

BVGer B-6903/2016 vom 3. September 2018

Bundesverwaltungsgericht, 2018-09-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-6903_2016

FR: TAF B-6903/2016 du 3 septembre 2018

IT: TAF B-6903/2016 del 3 settembre 2018

Regeste

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

Erwägungen

E. 1.1

Le Tribunal est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32 et 33 let. d de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32] et art. 5 al. 2 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]).

E. 1.2

Selon l'art. 45 PA, les décisions incidentes qui sont notifiées séparément et qui portent comme en l'espèce sur la compétence peuvent faire l'objet d'un recours (al. 1). Ces décisions ne peuvent plus être attaquées ultérieurement (al. 2). Un préjudice irréparable (art. 46 al. 1 let. a PA) n'est pas nécessaire dans ce cas (Uhlmann/Wälee-Bär, in : Praxiskommentar VwVG, 2e éd. 2016, art. 45 PA no 1).

E. 1.3

La qualité pour recourir doit être reconnue aux recourants dès lors qu'ils ont pris part à la procédure devant l'autorité inférieure et sont spécialement atteints par les décisions incidentes attaquées (art. 48 al. 1 PA).

E. 1.4

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

E. 1.5

Le recours est ainsi recevable.

E. 2

La question litigieuse est celle de savoir si l'autorité inférieure dispose d'une base légale suffisante pour contrôler les loyers fixés par l'intimée en sa qualité de coopérative d'habitation du personnel de la Confédération.

E. 3.1

Selon l'art. 253b al. 3 de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations ; ci-après : le 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.

E. 3.2

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).

E. 3.3

Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser que l'art. 253b al. 3 CO doit être vu comme une véritable norme de compétence (ATF 124 III 463 consid. 4b/dd ; voir aussi arrêt du TAF B-4258/2010 du 18 février 2011 consid. 2.5, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_261/2011 du 23 août 2011).

E. 3.4

Selon la jurisprudence et la doctrine, pour qu'une coopérative d'habitation tombe sous le coup de cette disposition, il faut notamment qu'elle remplisse les deux conditions cumulatives que sont, d'une part, l'existence de mesures d'encouragement prises par les pouvoirs publics et, d'autre part, un loyer soumis au contrôle de l'autorité (ATF 134 III 159 consid. 5.2.5 ; Roger Weber, in : Basler Kommentar OR I, 6e éd. 2015, art. 253a/253b CO no 9 ; David Lachat, in : Commentaire romand CO I, 2e éd. 2012, art. 253b CO no 7).

E. 4

Au vu de ce qui précède, le Tribunal va d'abord examiner si l'intimée a bénéficié de mesures d'encouragement prises par les pouvoirs publics.

E. 4.1

L'art. 108 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) dispose que la Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations oeuvrant à la construction de logements d'utilité publique (al. 1). Elle encourage en particulier l'acquisition et l'équipement de terrains en vue de la construction de logements, la rationalisation de la construction, l'abaissement de son coût et l'abaissement du coût du logement (al. 2).

E. 4.2.1

L'arrêté fédéral du 7 octobre 1947 tendant à encourager la construction de logements pour le personnel de la Confédération (aRS 10 936 ; ci-après : l'arrêt de 1947) constituait la base légale pour l'octroi de prêts en faveur de l'intimée. Au moment où les droits de gage immobilier grevant l'immeuble de l'intimée ont été inscrits (consid. 4.2.2), l'art. 3 de l'arrêté de 1947 avait été modifié par l'arrêté fédéral du 27 janvier 1958 (RO 1958 8). Sa teneur était alors la suivante : Art. 3 A l'effet d'aide des agents ou des groupes d'agents de la Confédération à trouver des appartements, le département fédéral des finances et des douanes est autorisé à accorder des prêts hypothécaires de second rang ou des prêts non garantis par gage, ainsi qu'à participer, au nom de la Confédération, à des institutions d'intérêt public ayant pour activité la construction de logements destinés au personnel fédéral. Cet arrêté a été abrogé par le chiffre I.1 de l'arrêté fédéral du 3 mars 1994 sur les mesures d'assainissement 1993 (FF 1994 III 884).

