



---

Cour II  
B-1373/2015

## Arrêt du 31 octobre 2016

---

Composition

Pascal Richard (président du collège),  
Jean-Luc Baechler, Marc Steiner, juges,  
Muriel Tissot, greffière.

---

Parties

**X.** \_\_\_\_\_,  
représenté par Mes Piermarco Zen-Ruffinen et  
Alexandre Zen-Ruffinen, avocats,  
demandeur,

contre

**Office fédéral du logement OFL,**  
Storchengasse 6, 2540 Granges,  
défendeur,

---

Objet

Augmentations de loyers de logements subventionnés.

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

**A.a** Par décision du 22 septembre 1989, l'Office fédéral du logement OFL (ci-après : le défendeur) a octroyé l'aide fédérale au logement, pour une durée de 25 ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1991, à la Commune de Y. \_\_\_\_\_ en relation avec les immeubles locatifs sis sur les parcelles n<sup>os</sup> 1525, 3195 et 3196 du Registre foncier de Y. \_\_\_\_\_ (dossier FRWEG 124655).

**A.b** Par décisions du 9 octobre 1991, le défendeur a octroyé l'aide fédérale au logement, pour une durée de 25 ans à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1993, d'une part, à la Commune de Y. \_\_\_\_\_ en relation avec l'immeuble locatif sis sur la parcelle n<sup>o</sup> 3194 du Registre foncier de Y. \_\_\_\_\_ (dossier FRWEG 154284) et, d'autre part, à la Caisse de Pensions de la Ville de Y. \_\_\_\_\_ en relation avec l'immeuble locatif sis sur la parcelle n<sup>o</sup> 2352 du Registre foncier de Y. \_\_\_\_\_ (dossier FRWEG 154283).

**B.**

Par contrat de vente à terme du 10 octobre 2007, la Commune de Y. \_\_\_\_\_ a vendu à X. \_\_\_\_\_ (ci-après : le demandeur) les immeubles articles 1525, 3194, 3195 et 3196 du Registre foncier de Y. \_\_\_\_\_. Par un second contrat de vente à terme, daté du même jour, la Caisse de Pensions de la Ville de Y. \_\_\_\_\_ a, elle aussi, vendu au demandeur l'immeuble article 2352 du Registre foncier de Y. \_\_\_\_\_.

**C.**

**C.a** Faisant suite à la conclusion des actes de vente immobilière du 10 octobre 2007, le défendeur a, en date des 12 et 13 décembre 2007, prononcé trois décisions, intitulées "octroi de l'aide fédérale lors d'une mutation" et portant sur les immeubles faisant l'objet des dossiers FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284, auxquelles étaient annexés le plan des charges (ou plan de financement) et la liste des loyers.

Dites décisions ont été acceptées par le demandeur le 20 décembre 2007, créant de ce fait un rapport contractuel de droit public entre les parties et autorisant, par là même, l'aliénation de l'immeuble au demandeur.

**C.b** A la fin 2007, la gérante représentant le demandeur a fait remarquer au défendeur que les plans de financement des immeubles référencés FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284 avaient été établis sans les augmentations de loyers prévues usuellement tous les deux ans.

Aussi, elle a requis du défendeur d'en établir de nouveaux en y incluant les hausses bisannuelles de loyers de 6%, telles qu'elles avaient été prévues lors de l'acceptation des dossiers. Le défendeur a refusé, lui répondant que le respect du principe du loyer couvrant les coûts lui imposait de n'accepter les hausses bisannuelles de loyers de logements subventionnés que lorsqu'une dette d'abaissement de base établie devait encore être remboursée.

**C.c** S'agissant de l'objet FRWEG 124655, plusieurs plans de financement ont par la suite été transmis au demandeur par le défendeur : celui du 15 août 2008 prévoyant une augmentation de 3% au 1<sup>er</sup> janvier 2009 puis de 6% tous les deux ans ; celui du 12 février 2009 le confirmant ; celui du 19 février 2010 prévoyant une augmentation de 3% au 1<sup>er</sup> janvier 2011 puis de 6% chaque deux ans ; ainsi que ceux établis dès le 1<sup>er</sup> juin 2010 ne prévoyant plus aucune augmentation de loyers.

#### **D.**

Faisant suite à une rencontre qui s'était tenue entre les parties le 19 novembre 2010, le défendeur a, par courrier du 4 mars 2011, relevé que, lors de l'achat des immeubles subventionnés par le demandeur, celui-ci n'avait repris aucune dette d'abaissement de base, de sorte qu'une augmentation bisannuelle de loyers ne se justifiait en l'espèce pas. En revanche, il a reconnu que les coûts effectifs supportés par le demandeur étaient plus élevés que ceux figurant dans les plans des charges des immeubles du fait que le taux d'intérêt hypothécaire appliqué à ses emprunts était un taux fixe supérieur d'environ 1% à celui du marché. Ceci étant, le défendeur a indiqué avoir institué dans sa pratique une marge de tolérance de 1% par rapport au taux variable annoncé par les principales banques actives dans les financements LCAP et repris dans les plans des charges. Aussi, il a adapté les plans des charges des immeubles en cause en y introduisant le taux maximal autorisé. Les charges du demandeur demeurant ce nonobstant supérieures aux revenus locatifs maximaux autorisés, le défendeur a donc décidé d'accorder exceptionnellement, sur les trois immeubles du demandeur (FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284), pour les années 2011/2012, une hausse ordinaire, octroyée pour les immeubles locatifs avec abaissement de base, à savoir 3%. Dite décision n'a pas été contestée.

#### **E.**

**E.a** Le 30 avril 2012, le demandeur a déposé une action auprès du Tribunal administratif fédéral en concluant à ce qu'il soit ordonné au défendeur

d'accepter les hausses de loyers requises par lui, conformément à la législation applicable et aux contrats FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284.

Le demandeur a soutenu en substance que c'était à tort que le défendeur considérait que les augmentations bisannuelles de loyers de logements subventionnés n'étaient possibles que pour permettre au propriétaire de rembourser une dette d'abaissement de base. Une hausse des loyers faisant l'objet d'un abaissement supplémentaire était conforme à l'esprit et au but de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. La Commune de Y.\_\_\_\_\_ avait du reste bénéficié des augmentations bisannuelles sans avoir eu recours à l'abaissement de base. En outre, dès lors que les plans des charges – partie intégrante des contrats de droit public – prévoyaient une hausse bisannuelle de loyers de 6%, il était en droit de s'attendre à ce que le défendeur respecte ces contrats, tels qu'ils avaient été signés et tels qu'il les avait d'ailleurs précédemment appliqués aux venderesses.

**E.b** Par arrêt du 8 avril 2014, le Tribunal administratif fédéral a rejeté l'action. Il a jugé que les augmentations systématiques de loyers étaient la condition *sine qua non* du remboursement des avances au titre de l'abaissement de base et que, *a contrario*, en cas de remboursement de l'intégralité de la dette d'abaissement de base et de ses intérêts, il ne se justifiait en principe plus d'augmenter périodiquement les loyers, conformément au principe du loyer couvrant les coûts admissibles et des buts de la loi qui visent l'encouragement à la construction de logements à coût abaissé. Il y avait en l'espèce lieu de retenir que le demandeur n'avait repris aucune dette d'abaissement de base lors de l'achat des immeubles objets des dossiers FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284, de sorte que la loi ne lui conférait aucun droit à bénéficier d'augmentations bisannuelles régulières (B-2415/2012).

