Urteilskopf

100 Ia 433

61. Extrait de l'arrêt du 23 octobre 1974 dans la cause Association des locataires de Meyrin-Parc et consorts contre Genève, Conseil d'Etat
Regeste (de):
Art. 4 BV; formeller Mangel; Rückwirkung; Anspruch auf rechtliches Gehör.

1. Im kantonalen Verfahren geheilter formeller Mangel (E. 3).

2. Rückwirkung: besonderer Fall, wo die Rückwirkung eines Entscheides zugelassen werden muss, weil sie letztlich im Interesse der Beschwerdeführer liegt (E. 6).

3. Der unmittelbar aus Art. 4 BV folgende Anspruch auf rechtliches Gehör räumt das Akteneinsichtsrecht nur jenen Personen ein, die an einem Verfahren als Parteien beteiligt sind (E. 7).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst. Informalité. Rétroactivité. Droit d'être entendu.

1. Informalité réparée dans la procédure cantonale (consid. 3).

2. Rétroactivité: cas particulier où l'effet rétroactif d'une décision doit être admis, étant finalement dans l'intérêt des recourants (consid. 6).

3. Le droit d'être entendu découlant directement de l'art. 4 Cst. ne confère le droit de consulter les pièces du dossier qu'aux personnes qui sont impliquées comme parties dans une procédure (consid. 7).

Regesto (it):
Art. 4 Cost. Vizio diforma. Retroattività. Diritto di essere sentito.

1. Vizio formale sanato nel corso della procedura cantonale (consid. 3).

2. Retroattività: fattispecie particolare in cui deve ammettersi l'effetto retroattivo di una decisione, corrispondendo in ultima analisi il medesimo all'interesse dei ricorrenti (consid. 6).

3. Il diritto di essere sentito sgorgante direttamente dall'art. 4 Cost. conferisce il diritto di consultare gli atti esclusivamente alle persone che sono parti in causa (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 433

Résumé des faits:

A.- Deux groupes de deux immeubles locatifs, propriété de deux sociétés immobilières (S.I. Meyrin-Parc C et S.I. Meyrin-Parc D), ont été construits en vertu d'autorisations accordées en application de la loi genevoise du 29 juin 1957

BGE 100 Ia 433 S. 434

"sur le développement de l'agglomération urbaine" (en abrégé: LDAU) et sont occupés dès le 1er juillet 1962. Le Conseil d'Etat en a limité le prix des loyers pour dix ans dès le 1er juillet 1962. Ces immeubles ont été acquis en 1967 par deux fondations en faveur du personnel de Swissair, à la suite de quoi les sociétés immobilières ont été liquidées. Auparavant, l'administration fiscale cantonale s'était déclarée prête à accorder une exonération fiscale totale pour une durée de vingt ans, en application de la loi du 24 février 1961 "autorisant le Conseil d'Etat à cautionner des prêts hypothécaires et à octroyer des exemptions fiscales en vue d'encourager la création de logements à loyers modérés" (dite loi HLM). Sur demande des fondations, une augmentation de loyer de 10% a été autorisée dès le 1er juin 1972 par le Service HLM du Département cantonal des Finances, qui a précisé qu'il s'agissait du premier échelon d'une hausse totale à répartir dans le temps et qui serait fixée définitivement lorsque le programme détaillé de revision technique des immeubles serait connu. Le renouvellement des baux aux nouvelles conditions a été accepté par les locataires, soit immédiatement, soit après comparution devant la Commission de conciliation en matière de baux d'appartements; les avenants établis à cette occasion contiennent une clause autorisant le bailleur à modifier le loyer en cours de bail - moyennant un avis de trente jours - dans la mesure où il y sera autorisé par l'Etat de Genève.

B.- Par deux arrêtés du 23 mai 1973, le Conseil d'Etat a accordé aux fondations une exonération fiscale de vingt ans, en la soumettant à certaines conditions. Dans les considérants de ces arrêtés, il prend acte des plans financiers relatifs aux immeubles, indiquant le montant des états locatifs de chaque groupe d'immeubles. Par deux arrêtés du 11 juillet 1973, le Conseil d'Etat a modifié ceux du 23 mai 1973 dans leur exposé des motifs, admettant que les états locatifs soient portés à des montants supérieurs dès le 1er juin 1972, puis dès le 1er septembre 1973.
Le Service HLM a communiqué les arrêtés du 11 juillet 1973 à l'agence immobilière mandataire des recourants, précisant qu'elle pouvait notifier les nouvelles conditions aux locataires, au moins trente jours avant la date d'application des nouveaux prix, ce qui a été fait par lettres du 18 juillet 1973.