E. 4.2.2

Les parties ne contestent pas que les immeubles de l'intimée bénéficient de l'aide de la Confédération prévue par l'arrêté de 1947. Au dossier figure d'ailleurs un décompte semestriel provisoire au 31 décembre 2016 (daté du 13 septembre 2016) faisant état d'un solde de la dette de l'intimée envers la Confédération de (...) francs et, s'agissant de l'immeuble en question à (...), de (...) francs. Cette dette correspond aux cinq droits de gage immobilier dont quatre cédules hypothécaires et une hypothèque inscrits en faveur de la Confédération entre 1972 et 1993 et qui figurent dans l'extrait pertinent du Registre foncier de (...) versé au dossier.

E. 4.2.3

Force est de constater que l'intimée bénéficie encore actuellement d'une aide publique et que la première condition posée par l'art. 253b al. 3 CO est donc remplie. La question de savoir si le contrôle doit perdurer une fois l'aide achevée peut ainsi rester ouverte en l'espèce (Weber, *ibidem*).

E. 5

Reste donc à examiner si le loyer est, dans le cas de l'intimée, soumis au contrôle d'une autorité.

E. 5.1.1

La LOG a notamment pour but d'encourager l'offre de logements pour les ménages à revenu modeste ainsi que l'accession à la propriété (art. 1 al. 1 LOG). Pour ce fait, la Confédération encourage la construction, la rénovation et l'acquisition de logements à loyer ou à prix modérés ainsi que l'activité d'organisations oeuvrant à la construction de logements d'utilité publique (art. 2 al. 1 LOG). La LOG s'applique à tous les types de logements, notamment aux appartements en location ou en propriété et aux maisons individuelles (art. 3 al. 1 LOG). Sont des logements tous les espaces destinés durablement à l'habitation (art. 4 al. 1 LOG). La section 2 de la LOG (art. 10 ss LOG) est consacrée aux logements à loyer modéré. La Confédération encourage l'offre de logements à loyer modéré destinés aux personnes économiquement ou socialement défavorisées (art. 10 LOG). Les instruments mis en oeuvre au titre des mesures d'encouragement sont : a. les prêts sans intérêt ou à taux préférentiel ; b. les cautionnements (art. 11 LOG). Les prêts doivent être garantis par gage immobilier (art. 12 al. 4 LOG).

E. 5.1.2

L'art. 60 de l'ordonnance du 26 novembre 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (ordonnance sur le logement, OLOG, RS 842.1), prise sur le fondement de l'art. 46 al. 1 LOG, dispose que le DEFR édicte des dispositions pour les coopératives de construction de logements qui ont bénéficié de prêts conformément à l'arrêté fédéral du 7 octobre 1947 tendant à encourager la construction de logements pour le personnel de la Confédération ; il règle notamment la fixation et le contrôle des loyers.

E. 5.1.3

Sur ce fondement, le DEFR a édicté l'ordonnance sur les coopératives d'habitation du personnel de la Confédération du 19 mai 2004 (ci-après : l'O-DEFR, RS 842.18). L'art. 2 O-DEFR prévoit que cette ordonnance s'applique aux coopératives : a. qui ont obtenu des prêts en vertu de l'arrêté fédéral du 7 octobre 1947 tendant à encourager la construction de logements pour le personnel de la Confédération ou qui détiennent un contrat de superficie valable avec la Confédération, ou b. qui ont obtenu des prêts provenant des fonds de

PUBLICA. L'autorité inférieure est chargée de gérer les prêts accordés aux coopératives selon l'art. 2 et d'administrer les affaires courantes avec celles-ci (art. 3 al. 1 O-DEFR). L'autorité inférieure est compétente en matière de contestation de loyer. Elle tente de guider les parties vers un accord. Si aucun accord n'est trouvé, elle prend une décision (art. 9 al. 1 O-DEFR).

E. 5.1.4

Au dossier figure un document intitulé « Avenant no 5 au contrat de prêt [...] » daté du 1er septembre 2014 qui mentionne expressément que l'intimée est soumise à l'O-DEFR (chiffre 1).

E. 5.2.1

Les recourants soutiennent que le dispositif formé par l'art. 60 OLOG et les dispositions précitées de l'O-DEFR serait contraire à la LOG et ne reposerait ainsi sur aucune base légale (art. 5 al. 1 et 164 Cst.).

E. 5.2.2

L'autorité inférieure et l'intimée estiment au contraire que l'art. 60 LOG, en combinaison avec l'art. 54 LOG, constituerait un fondement légal suffisant pour un contrôle étatique des loyers de l'intimée.