## **F.**

Statuant, par arrêt du 25 février 2015, sur le recours formé par le demandeur contre le jugement du 8 avril 2014, le Tribunal fédéral a admis le recours, annulé l'arrêt attaqué et renvoyé la cause au Tribunal administratif fédéral pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants (2C\_524/2014).

Le Tribunal fédéral a ainsi jugé que, pour confirmer que l'augmentation automatique des loyers n'était plus justifiée, il y avait lieu d'examiner s'il subsistait, ou non, un déficit initial de loyers à rembourser à la date de

l'achat par le demandeur. Or, le Tribunal administratif fédéral s'était intéressé non pas à l'existence d'un solde de déficit initial de loyers à la date de l'achat mais à l'absence d'une dette d'abaissement de base. En l'occurrence, dès lors que les anciens propriétaires disposaient, en tant que collectivités publiques, de capitaux en suffisance et avaient donc pu se passer de prêts, la Confédération n'a jamais consenti de prêts en leur faveur pour la construction des immeubles en cause. Partant, il n'y avait jamais eu de "dette" envers la Confédération à charge des propriétaires de l'époque. Le Tribunal administratif fédéral n'avait ainsi pas établi qu'il ne subsistait plus de déficit initial de loyers à la date d'achat par le demandeur.

#### **G.**

Reprenant la procédure conformément aux instructions de la Haute Cour, le juge délégué a invité le défendeur, le 25 mars 2015, à se déterminer sur le point de savoir si un déficit initial de loyers subsistait à la date à laquelle le demandeur a acquis les immeubles faisant l'objet des contrats FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284, auprès de la Commune de Y.\_\_\_\_\_ et de sa caisse de pensions, et à produire toute pièce susceptible de l'établir. De même, il a averti le demandeur que c'est lui qui, le cas échéant, supporterait les conséquences de l'échec de cette preuve.

#### **H.**

Dans un courrier du 27 mai 2015, le défendeur a tout d'abord indiqué que le demandeur avait requis et obtenu une sortie anticipée du régime subventionné LCAP desdits immeubles le 1<sup>er</sup> juillet 2014. Il a ensuite exposé qu'il ressortait du calcul des montants d'abaissement de base qu'un déficit virtuel existait bien sur un immeuble (FR WEG 124655) alors qu'un excédent de recettes grevait les deux autres (FRWEG 154283 et FRWEG 154284). Il a toutefois précisé que, si ce mode de calcul pouvait paraître exact pour des immeubles dont le financement était classique, il n'était en revanche pas imaginable de procéder de la sorte lorsqu'une collectivité de droit public autofinçait un de ses immeubles, dès lors que les conditions de financement effectives et les garanties rattachées auxdits financements n'étaient pas connues. Cette situation particulière conduisait par conséquent l'autorité à contrôler le principe général de couverture des charges au moment d'un transfert de propriété à un acheteur privé. En l'occurrence, à la date de l'achat par le demandeur le 31 décembre 2007, celui-ci réalisait à chaque semestre sur les trois immeubles un revenu excédant les charges locatives.

**I.**

Reprochant au défendeur de ne pas avoir tenu compte des déficits cumulés les années précédant la vente des immeubles, le demandeur a produit, le 17 août 2015, une expertise privée, sur la base des plans des charges fournis par le défendeur, dont il résulte un déficit initial de loyers total, à la date de l'achat, estimé à 5'575'214 francs, le contrat FRWEG 124655 présentant un déficit très important et les deux autres étant excédentaires. Aussi, le demandeur soutient qu'il est évident que, dans son prix d'achat, en reprenant le régime LCAP, il a remboursé ce déficit aux vendeuses.

**J.**

Invité à se déterminer, le défendeur a indiqué, par courrier du 16 octobre 2015, que les contrats LCAP initiaux (produits pour la première fois dans cette procédure) prévoyaient que les plans des charges et les listes des loyers ne servaient qu'à déterminer le montant des abaissements supplémentaires. Les loyers ainsi que l'abaissement de base ne pouvaient ainsi résulter du plan des charges LCAP. La situation contractuelle ayant changé lors de la reprise des immeubles par le demandeur, les plans des charges établis depuis l'année 2008 peuvent en revanche justifier un calcul établissant ou excluant un déficit initial de loyers mais pas rétroactivement. Relevant enfin que le demandeur a acquis les immeubles en cause à un prix sensiblement inférieur à leur coût de revient LCAP, le défendeur ajoute qu'il apparaît pour le moins étonnant qu'une reprise de déficit de l'ordre de 6 millions de francs soit tout simplement ignorée par le contrat de vente immobilière, passé en la forme authentique.

**K.**

Invité à répondre au défendeur ainsi qu'à se déterminer, du fait de sa sortie anticipée du système LCAP, sur son intérêt à agir dans la présente procédure, le demandeur a, par lettre du 4 décembre 2015, produit un rapport d'expertise complémentaire. Il a ensuite indiqué que, ne pouvant plus obtenir l'exécution du contrat FRWEG 124655 depuis sa résiliation par le défendeur, il conservait néanmoins un droit à des dommages-intérêts. Ceux-ci couvraient non seulement les dommages subis du fait de l'inexécution du contrat avant le 1<sup>er</sup> juillet 2014 mais également après. Il relève en effet que la sortie du système LCAP a impliqué le maintien des loyers abaissés jusqu'au terme initialement prévu dans les contrats LCAP mais également un abandon des subventions inhérentes au régime des loyers abaissés. Cela a influencé à la baisse le prix de vente des immeubles, qu'il a été contraint de vendre à l'été 2015 en raison du non-encaissement de l'augmentation planifiée des loyers selon le régime LCAP.

Aussi, il conclut que le dommage final à la sortie théorique du système LCAP, résultant du refus du défendeur de procéder aux hausses bisannuelles de loyers, est estimé à 10'623'986 francs au total dans le dossier FRWEG 124655.

