. 4.2

Il existe deux types d'abaissement supplémentaire. L'abaissement supplémentaire I vise à réduire de 30% au total le loyer initial couvrant le coût de revient de logements destinés à des classes de la population à revenus limités (art. 35 al. 2 let. b LCAP). Peuvent bénéficier de l'abaissement supplémentaire I, les personnes seules, les familles et les communautés d'habitation qui ne relèvent pas de l'abaissement supplémentaire II (art. 27a al. 1 OLCAP). L'abaissement supplémentaire II vise à réduire de 40% au total le loyer initial couvrant le coût de revient de logements destinés à des personnes âgées, à des invalides et à des personnes ayant besoin de soins, y compris le personnel soignant nécessaire, ainsi que de logements destinés à des personnes qui reçoivent une formation (art. 35 al. 2 let. c LCAP). L'abaissement supplémentaire des loyers consiste en des avances annuelles à fonds perdu de la Confédération dont le montant reste le même (art. 42 al. 1 LCAP). En vertu de l'art. 42 al. 3 LCAP, les logements construits ou rénovés à l'aide de l'abaissement supplémentaire ne peuvent être loués qu'à des personnes dont les revenus ne dépassent pas les limites fixées par le Conseil fédéral aux articles 28 ss de l'ordonnance du 30 novembre 1981 relative à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (OLCAP, RS 843.1). Le versement à fonds perdu s'élève annuellement à 0,6% des frais d'investissement pour l'abaissement supplémentaire I et à 1,2% pour l'abaissement supplémentaire II (art. 27 al. 1 OLCAP).

E. 4.3

Les relations juridiques entre les bailleurs et les locataires, y compris dans les cas bénéficiant de subventions fédérales, demeurent régies par le droit privé (ATF 129 II 125 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_927/2018 du 13 novembre 2019 consid. 4.1 ; arrêt du TAF B-4258/2010 du 18 février 2011 consid. 2.1 et les références citées).

E. 4.4

Celui qui demande une aide fédérale prévue par la LCAP a l'obligation de donner aux autorités fédérales et cantonales chargées de son exécution tous renseignements requis par les mesures d'aide fédérale et doit, sur demande, permettre l'examen de ses livres, comptes et autre documents (art. 62 al. 1 LCAP). En cas de violation de l'obligation de donner des renseignements, l'administration compétente peut refuser de garantir ou d'acquitter l'aide fédérale ou exiger le remboursement des prestations déjà faites (art. 62 al. 3 LCAP). Tant que le bénéficiaire, sauf motif important, ne s'acquitte pas de son obligation d'aviser le canton de ses conditions de revenu et de fortune (art. 32 al. 1 let. a OLCAP) et/ou qu'un logement est utilisé par des personnes qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'ordre personnel ou financier (art. 32 al. 1 let. b OLCAP), l'abaissement supplémentaire est supprimé.

E. 4.5

La Confédération a créé un Office fédéral du logement à qui revient la charge de l'exécution de la LCAP (art. 54 al. 1 et 2 LCAP). Il coordonne les mesures d'exécution fédérales et cantonales et reçoit les demandes de subventions (art. 54 al. 3 et 57 al. 1 LCAP). L'Office fédéral du logement gère également un système d'information qui peut contenir des données sensibles concernant la santé ou les mesures d'aides sociales. Les données servent à l'examen du droit à l'aide fédérale (art. 62a al. 1 LCAP).

E. 5.1

En l'espèce, les recourants (i.e. les locataires du logement) ont été mis au bénéfice d'abaissements supplémentaires de leur loyer selon la LCAP. Ces sommes n'ont pas été versées directement aux recourants ; elles ont été versées à l'intimée (i.e. la bailleuse du logement) qui a réduit le montant du loyer dû par les recourants du montant des abaissements supplémentaires. Quand l'autorité inférieure a estimé avoir procédé à tort à des abaissements supplémentaires, en raison d'une prétendue violation du devoir d'information de la part des recourants en lien avec la rente d'invalidité que l'un d'eux percevait, elle en a réclamé le remboursement auprès de l'intimée (et non des recourants). Les recourants ont cependant attaqué cette décision administrative au motif que l'intimée avait ouvert une action sur le plan civil contre eux pour obtenir le remboursement de la somme au titre de l'enrichissement illégitime. Selon eux, ce risque procédural suffirait à fonder leur qualité pour recourir (voir notamment prise de position du 17 février 2020 p. 2).

E. 5.2

Selon le rubrum de la décision attaquée, son destinataire est l'intimée (décision attaquée p. 1). La décision attaquée a certes été notifiée aux recourants (p. 13), mais cela ne suffit pas pour en faire des destinataires directs. En effet, les recourants n'ont pas été formellement invités à prendre part à la procédure devant l'autorité inférieure en qualité d'appelés en cause (Beiladung ; sur cette notion : arrêt du Tribunal fédéral 2C_373/2016 du 17 novembre 2016 consid. 2.1 ; Wiederkehr/Plüss, Praxis des öffentlichen Verfahrensrecht, 2020, no 1749 ss ; Isabelle Häner, in : VwWG - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren Kommentar, 2e éd. 2019, art. 6 PA no 10 ss ; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2e éd. 2015, p. 197 ss ; Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3e éd. 2013, nos 452 et 929). Les recourants ne sont donc pas parties à la procédure au sens de l'art. 6 PA et n'ont pas qualité pour recourir à ce titre.