E. 5.3

Le Tribunal va examiner successivement les deux dispositions topiques de la LOG, à savoir les art. 60 et 54, pour voir si elles constituent une base légale suffisante pour le contrôle étatique des loyers de l'intimée. Conformément à la jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme. Il ne s'écarte sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 143 II 202 consid. 8.5, 142 II 80 consid. 4.1, 140 II 289 consid. 3.2 et 139 II 49 consid. 5.3.1).

E. 5.4

L'art. 60 LOG est ainsi rédigé : Art. 60 Prêts accordés en vertu de l'ancien droit Dès l'entrée en vigueur de cette loi, [l'autorité inférieure] gère les prêts accordés conformément à [l'arrêté de 1947].

E. 5.4.1

D'un point de vue littéral, l'art. 60 LOG dispose seulement que l'autorité « gère les prêts » octroyés sur le fondement de l'arrêt de 1947. Cette disposition ne dit rien à propos du contrôle des loyers. Il faut cependant relever que la version allemande du texte utilise le verbe « verwalten » (administrer) et la version italienne « amministrare » (administrer) pour rendre le verbe français « gérer ». Le verbe « administrer » semble avoir une portée plus large que le verbe « gérer », sans que cela soit pour autant décisif.

E. 5.4.2

Historiquement, il est vrai qu'à la lecture du message du Conseil fédéral du 27 février 2002, l'art. 60 LOG apparaît comme la base légale pour le transfert de la compétence pour l'administration des prêts de l'Administration fédérale des finances AFF à l'autorité inférieure (FF 2002 2649 ss, 2651 et 2699 s.). Le message en revanche n'évoque pas non plus le contrôle des loyers liés à ces prêts.

E. 5.4.3

Les arguments systématique et téléologique seront exposés sous l'angle de l'art. 54 LOG (consid. 5.5.2.2 et 5.5.4).

E. 5.5

L'art. 54 LOG est ainsi libellé : Art. 54 Contrôle des loyers 1 Pendant la durée de l'aide fédérale, [l'autorité inférieure] contrôle les loyers des logements faisant l'objet de mesures d'encouragement relevant de la section 2. 2 Les locataires peuvent demander un contrôle en tout temps. [L'autorité inférieure] tente d'obtenir un accord entre les deux parties. Si aucun accord ne peut être dégagé, [elle] rend une décision. 3 La procédure devant [l'autorité inférieure] est gratuite ; en cas de procédure abusive, la partie responsable peut être contrainte de prendre à sa charge tout ou partie des frais de procédure. 4 Les autorités de conciliation prévues par le code des obligations sont compétentes pour contrôler les frais accessoires.

E. 5.5.1

Sous l'angle littéral, l'art. 54 al. 1 LOG soumet la conséquence qu'il contient à deux conditions. La conséquence est le contrôle des loyers par l'autorité inférieure. Les conditions posées à ce contrôle sont : le logement a fait l'objet d'une mesure d'encouragement au sens de la section 2 et l'aide fédérale dure encore (« Pendant la durée [...] »).

E. 5.5.2

Sous l'angle systématique, il convient de s'intéresser aux dispositions finales de la LOG.

E. 5.5.2.1

Selon l'art. 59 al. 1 LOG, les demandes d'aide fédérale qui ont été déposées en vertu de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) et qui n'ont pas fait l'objet d'une décision avant l'entrée en vigueur de ladite loi, c'est-à-dire le 1er octobre 2003, sont traitées selon le nouveau droit. En l'espèce, la LOG ne s'applique pas directement, car les prêts ont été accordés à l'intimée entre 1972 et 1993, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la LCAP (consid. 4.2.2 in fine ; arrêt du TF 2C_524/2014 du 25 février 2015 consid. 1.2). Selon l'art. 59 al. 4 1ère phrase LOG, les prescriptions sur le contrôle des loyers fixées à l'art. 54 LOG s'appliquent aux litiges survenant dans le cadre de la LCAP. Force est de constater que le présent litige ne s'inscrit pas dans le cadre de la LCAP, mais de l'arrêté de 1947 auquel la LCAP ne renvoie nulle part.