#### **L.**

Dans un courrier du 15 janvier 2016, le défendeur a maintenu que les plans des charges et les listes des loyers LCAP ne permettaient de déterminer ni les loyers ni encore moins un éventuel déficit initial de loyers pour la phase initiale de l'aide fédérale précédant l'achat par le demandeur en 2007. Aussi, sans contester pour autant le principe du déficit initial établi par le Tribunal fédéral, le défendeur se pose néanmoins la question de savoir comment le calculer dans le cas d'espèce, compte tenu notamment de la spécificité des contrats initiaux conclus avec la Commune de Y.\_\_\_\_\_. Insistant sur le fait que le demandeur a acquis les immeubles en cause pour un montant global de 3.16 millions de francs de moins que leur coût de revient LCAP, le défendeur dit ne pas comprendre comment, dans ces circonstances, le demandeur a pu reprendre un quelconque déficit de loyers et, encore moins, subir un dommage de ce fait. Le défendeur ajoute à cet égard que les attestations de financement établies à l'époque par le prêteur du demandeur sont fausses et trompeuses. Il relève également qu'aucune convention de reprise d'un déficit initial de loyers n'a été passée et rien ne figure non plus à ce sujet dans le contrat de vente. Il en conclut que la reprise d'un déficit initial de loyers ne pouvait être comprise dans la vente des immeubles en cause et, partant, justifier des hausses systématiques de loyers, déconnectées de la situation du marché immobilier local. Enfin, le défendeur indique que l'initiative de la sortie anticipée du régime LCAP revient au seul demandeur, si bien qu'il ne saurait ensuite demander la réparation de toutes sortes de prétendus dommages du fait de cette sortie anticipée et l'en rendre responsable. Les conditions y relatives ne sont pas remplies. Le demandeur n'a ainsi plus d'intérêt à l'action.

#### **M.**

Par écritures du 17 février 2016, le demandeur a tout d'abord relevé que le prix de vente des immeubles n'était pas déterminé par le système OFL, lequel était fondé sur le prix de revient initial LCAP. Il a ensuite fait remarquer que la sortie du système LCAP n'avait rien à voir avec le montant du dommage subi dès lors qu'il était toujours tenu de respecter le système OFL jusqu'à l'échéance ordinaire, celui-là résultant uniquement du non-respect du système légal par le défendeur. Il produit à cet égard un deuxième rapport d'expertise complémentaire.

**N.**

Par déterminations du 21 mars 2016, le défendeur a en particulier souligné que le demandeur continuait à ignorer la différence entre les contrats LCAP initiaux, dont le Tribunal fédéral n'avait pas connaissance, et ceux conclus suite à l'achat des immeubles par ses soins.

**O.**

Invité à faire savoir au tribunal s'il requérait la tenue de débats ou s'il y renonçait, le défendeur a indiqué par courrier du 19 avril 2016 renoncer à celle-ci.

**P.**

Egalement invité à se déterminer sur la tenue de débats, le demandeur a sollicité le 22 avril 2016 l'audition de l'expert privé, joignant, par là même, un troisième rapport d'expertise complémentaire. Il a pour le reste maintenu que le prix de vente n'avait pas d'incidence sur la fixation des loyers et donc sur la reprise d'un éventuel déficit.

**Q.**

Invité à se prononcer sur la requête du demandeur, le défendeur s'est, par courrier du 25 mai 2016, opposé à l'audition de l'expert privé. Il a ensuite rappelé que, si la question du prix de vente constituait un sérieux indice pour déterminer la reprise ou non d'un déficit initial de loyers, la cession d'un déficit de loyers qui n'a pas été financé par lui, respectivement ses bailleurs de fonds, mais par le propriétaire de l'immeuble, nécessitait impérativement une cession de créance en bonne et due forme. Il doit également en être informé, ne serait-ce que pour pouvoir ensuite intégrer ces données au plan des charges LCAP, nouvellement applicable.

**R.**

Par décision incidente du 17 juin 2016, le juge délégué a, par appréciation anticipée des preuves, rejeté la réquisition de preuve déposée par le demandeur tendant à l'audition de l'expert privé, exposant que son degré de conviction était, à ce stade de l'examen de la cause, suffisant à la lumière des pièces du dossier.

**S.**

Par écritures du 1<sup>er</sup> juillet 2016, le demandeur a déclaré, sur invitation du juge délégué, renoncer à la tenue de débats.

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

## **Droit :**

### **1.**

**1.1** Le Tribunal administratif fédéral connaît par voie d'action en première instance des contestations qui reposent notamment sur des contrats de droit public signés par la Confédération (cf. art. 35 let. a LTAF). L'action est irrecevable si une autorité précédente au sens de l'art. 33 LTAF est chargée par une autre loi de connaître de la contestation (art. 36 LTAF).

Lorsque le Tribunal administratif fédéral statue en première instance, la procédure est régie par les art. 3 à 73 et 79 à 85 PCF (art. 44 al. 1 LTAF). Le Tribunal administratif fédéral examine ainsi d'office la recevabilité des actions qui lui sont soumises (cf. art. 3 al. 1 PCF).

En l'espèce, le litige repose sur trois contrats de droit public conclus entre le demandeur et l'Office fédéral du logement portant sur l'aide fédérale au logement grevant les immeubles locatifs acquis par le demandeur au 31 décembre 2007, au sens de l'art. 57 al. 3 de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP, RS 843). L'art. 75a 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) prévoit qu'en cas de contestation relative à un contrat de droit public au sens notamment de l'art. 57 al. 3 LCAP, les voies de droit sont régies par les dispositions générales de la procédure fédérale. Le Tribunal administratif fédéral est dès lors compétent pour statuer sur la présente action.

**1.2** Dans son action du 30 avril 2012, le demandeur a conclu à ce qu'il soit ordonné au défendeur d'accepter les hausses de loyers requises par lui, en conformité de la législation applicable et des contrats FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284. Le demandeur étant sorti du régime subventionné LCAP desdits immeubles de manière anticipée le 1<sup>er</sup> juillet 2014, il ne peut plus obtenir l'exécution des contrats de droit public. Ceci étant, il réclame désormais devant le tribunal de céans des dommages-intérêts estimés, à la sortie théorique du système LCAP, à 10'623'986 francs pour inexécution du contrat relatif aux immeubles référencés FRWEG 124655, lesquels présentaient selon lui un déficit initial de loyers

à la date à laquelle il les a acquis, justifiant des augmentations bisannuelles de loyers.

L'art. 26 al. 1 PCF – dont la teneur est identique à l'art. 227 al. 1 let. a CPC – prévoit à cet égard que le demandeur peut modifier ses conclusions ou en prendre de plus amples, pourvu qu'elles soient en connexité avec la demande primitive. Une connexité est admise si un lien matériel existe entre l'ancienne et la nouvelle prétention, c'est-à-dire si celles-ci ont un fondement juridique identique ou reposent sur le même (ou proche) complexe de faits (cf. ATF 129 III 230 consid. 3.1). Ainsi, il est admis que la modification d'une action en exécution d'un contrat en une action en dommages-intérêts en raison de l'impossibilité d'exécuter celui-ci est recevable (cf. GEORG NAEGELI/NADINE MAYHALL, in : Oberhammer et al. [éd.], ZPO-Kurzkommentar, 2<sup>e</sup> éd. 2014, n. 28 ad art. 227 ; ERIC PAHUD, in : Brunner/Gasser/Schwander [éd.], ZPO-Kommentar, 2016, n. 9 ad art. 227 ; JACQUES HALDY, in : Bohnet/Haldy/Jeandin/Schweizer/Tappy [éd.], Code de procédure civile commenté, 2011, n. 7 ss ad art. 14, par renvoi de n. 21 ad art. 227 ; arrêts du TF 4A\_255/2015 du 1<sup>er</sup> octobre 2015 consid. 2.2.3 et 4A\_439/2014 du 16 février 2015 consid. 5.4.3.1).