BGE 100 Ia 433 S. 435

C.- Le 22 septembre 1972, l'Association genevoise de défense des locataires (en abrégé: ASLOCA), agissant au nom d'un certain nombre de locataires des immeubles en question, avait demandé au Service HLM si l'autorisation définitive de la hausse de 1972 avait été accordée par le Conseil d'Etat. Le Service HLM avait répondu que la hausse de 10% n'était qu'un premier échelon et que l'arrêté du Conseil d'Etat consacrerait définitivement une seconde hausse, qui ne pourrait toutefois être chiffrée que lorsque la régie aurait fourni tous les éléments d'appréciation nécessaires. L'ASLOCA avait réagi contre cette manière de faire et demandé des explications par lettre du 29 septembre 1972, qui était restée sans réponse, de même que des rappels ultérieurs. Finalement, après nouveau rappel du 10 août 1973, le Service HLM a répondu le 21 août 1973 que, par arrêtés du 11 juillet 1973, le Conseil d'Etat avait définitivement autorisé l'augmentation des états locatifs. Les textes desdits arrêtés n'ont pas été communiqués à l'ASLOCA, malgré sa demande expresse.

D.- Agissant par la voie du recours de droit public, l'Association des locataires de Meyrin-Parc et plusieurs locataires des immeubles en cause, tous représentés par l'ASLOCA, ont demandé au Tribunal fédéral d'annuler les arrêtés du Conseil d'Etat du 11 juillet 1973, pour arbitraire et violation du principe de la non-rétroactivité

des décisions administratives. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours au sens des considérants.

Erwägungen

Extrait des motifs:

3. Le Service HLM n'était pas compétent pour prononcer lui-même l'assujettissement des immeubles en cause à la loi HLM, ni d'ailleurs pour autoriser une augmentation de l'état locatif; cette compétence appartient exclusivement au Conseil d'Etat, en vertu de la loi HLM. Mais l'informalité qui frappait cet assujettissement a été réparée par les arrêtés du Conseil d'Etat du 23 mai 1973, que les recourants n'attaquent pas dans leur recours de droit public. Il est vrai qu'ils ne connaissaient pas ces arrêtés au moment du dépôt de leur recours, ni ne savaient que l'assujettissement n'avait été prononcé tout d'abord que par le Service HLM. Ils

n'ont eu connaissance desdits arrêtés que par la réponse des intimés à leur recours, réponse qui leur a été communiquée en vertu de l'art. 93 al. 2 OJ. S'ils s'estimaient lésés par ces arrêtés, ils auraient pu les attaquer dans les trente jours dès cette communication, ce qu'ils n'ont pas fait. Ainsi, l'assujettissement des immeubles au régime de la loi HLM dès le 1er janvier 1968 est devenu définitif.