E. 5.5.2.2

L'art. 54 al. 1 LOG ne pouvant pas être lu en l'espèce en lien avec l'art. 59 al. 1 ou 4 LOG, il faut encore voir s'il peut l'être en lien avec l'art. 60 LOG, c'est-à-dire sous l'angle de l'arrêté de 1947. Pour rappel, l'art. 54 al. 1 LOG conditionne un contrôle étatique des loyers à

l'existence de mesures d'encouragement selon la section 2 de la LOG (consid. 5.5.1). Ces mesures sont notamment les prêts sans intérêt ou à taux préférentiel (art. 11 al. 1 let. a LOG ; consid. 5.1.1 in fine). Il faut donc se demander si les mesures prises en faveur de l'intimée sur le fondement de l'arrêté de 1947 doivent être vues comme des mesures d'encouragement au sens de la section 2 de la LOG. A ce titre, il faut relever que l'art. 3 de l'arrêté de 1947, tel qu'il a été modifié par l'arrêté fédéral du 27 janvier 1958 (RO 1958 8), prévoyait bien que la Confédération pouvait « accorder des prêts hypothécaires de second rang ou des prêts non garantis par gage » (consid. 4.2.1). Il s'ensuit que la Confédération pouvait accorder des prêts garantis par gage immobilier sous le régime de l'arrêté de 1947 comme le prévoient les art. 11 al. 1 let. a et 12 al. 4 LOG. Autrement dit, les prêts accordés sous le régime de l'arrêté de 1947 doivent être vus comme une mesure d'encouragement prévue par la section 2 de la LOG (art. 10 ss LOG). Peu importe que le Conseil fédéral ait actuellement renoncé à de telles mesures. Dans la mesure où l'aide publique dure encore (consid. 4.2.3), toutes les conditions prévues par l'art. 54 al. 1 LOG sont donc remplies. Cette disposition permet déjà à l'autorité inférieure de contrôler les loyers fixés par l'intimée.

E. 5.5.3

Selon l'argument historique, il ressort du message du Conseil fédéral à l'appui de la LOG que « si les prêts sont remboursés ou si la Confédération est libérée en tant que caution avant terme, l'aide fédérale peut, avec l'accord de l'office, exceptionnellement prendre fin plus tôt que prévu. Dans ce cas, les logements ne sont plus soumis aux dispositions concernant l'aide fédérale, mais à celles ayant trait aux logements non subventionnés, les loyers n'étant ainsi plus contrôlés » (FF 2002 2682). Cela signifie a contrario que, dans l'esprit du législateur, tant que dure l'aide, c'est-à-dire tant que les prêts ne sont pas remboursés, le contrôle doit demeurer. L'art. 19 al. 1 LOG prévoit certes que l'aide fédérale est accordée pour 25 ans au maximum. Cependant, cette disposition commande seulement de prévoir un amortissement sur 25 ans (FF 2002 2681 s.). En revanche, le législateur n'avait pas l'intention que le contrôle cesse systématiquement après 25 ans si l'aide dure encore. Les dispositions topiques (notamment les art. 54 et 60 LOG) n'ont pas fait l'objet de discussions particulières durant les travaux parlementaires ni d'aucune modification. Il convient à ce stade de rappeler qu'un régime similaire de contrôle des loyers existait dans le cadre de la LCAP, même après l'entrée en vigueur de la LOG (consid. 5.5.2.1 in fine).

E. 5.5.4

Pour ce qui est de l'argument téléologique, il faut commencer par rappeler que le contrôle des loyers par le juge civil ou administratif a pour but de lutter contre l'exercice débridé du droit de propriété par le bailleur en fixant une limite, au-delà de laquelle un loyer est qualifié d'abusif, et d'instaurer un mécanisme, à disposition du locataire mais dont ce dernier peut ne pas faire usage, permettant de ramener les loyers à cette limite (Daniel Kinzer, La surveillance et le contrôle des loyers dans le temps, in : Foëx/Hottelier [édit.], Imprescriptibilité, contrôle et responsabilité - Les effets du droit de propriété dans le temps, 2018, 79 ss, 81). Le Tribunal fédéral, appuyé par la doctrine, explique que « [d]ans le cadre de sa politique sociale du logement, la collectivité publique peut accorder une aide financière à des propriétaires dans le but d'abaisser le montant des loyers et de répondre ainsi au besoin d'une partie de la population. Pour qu'elles puissent atteindre leur but, il est nécessaire que la collectivité publique ait la faculté d'exercer un contrôle sur la fixation des loyers ». L'aide financière versée au bailleur doit pouvoir atteindre son but et profiter aux locataires par une baisse du loyer (arrêt du Tribunal fédéral 4A_267/2009 du 7 août 2009