Partant, il y a lieu d'admettre que les conclusions nouvelles prises par le demandeur dans la présente procédure sont recevables.

**1.3** Les autres conditions de recevabilité de l'action sont en outre respectées (cf. art. 18 al. 1 et 23 PCF et art. 63 al. 4 PA en lien avec art. 44 al. 3 LTAF).

La présente action est ainsi recevable.

## **2.**

La loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG, RS 842), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2003, n'a 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 (cf. 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, in : FF 2002 2649, p. 2699).

En l'espèce, il ressort du dossier que l'aide fédérale au logement, grevant les immeubles objets des dossiers FRWEG 124655, FRWEG 154283 et FRWEG 154284, a été octroyée par décisions des 22 septembre 1989 et 9 octobre 1991, pour une durée de 25 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1991,

respectivement du 1<sup>er</sup> juillet 1993. En conséquence, il y a lieu d'appliquer la LCAP à la présente procédure.

**2.1** La LCAP vise à encourager la construction de logements ainsi que l'équipement de terrains à cet effet, à abaisser le coût du logement, au premier chef des loyers, et à faciliter l'acquisition de la propriété d'appartements et de maisons familiales (art. 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 (cf. art. 35 al. 1 et 2 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). L'abaissement de base vise, en assurant le financement complémentaire, à permettre, lorsque certaines conditions sont réunies, de fixer les loyers initiaux à un niveau aussi bas que possible, au-dessous des charges du propriétaire (art. 35 al. 2 let. a LCAP). 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 (art. 36 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 collectivités publiques notamment peuvent prendre à leur charge le cautionnement de prêts et les avances destinées à abaisser les loyers initiaux. L'abaissement supplémentaire peut être également demandé dans ces cas (art. 19 OLCAP). Dans ce dernier cas, les collectivités publiques, maîtres d'ouvrage, disposent en suffisance de capitaux et peuvent donc se passer de prêts, mais veulent néanmoins faire bénéficier leurs locataires d'une réduction de loyer financée par l'Etat (cf. Message du Conseil fédéral du 17 septembre 1973 relatif à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, in : FF 1973 II 663 ss, spéc. p. 709).

**2.2** Aux termes de l'art. 37 al. 3 LCAP, qui pose le principe du loyer couvrant les coûts, l'abaissement de base doit assurer un loyer permettant, compte tenu de l'augmentation annuelle du loyer, de couvrir pendant vingt-cinq ans les charges du propriétaire. Le système d'encouragement est ainsi fondé sur la progression des loyers. En pratique, cela signifie que, lorsque le propriétaire obtient un abaissement de base, un plan de financement et un plan des loyers sont établis pour 25 ans, de telle façon que, durant cette période, toutes les charges du propriétaire puissent être couvertes, les avances remboursées, intérêts compris, et 30% au plus des

frais d'investissements amortis (art. 21 al. 1 OLCAP). Le loyer initial abaissé doit alors être fixé de manière que les conditions prévues à l'art. 21 al. 1 OLCAP puissent, en règle générale, être remplies en vingt-cinq ans, compte tenu d'une augmentation annuelle des loyers (art. 21 al. 2 OLCAP). Ce qui importe à cet égard, c'est que "la somme des charges auxquelles le propriétaire doit faire face pendant vingt-cinq ans soit couverte uniquement par le rendement des loyers au cours de la même période" (cf. message précité, FF 1973 II 714). Selon le Conseil fédéral, ce système permet non seulement de porter en compte d'une manière réaliste les charges du propriétaire, mais encore de les différer et, ainsi, de fixer un loyer initial inférieur au coût effectif. Certes, il en résulte une perte durant la phase initiale. Cette perte devient cependant de plus en plus petite à mesure que le montant du loyer augmente, jusqu'au moment où les recettes finissent par atteindre un montant couvrant les frais effectifs et fournissent ensuite un surplus compensant les pertes initiales et permettant de rembourser les avances que l'Etat ou le propriétaire ont faites pour couvrir le déficit du début : en effet, la somme des charges avec intérêts capitalisés à vingt-cinq ans est égale à la somme finale d'une rente croissant selon une progression géométrique (cf. message précité, FF 1973 II 706 ss et 714 ; arrêt du TF 2C\_524/2014 du 25 février 2015 consid. 4.2).

*A contrario*, il résulte de l'équivalence mathématique voulue par le système légal que l'augmentation progressive des loyers n'est plus justifiée lorsqu'il n'y a plus ou pas de déficit initial de loyers à rembourser et que les recettes ont au moins atteint un montant couvrant les coûts effectifs. L'augmentation progressive n'a en effet plus de justification mathématique ou économique lorsque ces deux conditions sont réunies (cf. arrêt du TF 2C\_524/2014 précité consid. 4.2).

**2.3** Ceci étant, le Tribunal fédéral a requis du tribunal de céans qu'il détermine si, à la date de l'achat, il subsistait un déficit initial de loyers, provenant de la perception durant la période prévue par le plan de financement et le plan des loyers de montants inférieurs aux coûts effectifs. Dans la mesure où il subsistait un déficit initial de loyers à la date de l'achat par le demandeur et que, comme cela ressort du dossier, le prix de vente des immeubles est supérieur à leur prix de revient, il faudra admettre que ce déficit initial a été remboursé par le demandeur par le paiement du prix de vente des immeubles en cause : celui-ci comprend dès lors nécessairement une part correspondant à ce déficit de loyers initial (capitalisé). C'est cette part du prix payé par le demandeur qui justifie, dans le modèle mathématique du système de la LCAP, que les augmentations

automatiques de loyers doivent lui être octroyées, à tout le moins jusqu'au moment où ce déficit initial de loyers sera entièrement remboursé, soit en principe durant les 25 ans qui suivent l'entrée des immeubles en cause dans le régime LCAP (cf. arrêt du TF 2C\_524/2014 précité consid. 5.5).

### 3.

Selon un principe général, lorsqu'une autorité de recours statue par une décision de renvoi, l'autorité à laquelle la cause est renvoyée est tenue de se conformer aux instructions du jugement de renvoi. Ainsi, l'autorité inférieure doit fonder sa nouvelle décision sur les considérants de droit du jugement de renvoi. L'autorité inférieure voit ainsi sa latitude de jugement limitée par les motifs de l'arrêt de renvoi, en ce sens qu'elle est liée par ce qui a été déjà tranché définitivement par l'autorité de recours. Il en va de même des constatations de fait qui n'ont pas été attaquées. Des faits nouveaux ne peuvent être pris en considération que sur les points qui ont fait l'objet du renvoi. Ceux-ci ne peuvent être ni étendus ni fixés sur une base juridique nouvelle (cf. ATF 131 III 91 consid. 5.2, 117 V 237 consid. 2a ; arrêt du TF 9C\_160/2011 du 13 décembre 2011 consid. 2.1).