E. 5.3

Il reste à examiner si les recourants sont légitimés à déposer un recours en faveur du destinataire de la décision (Drittbeschwerde pro Adressat). Pour cela, il faut commencer par analyser la portée du dispositif de la décision attaquée.

E. 5.3.1

Le chiffre 1 de ce dispositif est rédigé comme suit : 1. Le remboursement de frs 20'223.- prononcé à l'égard de la Société coopérative de construction Z. _____ à [...] est confirmé; Ce point du dispositif modifie la situation juridique de l'intimée en lui imposant une obligation de remboursement. Les droits et obligations des recourants ne sont pas touchés et ces derniers n'en subissent donc aucun désavantage.

E. 5.3.2

Le chiffre 2 du dispositif de la décision attaquée se lit ainsi : 2. X. _____ et Y. _____ ont violé leur devoir d'information à l'égard de la Société coopérative de construction

Z._____, du Bureau cantonal du logement et devaient savoir qu'ils pouvaient être tenus à restituer les montants dont ils ont bénéficié à tort. L'autorité inférieure constate ici que les recourants auraient violé leur devoir d'information. Mais, à la lecture de l'art. 62 al. 1 LCAP, il apparaît que la violation de l'obligation de donner des renseignements est une condition posée par la loi au remboursement de l'aide financière prévu à l'art. 62 al. 3 LCAP (consid. 4.4). En soi, cette constatation n'a rien à faire dans le dispositif de cette décision qui devrait en principe se limiter à énoncer les effets juridiques de la décision sur les droits et obligations des parties à la procédure (Wiederkehr/Plüss, op. cit., no 3072). Quoi qu'il en soit, cette constatation demeure sans conséquence pratique, car elle ne touche pas les droits et obligations des recourants, même si leurs noms sont mentionnés. La décision attaquée n'impose par exemple pas aux recourants de rembourser l'intimée. L'autorité inférieure n'aurait d'ailleurs pas été compétente pour cela ; seule la juridiction civile le serait (consid. 4.3). D'ailleurs, une procédure (actuellement suspendue) est pendante à ce sujet depuis le 28 janvier 2019 devant le Président du Tribunal des baux à loyer et à ferme du Canton [...].

E. 5.4

Il reste encore à examiner si la constatation faite au chiffre 2 du dispositif de la décision attaquée (violation de leur devoir d'information) pourrait avoir des conséquences dans le litige civil qui oppose les recourants à l'intimée, c'est-à-dire si ce chiffre a autorité matérielle de la chose jugée.

E. 5.4.1

L'autorité matérielle de la chose jugée (ou force de chose jugée au sens matériel [matérielle 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). On parle, à propos d'une décision administrative, d'une autorité matérielle de la chose décidée (Dubey/Zufferey, Droit administratif général, 2014, no 1032 s. ; Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II : Les actes administratifs et leur contrôle, 3e éd. 2011, p. 383.). Il y a identité de l'objet du litige quand, dans l'un et l'autre procès, les parties soumettent au tribunal la même prétention, en reprenant les mêmes conclusions et en se basant sur le même complexe de faits (ATF 141 III 257 consid. 3.2, 140 III 278 consid. 3.3 et 139 III 126 consid. 3.2.3). L'identité de l'objet du litige s'entend au sens matériel ; il n'est pas nécessaire, ni même déterminant que les conclusions soient formulées de manière identique (ATF 142 III 210 consid. 2.1 et 140 III 278 précité). Si l'autorité de la chose jugée (ou décidée) est limitée au seul dispositif du jugement, pour connaître le sens et la portée exacte du dispositif, il faut parfois se référer aux considérants en droit du jugement ou de la décision (ATF 142 III 210 consid. 2.2 et 141 III 257 précité ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_816/2015 du 12 septembre 2016 consid. 3.1 et les références).

E. 5.4.2

En l'espèce, la décision attaquée oppose l'autorité inférieure et l'intimée et porte sur l'obligation de rembourser une subvention semble-t-il versée à tort ; les recourants ne sont pas parties à cette procédure (consid. 5.2). L'action civile intentée le 28 janvier 2019 devant le Président du Tribunal des baux à loyer et à ferme du Canton [...] oppose les recourants à l'intimée et concerne un éventuel enrichissement illégitime (restitution de l'indû) des uns au détriment de l'autre. Force est de constater que, les parties opposées et l'objet du litige dans ces deux procédures ne sont pas les mêmes. Par conséquent, la décision attaquée n'aura pas autorité matérielle de la chose jugée (ou décidée) devant la juridiction civile qui devra

trancher ce litige. Les recourants ne subissent ainsi aucun désavantage immédiat du fait de la décision attaquée.

E. 6

Faute d'un intérêt digne de protection chez les recourants à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée, leur recours doit être déclaré irrecevable (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_863/2019 du 14 avril 2020 consid. 3.2 in fine).