consid. 2.2 ; voir aussi : ATF 99 Ia 604 consid. 5a ; Kinzer, op. cit., 98 ; dans le même sens : arrêt du TAF B-4258/2010 du 18 février 2011 consid. 2.4 et 2.5). Du reste, le Tribunal fédéral a bien expliqué, dans le cadre de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP, RS 843), que l'aide pour le financement complémentaire est accordée au propriétaire qui s'engage, par un rapport contractuel de droit public, à rembourser le prêt selon le plan de financement et se soumet à la surveillance officielle des loyers jusqu'au remboursement complet des avances de la Confédération (arrêt du Tribunal fédéral 2C_524/2014 du 25 février 2015 consid. 4.3). Il en résulte que le but de l'ensemble du dispositif législatif en matière de politique logement est de tisser un lien entre, d'une part, l'octroi de prêts ou d'autres aides et, d'autre part, le contrôle étatique.

E. 5.6

Il est vrai que le texte de la loi aurait pu être plus clair et indiquer expressément que les loyers fixés par les coopératives d'habitation qui bénéficient des prêts prévus par l'arrêté de 1947 sont soumis à un contrôle étatique. Toutefois, au regard de ce qui précède, le législateur n'a pas pu vouloir que l'autorité inférieure gère ou administre des prêts (art. 60 LOG) sans vouloir même implicitement que les loyers y relatifs soient soumis à un contrôle étatique (art. 54 al.1 LOG). Autrement dit, la volonté du législateur était bien de soumettre les loyers ayant bénéficié de l'arrêté de 1947 à un contrôle étatique. Cette compétence se lit au croisement de ces deux dispositions. Au final, force est de constater que la volonté reconnaissable du législateur était bien d'instituer, au moins depuis l'entrée en vigueur de la LOG, un contrôle étatique sur les loyers des immeubles bénéficiant d'une aide fédérale au sens de l'arrêté de 1947 ; ce contrôle s'étend en tout cas jusqu'à ce que le prêt soit remboursé. L'arrêt du Tribunal fédéral 4P.21/1995 du 13 octobre 1995 consid. 2b rendu au sujet de l'intimée est obsolète sur ce point.

E. 6

Au vu de l'ensemble de ce qui précède, le recours doit être rejeté et les décisions incidentes attaquées doivent être confirmées.

E. 7.1

Vu l'issue de la cause, les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, doivent être mis à la charge des recourants qui succombent (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le TAF [FITAF, RS 173.320.2]). 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. 1 1ère phrase et 4 FITAF).

E. 7.2

Au regard de la difficulté de l'affaire limitée à la seule question de la compétence (art. 2 al. 3 FITAF) et de la jonction des causes (décision incidente du 24 mars 2017), le Tribunal estime justifié de ne tenir compte qu'une seule fois de la valeur litigieuse, à savoir les hausses de loyers (art. 51 al. 4 LTF, applicable par analogie selon l'ATAF 2010/14 consid. 8.1.2), d'arrêter les frais de procédure à 2'700 francs. En l'espèce, la recourante 1, d'une part, et les recourants 2 et 3, d'autre part, ont déposé chacun un acte de recours et ont chacun payé une avance sur les frais de procédure présumés de 2'700 francs. Par conséquent, il convient de mettre ces frais pour moitié à la charge de la recourante 1 et pour moitié à la charge des recourants 2 et 3, c'est-à-dire 1'350 francs pour chacun, et de compenser les frais

avec leurs avances respectives. Finalement, la recourante 1 supportera 1'350 francs de frais et se verra remboursée de 1'350 francs sur son avance de frais de 2'700 francs ; les recourants 2 et 3 supporteront 1'350 francs de frais et se verront remboursés de 1'350 francs sur leur avance de frais de 2'700 francs.

E. 8.1

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

E. 8.2

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). L'intimée en revanche a droit à des dépens (art. 7 al. 1 FITAF). Celle-ci n'ayant pas produit de note d'honoraires, le Tribunal estime justifié d'arrêter ex aequo et bono le montant des dépens à 3'000 francs et de le mettre à la charge de la recourante 1, d'un côté, et des recourants 2 et 3, de l'autre côté, 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.