### 4.

**4.1** L'art. 8 CC – principe général du droit valant pour l'ensemble de l'ordre juridique (cf. arrêt du TAF B-1292/2006 du 26 novembre 2007 consid. 4.3.1) – règle la répartition du fardeau de la preuve (cf. ATF 139 III 7 consid. 2.2, 127 III 519 consid. 2a). Selon cette disposition, chaque partie doit, si la loi n'en dispose autrement, prouver les faits qu'elle allègue pour en déduire son droit. Ainsi, le demandeur supporte le fardeau de la preuve des faits générateurs, à savoir les faits dont la loi fait dépendre la naissance du droit (cf. PAUL-HENRI STEINAUER, *Le titre préliminaire du Code civil*, 2<sup>e</sup> éd. 2009, n° 703) et le défendeur celui des faits destructeurs et dirimants, à savoir les faits qui ont modifié ou éteint ce droit, ou qui en ont empêché la naissance ou l'extinction (cf. STEINAUER, *op. cit.*, n° 705 et 707). Cette disposition régleme nte non seulement la répartition du fardeau de la preuve mais également les conséquences de l'absence de preuves (cf. ATF 114 II 289 consid. 2a ; arrêts du TF 5A\_695/2012 du 20 mars 2013 consid. 4.1.1 et 4A\_150/2015 du 29 octobre 2015 consid. 6.3).

**4.2** Selon l'art. 44 al. 2 LTAF – applicable à la procédure par voie d'action – le Tribunal administratif fédéral établit les faits d'office. La maxime inquisitoire doit toutefois être relativisée par le devoir de collaborer des parties (cf. art. 19 PCF applicable par renvoi de l'art. 44 al. 1 LTAF ; NADINE

MAYHALL, in : Waldmann/Weissenberger [éd.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2009, n. 32 ad art. 2 PA). Par ailleurs, selon les principes généraux tirés des règles de la bonne foi, la partie qui ne supporte pas le fardeau et la charge de la preuve doit, dans certains cas, collaborer loyalement à l'administration des preuves en fournissant tous les éléments en sa possession (cf. arrêt du TF 4A\_491/2012 du 6 décembre 2012 consid. 3.2). Tel est le cas lorsque le demandeur se trouve dans un état de nécessité quant à la preuve et que la partie défenderesse se trouve à cet égard dans une meilleure situation (cf. ATF 115 II 1 consid. 4). La pénurie des moyens de preuve du fait litigieux n'autorise toutefois nullement à alléger ou partager le fardeau de la preuve ; il s'agit tout au plus d'une incombance à la charge de l'autre partie, tendant à éclairer la situation de fait si les moyens de la preuve sont en sa possession (cf. DENIS PIOTET, in : Pichonnaz/Foëx [éd.], Code civil I : commentaire romand, 2010, n. 54 ad art. 8). Enfin, il convient de rappeler que la maxime inquisitoire n'a aucune influence sur la répartition du fardeau de la preuve. Ainsi, si la conviction du tribunal n'est pas acquise sur la base des preuves à disposition, la partie à qui incombe le fardeau de la preuve supporte les conséquences d'un échec de la preuve (cf. arrêts du TAF B-5685/2012 du 17 décembre 2015 consid. 4.5.4, A-1604/2006 du 4 mars 2010 consid. 3.5).

**4.3** En l'espèce, dès lors que le demandeur prétend avoir subi un dommage en raison du refus du défendeur de procéder aux augmentations systématiques de loyers auxquelles il avait droit, c'est à lui qu'incombe le fardeau de la preuve de l'existence d'un déficit initial de loyers à la date de l'achat des immeubles et qui devra, le cas échéant, supporter les conséquences d'un échec de la preuve.

## 5.

La présente procédure est en outre régie par le principe de la libre appréciation des preuves (cf. art. 40 PCF applicable par renvoi de l'art. 44 al. 1 LTAF). L'appréciation des preuves est libre, en ce sens qu'elle n'obéit pas à des règles de preuve légales, prescrivant à quelles conditions le juge devrait admettre que la preuve a abouti et quelle valeur probante il devrait reconnaître aux différents moyens de preuve les uns par rapport aux autres (cf. arrêt du TF 5A.12/2006 du 23 août 2006 consid. 2.3).

En l'espèce, le demandeur a mandaté un expert, lequel a produit, au cours de la présente procédure, une expertise, suivie de trois rapports d'expertise complémentaires. Or, le défendeur reproche à celui-ci de ne pas être un véritable spécialiste de la LCAP. De même, il fait valoir que la désignation

unilatérale d'un expert, fût-il privé, par une partie « semble peu conforme à la procédure de nomination d'un expert telle qu'elle est prévue sur décision de l'autorité, en application de la loi sur la procédure administrative et, par renvoi, de la loi sur la procédure civile fédérale ». Il ajoute encore qu'un expert privé qui s'est entretenu en l'occurrence avec le demandeur et qui collabore avec celui-ci depuis plusieurs mois ne saurait être ensuite désigné comme expert par le tribunal pour des motifs d'impartialité. Partant, le défendeur conteste que l'expertise privée déposée par le demandeur puisse être considérée comme un moyen de preuve.

L'expertise produite par le demandeur est une expertise privée, en tant qu'elle n'a pas été ordonnée par le tribunal et n'a pas suivi les règles procédurales applicables à une expertise judiciaire, notamment en matière de nomination de l'expert (cf. art. 57 ss PCF). Ainsi, il importe peu que ce soit une personne intéressée par l'issue de la procédure qui ait choisi l'expert, l'ait instruit et l'ait rémunéré et que les exigences en matière de récusation n'aient pas été respectées. Partant, ces aspects, ainsi que l'expérience selon laquelle une expertise privée n'est produite que si elle est favorable à son mandant, ont pour conséquence que celle-ci doit être appréciée avec retenue (cf. ATF 141 IV 369 consid. 6.2 ; arrêt du TF 6B\_275/2015 du 22 juin 2016 consid. 1.1). Les résultats issus d'une expertise privée sont ainsi soumis au principe de la libre appréciation des preuves et sont considérés comme des simples allégués de parties (cf. arrêts du TF 2C\_419/2015 du 3 juin 2016 consid. 6.1, destiné à la publication, 2C\_863/2015 du 24 juillet 2016 consid. 7.1, 2C\_762/2009 du 11 février 2010 consid. 8).

## **6.**

Afin de donner l'occasion au tribunal et aux parties de poser à l'expert « toutes les questions utiles à la solution du cas », le demandeur a requis du juge délégué qu'il procède à l'audition de l'expert privé. Dite requête a été rejetée par décision incidente du 17 juin 2016.

Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment le droit pour le justiciable d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il y soit donné suite et de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (cf. ATF 133 I 270 consid. 3.1). Cependant, comme il appartient au tribunal de céans d'établir d'office les faits pertinents (cf. consid. 4.2), celui-ci n'est pas lié par les offres de preuves des parties mais peut se limiter à ce qui lui paraît pertinent ; en particulier, le droit d'être entendu ne l'empêche pas de mettre un terme à l'instruction

lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, il a la certitude que celles-ci ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 136 I 229 consid. 5.3 et 131 I 153 consid. 3).