6. Le grief essentiel des recourants consiste à soutenir que les décisions attaquées sont arbitraires parce qu'elles contreviennent au principe fondamental de la non-rétroactivité des décisions administratives. Ce grief, comme le précédent, vise ainsi les arrêtés du 11 juillet 1973 en tant seulement qu'ils autorisent rétroactivement une hausse de loyer à dater du 1er juin 1972. Les recourants fondent leur grief, non pas sur un principe de droit cantonal, mais - selon ce qu'on peut déduire de leur argumentation - sur les règles découlant directement de l'art. 4 Cst. Ils invoquent à cet effet les principes posés par la jurisprudence fédérale. Mais on peut se dispenser d'examiner si les arrêtés du Conseil d'Etat remplissent les conditions générales auxquelles la jurisprudence soumet la rétroactivité des actes administratifs, car il s'agit en l'espèce d'un cas particulier dans lequel l'effet rétroactif des décisions du Conseil d'Etat du 11 juillet 1973 ne saurait être annulé, pour les motifs que l'on va voir: Les immeubles en cause n'ont été assujettis par le Conseil d'Etat au régime HLM que par les arrêtés du 23 mai 1973. Si l'on faisait abstraction de l'effet rétroactif que le Conseil d'Etat a donné à ces derniers arrêtés, lesdits immeubles seraient demeurés assujettis au régime résultant des arrêtés du 24 juin 1960 et du 29 avril 1966, c'est-à-dire au contrôle des loyers résultant de la LDAU, et ce pour une durée de 10 ans dès le 1er juillet 1962, soit jusqu'au 30 juin 1972. Cela signifierait que les fondations propriétaires des immeubles auraient été libérées du contrôle des loyers avec effet au 1er juillet 1972. Quels que soient les vices dont les décisions du Service HLM sont affectées, le Conseil d'Etat a donc agi dans l'intérêt des locataires en "consacrant" après coup ces décisions. Comme les recourants admettent la validité de la rétroactivité des arrêtés du 23 mai 1973, contre lesquels ils n'ont pas

recouru, ils ne peuvent contester celle des arrêtés du 11 juillet, qui rectifient une erreur évidente commise par le Conseil d'Etat dans ses arrêtés du 23 mai, où il se référait à un rapport du Service HLM du 20 janvier

1971, sans tenir compte de la décision de ce service du 27 avril 1972. Les arrêtés du 11 juillet 1973 rectifient cette erreur et, s'ils prévoient un effet rétroactif, cet effet ne porte que sur les hausses déjà réalisées dès le 1er juin 1972. Il serait donc artificiel et illogique de ne prendre les arrêtés du 11 juillet, dans la mesure où ils portent sur une période passéc, que pour eux-mêmes, sans considérer que, portant rectification de ceux du 23 mai, ils ne peuvent être dissociés de ces derniers. On ne saurait admettre que l'assujettissement au régime HLM emporte des effets de rétroactivité et ne pas admettre en même temps que l'autorité compétente puisse fixer rétroactivement les loyers en fonction de ce régime. Les recourants ne sont pas lésés par l'effet rétroactif des arrêtés du Conseil d'Etat, puisque c'est grâce à cet effet rétroactif que leur protection continue à être assurée. Leur grief doit donc être rejeté.

7. Les recourants se plaignent également de ce que des hausses de loyers leur soient imposées sans qu'aucune explication valable ne soit donnée; ils trouvent le procédé d'autant plus inadmissible que les immeubles en cause ne sont pas soumis, disent-ils, à l'arrêté fédéral du 30 juin 1972 "instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif", l'art. 4 lettre b de l'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral, du 10 juillet 1972, excluant les logements construits avec l'aide des pouvoirs publics, dans la mesure où le loyer est soumis au contrôle des autorités. On peut se demander s'ils veulent par là se plaindre d'une violation du droit d'être entendu. En tout cas, ils ne font état d'aucune disposition cantonale qui leur donnerait le droit d'intervenir dans la procédure de limitation des loyers. Quant au droit d'être entendu découlant directement de l'art. 4 Cst., s'il comprend en principe le droit de consulter les pièces du dossier (RO 95 I 106), il n'est cependant ouvert qu'aux personnes qui sont impliquées comme parties dans une procédure (RO 83 I 155), ce que les recourants ne sont pas dans la procédure résultant de l'application de la loi HLM. En effet, l'Etat ne fixe que le maximum des loyers qui peuvent être

perçus par le propriétaire, mais n'intervient pas directement dans le rapport de droit privé entre bailleur et locataire. Les locataires ne sont, dans cette procédure, que des tiers intéressés. Le fait que, par la carence des autorités genevoises, ils n'ont pas reçu d'explication ne saurait donc entraîner l'admission du recours. On peut douter d'autre part que les immeubles en cause soient soustraits à l'application des mesures contre les abus dans le secteur locatif, bien que les parties l'affirment, sans prétendre cependant qu'ils auraient été "construits avec l'aide du canton", condition de l'application de l'art. 4 lettre b de l'ordonnance du 10 juillet 1972. Mais cette question n'a pas à être tranchée en l'espèce.