E. 7

Les recourants ont déposé une demande d'assistance judiciaire totale sur laquelle le Tribunal n'a pas encore statué.

E. 7.1.1

Aux termes de l'art. 65 PA, la partie qui ne dispose pas de ressources suffisantes et dont les conclusions ne paraissent pas d'emblée vouées à l'échec est, à sa demande, dispensée par l'autorité de recours, son président ou le juge instructeur de payer les frais de procédure (al. 1). L'autorité de recours, son président ou le juge instructeur attribue en outre un avocat à cette partie si la sauvegarde de ses droits le requiert (al. 2).

E. 7.1.2

Pour qu'une requête d'assistance judiciaire soit admise, la personne requérante doit prouver, premièrement, qu'elle est indigente et, deuxièmement, que la procédure principale ne paraît pas d'emblée vouée à l'échec.

E. 7.1.3

Une partie est dans le besoin lorsqu'elle n'est pas en mesure de supporter les frais de la procédure sans entamer les moyens nécessaires à son entretien et à celui de sa famille (ATF 135 I 221 consid. 5.1 et 128 I 225 consid. 2.5.1).

E. 7.1.4

Un procès est dépourvu de chances de succès lorsque les perspectives de le gagner sont notablement plus faibles que les risques de le perdre, et qu'elles ne peuvent donc être considérées comme sérieuses, de sorte qu'une personne raisonnable et de condition aisée renoncerait à s'y engager en raison des frais qu'elle s'exposerait à devoir supporter; il ne l'est en revanche pas lorsque les chances de succès et les risques d'échec s'équilibrent à peu près, ou que les premières ne sont que légèrement inférieures aux secondes. L'élément déterminant réside dans le fait que l'indigent ne doit pas se lancer, parce qu'il plaide aux frais de la collectivité, dans des démarches vaines qu'une personne raisonnable n'entreprendrait pas si, disposant de moyens suffisants, elle devait les financer de ses propres deniers (ATF 139 III 396 consid. 1.2, 138 III 217 consid. 2.2.4 et 129 I 129 consid. 2.2).

E. 7.2.1

Au vu des pièces versées au dossier (demande d'assistance judiciaire du 17 octobre 2018, complétée le 18 janvier 2019, et les pièces annexées), il apparaît que les recourants accusent un important déficit et ne disposent manifestement pas des ressources suffisantes pour prendre en charge les frais de la présente procédure de recours.

E. 7.2.2

La jurisprudence relative au recours déposé en faveur du destinataire de la décision est très différenciée et pas toujours facile à appréhender (arrêt du TAF A-5646/2008 du 13 août 2009 consid. 4.4.4 ; Wiederkehr/Eggenschwiler, op. cit., nos 273 ss et 288 ss). Au regard également des positions divergentes des parties sur le fond, la cause des recourants n'était pas d'emblée vouée à l'échec.

E. 7.3.1

Au vu de ce que précède, les recourants doivent être mis au bénéfice de l'assistance judiciaire et dispensés de payer les frais de procédure.

E. 7.3.2

En outre, la sauvegarde de leurs droits justifie de leur accorder l'assistance gratuite d'un défenseur et il y a donc lieu de désigner Maître Alain Schweingruber en qualité d'avocat d'office.

E. 7.4

Il sied d'attirer l'attention des recourants sur le fait que, conformément à l'art. 65 al. 4 PA, ils seront tenus de rembourser les honoraires et les frais d'avocat s'ils reviennent à meilleure fortune.

E. 7.5

Partant, il convient d'allouer au défenseur d'office des recourants une indemnité à titre de dépens pour les frais indispensables occasionnés par la procédure de recours, dès lors que les recourants n'ont pas eu gain de cause (art. 64 al. 2 à 4, par renvoi de l'art. 65 al. 3 PA, en relation avec les art. 8 à 12 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Compte tenu du travail accompli par Maître Alain Schweingruber et du degré de difficulté de la présente cause sur le plan juridique, cette indemnité, à titre d'honoraires et de débours, sera fixée à 2'000 francs, mis à la charge de la caisse du Tribunal.

E. 8

Il reste à statuer sur les frais de procédure et les dépens.

E. 8.1

Vu l'issue de la cause, les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, devraient être mis à la charge des recourants conformément à l'art. 63 al. 1 PA et aux art. 1 al. 1 FITAF. Toutefois, les recourants étant au bénéfice de l'assistance judiciaire, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 65 al. 1 PA).

E. 8.2.1

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

E. 8.2.2

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

E. 8.2.3

L'intimée a en revanche droit à des dépens (art. 7 al. 1 FITAF). Ils seront mis, bien qu'ils soient au bénéfice de l'assistance judiciaire, à la charge des recourants. 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, 2e éd. 2019, art. 65 PA no 8). Le Tribunal estime justifié d'arrêter le montant des dépens à 2'000 francs (art. 14 FITAF) et de le mettre à la charge des recourants à parts égales et solidairement (art. 6a par renvoi de l'art. 7 al. 5 FITAF).

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