En l'occurrence, le demandeur a produit, au cours de la présente procédure, une expertise, suivie de trois rapports d'expertise complémentaires, établis par l'expert mandaté par lui et sur chacun desquels le défendeur s'est déterminé. Or, il y a lieu d'admettre que l'interrogatoire de l'expert privé ne modifierait pas l'opinion que le tribunal s'est d'ores et déjà forgée sur la base des pièces au dossier. En effet, celles-ci laissent à penser que des commentaires oraux de l'expert ne s'écarteraient pas de l'analyse effectuée dans ses divers rapports ou aboutiraient à une appréciation différente de celle résultant de ses écrits (cf. arrêt du TF 9C\_222/2007 du 25 juillet 2007 consid. 4). Pour sa part, le tribunal n'a pas de questions à poser à l'expert privé en lien avec ceux-ci, si bien qu'il y a lieu de confirmer, par appréciation anticipée des preuves, le rejet de la requête d'audition de l'expert privé déposée par le demandeur.

## 7.

Le demandeur réclame des dommages-intérêts estimés à 10'623'986 francs au total pour inexécution du contrat relatif au dossier FRWEG 124655, à savoir la non-augmentation systématique des loyers.

La responsabilité à raison de l'inexécution d'un contrat de droit administratif se règle par analogie avec le droit privé (cf. PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3<sup>e</sup> éd., 2011, p. 479 et réf. cit. ; décision du président de la Commission de recours DPPS du 29 juillet 1999 consid. 4 ss, publié in : JAAC 2001 n° 16 p. 181). Ainsi, l'art. 97 CO prévoit que, lorsque le créancier ne peut obtenir l'exécution de l'obligation ou ne peut l'obtenir qu'imparfaitement, le débiteur est tenu de réparer le dommage en résultant, à moins qu'il ne prouve qu'aucune faute ne lui est imputable. La responsabilité du débiteur suppose ainsi la réunion de quatre conditions qui sont cumulatives : une violation du contrat (sous la forme de l'inexécution ou de la mauvaise exécution d'une obligation), une faute, un dommage et un rapport de causalité (naturelle et adéquate) entre la violation fautive du contrat et le dommage survenu. Il appartient au créancier d'apporter la preuve des faits permettant de constater que chacune de ces conditions est remplie (cf. art. 8 CC), sauf pour la faute qui est présumée. Le débiteur, pour sa part, doit apporter la preuve qu'il n'a pas commis de faute ainsi que la preuve de faits libérateurs. Comme les

quatre conditions de la responsabilité sont cumulatives, il suffit que l'une d'elles fasse défaut pour que la demande doive être rejetée, sans qu'il y ait lieu de se pencher sur les autres (cf. arrêts du TF 4A\_210/2015 du 2 octobre 2015 consid. 4.1 et 4A\_90/2011 du 22 juin 2011 consid. 2.2.2 ; ATF 133 III 121 consid. 3.1 p. 124, 113 II 424 consid. 1b).

En l'occurrence, le préjudice invoqué par le demandeur correspond à la perte capitalisée de loyers subie depuis l'acquisition des immeubles jusqu'à la sortie théorique du système LCAP en 2020, ainsi qu'à la perte de valeur des immeubles à la sortie du système. Le demandeur – qui indique avoir été contraint de vendre à l'été 2015 les immeubles concernés en raison du non-encaissement de l'augmentation planifiée des loyers – relève en effet que la sortie du système LCAP a impliqué non seulement le maintien des loyers abaissés mais aussi un abandon des subventions inhérentes au régime des loyers abaissés, ce qui a influencé à la baisse le prix de vente des immeubles. Le demandeur demande ainsi réparation non seulement pour les dommages subis durant la période pendant laquelle les immeubles étaient soumis au régime LCAP mais également pour celle consécutive à la sortie dudit régime. Le défendeur soutient pour sa part que le demandeur n'a subi aucun dommage dans la mesure où chacun de ses immeubles présentait des excédents de recettes et conteste de ce fait qu'il ait été contraint à la vente de ceux-ci. En outre, en décidant unilatéralement de sortir de manière anticipée du régime LCAP, sans aucune contrainte, le demandeur ne peut ensuite prétendre à la couverture de prétendus dommages supplémentaires.

## **8.**

La question litigieuse qu'il convient d'examiner en premier lieu est dès lors celle de savoir si le demandeur avait droit aux hausses bisannuelles de loyers requises dans le dossier FRWEG 124655. Pour ce faire, il convient d'établir, conformément aux instructions de l'arrêt de renvoi, s'il subsistait ou non un déficit initial de loyers à rembourser, à la date à laquelle le demandeur a acquis auprès de la Commune de Y.\_\_\_\_\_ les immeubles référencés FRWEG 124655 (cf. supra consid. 2.3).

**8.1** Bien que le demandeur supporte en l'occurrence le fardeau de la preuve de l'existence d'un déficit initial de loyers, le défendeur a été invité à se déterminer en premier lieu, dès lors qu'en tant qu'autorité spécialisée, il pouvait, compte tenu de la technicité et de la complexité de la cause, être en meilleure position pour fournir les éléments tendant à établir ce fait (cf. supra consid. 4).

**8.1.1** Ceci étant, dans sa détermination du 27 mai 2015, le défendeur a procédé à un calcul virtuel du déficit initial de loyers fondé sur les plans des charges couvrant la période initiale jusqu'à la fin de l'année 2007, date de l'achat desdits immeubles par le demandeur. Il en est résulté un déficit virtuel sur l'immeuble FRWEG 124655 et un excédent de recettes sur les deux autres immeubles. Or, le défendeur a relevé que, si ce mode de calcul pouvait paraître exact pour des immeubles dont le financement était classique, il était dénué de sens pour des immeubles qui avaient été en main d'une collectivité de droit public. En effet, dès lors que les anciens propriétaires desdits immeubles ont financé eux-mêmes la construction de ceux-ci, sans déclarer les conditions qu'ils entendaient octroyer à leurs financements, le principe général de couverture des charges par les rendements locatifs du propriétaire ne peut s'appliquer tel quel. Celui-ci suppose en effet que l'on soit en présence d'un financement concret et garanti par des titres hypothécaires. Il n'est en revanche pas imaginable de procéder de la sorte pour un financement virtuel dont l'on ne connaît pas en réalité les tenants, en l'occurrence les conditions de financement effectives, et les aboutissants, en l'occurrence les garanties rattachées auxdits financements. Cette situation particulière conduit de ce fait le défendeur à contrôler le respect de ce principe au moment d'un transfert de propriété à un acheteur privé, en tenant compte des charges et rendements locatifs figurant à ce moment au plan des charges LCAP, repris par le nouveau propriétaire. Les plans des charges établis depuis l'année 2008 peuvent dès lors justifier un calcul établissant ou au contraire excluant un déficit initial de loyers mais pas rétroactivement. Aussi, sans contester pour autant le principe du déficit initial établi par le Tribunal fédéral – lequel, précise-t-il, n'avait pas connaissance des plans des charges initiaux – le défendeur se pose néanmoins la question de savoir comment le calculer compte tenu des particularités du cas d'espèce. En l'occurrence, le défendeur indique qu'à la date de l'achat, les loyers perçus excédaient les charges locatives sur les trois immeubles.

**8.1.2** Le demandeur rétorque que les situations d'excédent de revenus que présentent les trois immeubles ne reflètent que l'année 2007. Aussi, reprochant au défendeur de ne pas avoir tenu compte des déficits cumulés durant la phase initiale, comme cela ressort de l'arrêt du Tribunal fédéral, le demandeur produit une expertise privée établissant, sur la base des données annuelles des plans des charges budgétées par le défendeur – et en y ajoutant les intérêts sur les avances dont les calculs du défendeur ne tiennent pas compte – un déficit initial de loyers au 31 décembre 2007 estimé au total à 5'575'214 francs. Il précise à cet égard que le dossier FRWEG 124655 présentait un déficit initial de loyers de 6'052'674 francs

et les dossiers FRWEG 154283 et FRWEG 154284 des excédents de recettes. Dès lors, s'il a effectivement acquis les immeubles au moment où les loyers excédaient les charges locatives, ces excédents de loyers n'avaient toutefois, selon lui, pas encore remboursé la somme des charges puisqu'il a repris un déficit initial de loyers de 5'575'214 francs. Le demandeur relève encore que le déficit initial de loyers ne peut pas être calculé de manière précise dès lors que les venderesses ont procédé elles-mêmes aux avances et que les comptes des immeubles ne sont pas disponibles.

**8.2** Il ressort des contrats de droit public LCAP initiaux, passés entre la Commune de Y.\_\_\_\_\_, respectivement sa caisse de pensions, et le défendeur – produits pour la première fois par celui-ci à ce stade de la procédure – sous la mention « Conditions particulières » que : « L'abaissement de base sera assuré par la commune ». « Les loyers seront fixés et surveillés par le canton. Les plans des charges et les listes des loyers ne servent que pour déterminer le montant des abaissements supplémentaires ». Il s'ensuit que, en l'espèce, ni l'abaissement de base ni les loyers ne sont fixés dans les plans des charges et les listes des loyers, comme c'est le cas lorsque celui-ci est assuré par la Confédération (cf. conditions générales pour les logements en location, in : [www.bwo.admin.ch](http://www.bwo.admin.ch)). La situation contractuelle a en revanche changé lors de la reprise des immeubles par le demandeur dans la mesure où les nouveaux contrats ne prévoient plus cette clause particulière.

En l'espèce, l'expert privé a calculé un déficit initial de loyers sur la base des plans des charges initiaux, lesquels contiennent dès lors des données théoriques ne servant qu'à déterminer le montant des abaissements supplémentaires et ne reposant sur aucune donnée concernant les conditions de financement effectives et les garanties rattachées auxdits financements. Le déficit total de plus de 5,5 millions de francs ainsi obtenu est de ce fait un déficit virtuel, ce que l'expert admet du reste. Or, dans son arrêt, le Tribunal fédéral a posé que le déficit initial de loyers résulte « de la perception pendant une période fixée par le plan de financement et le plan des loyers de montants de loyers inférieurs aux coûts *effectifs* » (cf. arrêt du TF 2C\_524/2014 précité consid. 4.2). Le déficit initial de loyers, dont il s'agit en l'espèce d'établir l'existence, est dès lors un déficit effectif et non théorique. L'expertise privée produite par le demandeur ne saurait être, dans ces circonstances, suivie sur ce point.

En tant que les plans des charges et les listes des loyers relatifs à la phase initiale de l'aide fédérale, précédant l'achat par le demandeur, ne servaient

qu'à déterminer les abaissements supplémentaires et ne reposaient sur aucune donnée effective, il y a lieu d'admettre qu'il n'est pas possible, sur la base des pièces produites, d'établir s'il subsistait un déficit initial effectif de loyers lorsque le demandeur a acquis les immeubles au 31 décembre 2007.

**8.3** De plus, selon le Tribunal fédéral, dans la mesure où il subsistait un déficit initial de loyers à la date de l'achat par le demandeur et que le prix de vente des immeubles est supérieur à leur prix de revient, il faudra admettre que ce déficit initial a été remboursé par le demandeur par le paiement du prix de vente des immeubles en cause : celui-ci comprend dès lors nécessairement une part correspondant à ce déficit de loyers initial (capitalisé). C'est cette part du prix payé par le demandeur qui justifie que les augmentations automatiques de loyers doivent lui être octroyées, (cf. arrêt du TF 2C\_524/2014 précité consid. 5.5).

**8.3.1** En l'espèce, il ressort des contrats de vente à terme du 10 octobre 2007 versés au dossier que le demandeur a acquis de la Commune de Y. \_\_\_\_\_ et de sa caisse de pensions les immeubles référencés FRWEG 124655, FRWEG 154284 et FRWEG 154283 pour un montant total de 24 millions de francs. Or, il appert des contrats de droit public initiaux que le coût de revient LCAP total pour ces trois immeubles s'élève à 27,16 millions de francs. Considéré seul, l'immeuble FRWEG 124655 – pour lequel le demandeur avait, selon lui, droit à des augmentations systématiques de loyers – a été acquis au prix de 14,83 millions de francs, soit à un prix sensiblement inférieur à son coût de revient LCAP de 17,004 millions de francs.

**8.3.2** S'appuyant sur l'arrêt de renvoi du Tribunal fédéral, le défendeur en conclut que, si tant est qu'un déficit initial de loyers eût subsisté à la date de l'achat des immeubles, celui-là n'a pas été repris par le demandeur. Il conteste à cet égard les montants figurant sur les attestations de financement du prêteur de l'époque du demandeur (31,4 millions de francs au total), le prix de vente étant celui figurant dans l'acte de vente immobilière, passé en la forme authentique. Le défendeur ajoute en outre que, si la reprise d'un déficit initial de loyers devait, comme en l'espèce, survenir sans rapport avec une dette d'abaissement de base du fait d'un financement par une collectivité publique, elle devrait impérativement faire l'objet d'une convention expresse de reprise. Sans une telle convention, il ne pourrait tout simplement pas contrôler le bien-fondé des éventuelles futures hausses de loyers puisqu'il ne disposerait, du fait de l'absence de dette d'abaissement de base, d'aucune information sur le montant du

déficit initial de loyers, respectivement sur les capitaux effectivement investis par la collectivité publique.

**8.3.3** Le demandeur soutient à cet égard qu'il n'est nul besoin d'une convention de reprise lorsque l'on reste dans la logique d'un système qui prévoit, par principe, la reprise du déficit initial de loyers par un éventuel acquéreur ; ce serait plutôt dans le cas contraire qu'il conviendrait de prévoir une convention, lorsque l'on s'écarte du système. Le demandeur rétorque également que le prix de vente d'un immeuble n'est pas déterminé par son prix de revient initial LCAP. Celui-ci n'offre pas de garantie contre une diminution du prix de vente d'un immeuble due à la situation du marché et inversement. Le prix de vente n'a pas d'incidence sur la fixation des loyers, déterminés selon le coût de revient initial LCAP, et donc sur la reprise d'un éventuel déficit. La différence ainsi constatée entre le prix de revient et le prix de vente desdits immeubles ne permet dès lors pas d'établir qu'un déficit aurait ou non été repris. Ainsi, le demandeur prétend que « il est évident que, dans son prix d'achat, en reprenant le régime LCAP, l'acheteur a payé ce déficit de charges des vendeurs ». De même, l'expert privé déclare : « on peut donc admettre, sans preuve du contraire, que X. \_\_\_\_\_ a tenu compte de bonne foi, dans la fixation du prix d'achat admissible, de ce déficit initial qui devait induire des hausses régulières de loyer. Autrement dit, en l'absence de cette perspective, il n'aurait pas accepté de payer ce prix ». Il ajoute que le demandeur a remboursé les vendeuses même si ce remboursement est « noyé » dans le prix de vente, dès lors que celles-ci ont procédé elles-mêmes aux avances.

**8.3.4** En l'espèce, l'acte de vente immobilière – passé en la forme authentique – relatif aux immeubles référencés FRWEG 124655 ne contient aucune trace d'un montant qui aurait été payé à la Commune de Y. \_\_\_\_\_ à titre de remboursement d'un déficit initial de loyers. De même, le contrat LCAP FRWEG 124655, passé entre le défendeur et le demandeur, ne fait état d'aucun remboursement de déficit initial de loyers à la vendeuse. De plus, compte tenu du fait que le prix de vente était inférieur au prix de revient, tout laisse à penser, comme cela ressort de l'arrêt de renvoi, qu'aucun déficit initial de loyers n'ait été repris par le demandeur.

**8.4** Il s'ensuit que la preuve de l'existence d'un déficit initial effectif de loyers au 31 décembre 2007 n'a pas été apportée. Or, on aurait raisonnablement pu attendre du demandeur, lequel supporte le fardeau de la preuve de l'existence d'un déficit initial de loyers et a été dûment averti des conséquences de l'échec de la preuve, qu'il collabore davantage à

l'établissement de celui-là. Il aurait en particulier pu prendre contact avec la Commune de Y.\_\_\_\_\_, ancienne propriétaire des immeubles référencés FRWEG 124655, afin d'obtenir des renseignements sur les conditions effectives auxquelles elle avait financé l'abaissement de base des loyers initiaux.

#### **9.**

Reste à examiner si un déficit de loyers existait à la date de l'achat par le demandeur des immeubles référencés FRWEG 124655.

A suivre le raisonnement du défendeur – fondé sur les données théoriques contenues dans le plan des charges et les listes des loyers – les revenus des loyers excédaient les charges, au 31 décembre 2007, à hauteur de 48'355 francs (cf. pièce défendeur Q). Or, même s'il s'agit d'un excédent virtuel, il y a lieu de reconnaître que celui-ci a été admis par le demandeur en tant que les pièces sur lesquelles il repose font partie intégrante du contrat FRWEG 124655 passé avec le défendeur. Le demandeur ne saurait, dans ces circonstances, prétendre à des dommages-intérêts.

Si, en revanche, l'on s'en tient aux coûts effectifs allégués dans l'expertise privée, il y a lieu d'admettre qu'un déficit de loyers de 73'639 francs existait à la date de l'achat des immeubles litigieux. Début 2010, le déficit cumulé des loyers atteignait 349'436 francs. Cependant, compte tenu des augmentations de loyers octroyées par le défendeur dans le but de tenir compte des circonstances particulières propres à ces immeubles (cf. let. C.c et D), ceux-ci présentaient, dès la fin 2010, des situations d'excédent de revenus, au point qu'à la fin 2012, la somme des loyers perçus avait permis de rembourser le déficit cumulé des loyers (cf. rapport d'expertise complémentaire p. 8). Du reste, le demandeur n'a pas injecté de fonds propres dans l'achat des immeubles, dès lors que leur prix de vente global s'élevait à 24 millions de francs et que les hypothèques alléguées dans l'expertise se montent à 25 millions de francs (cf. rapport d'expertise p. 14 et 18). Partant, sur la base des coûts effectifs également, le demandeur ne saurait prétendre à la réparation d'un quelconque dommage.

#### **10.**

Enfin, il y a lieu de rappeler que le demandeur ne saurait se fonder sur sa bonne foi pour prétendre à des hausses de loyers. En effet, dans son arrêt du 8 avril 2014, le tribunal de céans a admis que le plan des charges et des loyers – faisant partie intégrante du contrat FRWEG 124655 passé entre le demandeur et le défendeur – ne prévoyaient aucune hausse

systématique des loyers, si bien que le demandeur ne pouvait nullement déduire de bonne foi de ces pièces qu'il avait droit à des augmentations bisannuelles de loyers. Il n'était pas davantage habilité à se prévaloir des plans édictés pour le compte de la Commune de Y. \_\_\_\_\_, étant entendu que ceux-ci ne lui étaient pas destinés. Enfin, il a retenu que, de manière générale, les plans de financement et des loyers établis par le défendeur ne constituaient pas une assurance ferme à bénéficier de hausses de loyers jusqu'au terme de l'aide fédérale au logement (cf. arrêt du TAF B-2415/2012 précité consid. 6.3, 6.4.1 et 6.4.2).

#### 11.

Il s'ensuit que la preuve de l'existence d'un déficit initial de loyers à la date de l'achat des immeubles référencés FRWEG 124655 n'a pas été apportée (cf. supra consid. 8). Le demandeur, à qui incombe le fardeau de la preuve, supporte dès lors les conséquences de l'échec de cette preuve (cf. supra consid. 4). Le demandeur n'a, pour le reste, pas subi de dommage résultant d'un déficit de loyers grevant lesdits immeubles au 31 décembre 2007 (cf. supra consid. 9). Partant, il y a lieu d'admettre que c'est à juste titre que le défendeur a refusé de procéder à de plus amples augmentations des loyers des logements subventionnés référencés FRWEG 124655. La prétention du demandeur à des dommages-intérêts résultant d'un tel refus est dès lors mal fondée. Partant, l'action doit être rejetée.

#### 12.

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. 1<sup>ère</sup> phrase et 4 FITAF).

En l'espèce, les frais de procédure – y compris les frais occasionnés par la décision incidente du 17 juin 2016 rejetant la requête d'audition de l'expert privé – doivent être fixés à 3'500 francs et mis à la charge du demandeur débouté. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant déjà versée par le demandeur.

**13.**

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).

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

**1.**

L'action est rejetée.

**2.**

Les frais de procédure, comprenant ceux occasionnés par la décision incidente du 17 juin 2016, d'un montant de 3'500 francs, sont mis à la charge du demandeur. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant déjà perçue.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé :

- au demandeur (acte judiciaire)
- au défendeur (acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR (acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

La greffière :

Pascal Richard

Muriel Tissot

**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). 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 du recourant (art. 42 LTF).

Expédition : 2 novembre 2016