Urteilskopf

112 Ia 382

61. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 16 décembre 1986 dans les causes 1) Fédération des associations de quartiers et d'habitants (FAQH) et dame Cousin, 2) dame Carrard et consorts contre Grand Conseil du canton de Genève (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Ungültigerklärung einer Initiative, die darauf abzielt, in die kantonale Verfassung das Recht auf Wohnung aufzunehmen.

Um das Recht auf Wohnung zu gewährleisten, will die fragliche Initiative die Bodenspekulation, das Ansteigen der Mietzinse sowie den Wohnungsmangel bekämpfen und die Einflussmöglichkeiten der Bewohner verstärken: diese Zielsetzung steht an sich nicht im Widerspruch zum Bundesrecht (E. 4). Hingegen sind die konkret vorgeschlagenen Massnahmen, d.h. das Einfrieren der Landpreise und der Zwang zur Vermietung leerer Wohnungen, so allgemein gefasst, dass sie mit dem Bundesrecht unvereinbar sind (E. 5). Da diese konkreten Massnahmen den wesentlichen Teil der Initiative ausmachen und es sich bei den anderen Punkten bloss um Grundsatzerklärungen handelt, die zwar verfassungskonform, aber von untergeordneter Bedeutung sind, verletzt es im vorliegenden Fall das Initiativrecht der Bürger nicht, dass das Volksbegehren als ungültig erklärt wurde (E. 6).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; initiative populaire visant à inscrire dans la Constitution cantonale le droit au logement; déclaration d'irrecevabilité.

Pour garantir le droit au logement, l'initiative en cause envisage de lutter contre la spéculation foncière et immobilière, les hausses de loyer, de combattre la pénurie de logements et de renforcer le pouvoir de décision des habitants: en eux-mêmes, ces moyens d'action ne sont pas contraires au droit fédéral (consid. 4). En revanche, les mesures concrètes proposées, à savoir le gel du prix des terrains et la remise obligatoire sur le marché des logements vides, revêtent un caractère de généralité qui les rendent incompatibles avec le droit fédéral (consid. 5). Ces mesures concrètes formant la partie essentielle de l'initiative et les autres éléments ne constituant que des affirmations de principes, certes conformes à la Constitution, mais de portée mineure, la sanction d'irrecevabilité ne viole pas en l'espèce le droit d'initiative des citoyens (consid. 6).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; iniziativa popolare tendente a stabilire nella Costituzione cantonale il diritto all'abitazione; dichiarazione d'inammissibilità.

Per garantire il diritto all'abitazione, l'iniziativa in questione intende combattere la speculazione fondiaria e immobiliare, gli aumenti delle pigioni e la penuria delle abitazioni, come pure rafforzare il potere di decisione degli abitanti; di per sé, tali obiettivi non sono contrari al diritto federale (consid. 4). Per converso, le misure concrete proposte, ossia il congelamento dei prezzi dei terreni e l'immissione obbligatoria sul mercato delle abitazioni non occupate, assumono un carattere di generalità tale da renderle incompatibili con il diritto federale (consid. 5). Poiché queste misure concrete rappresentano la parte essenziale dell'iniziativa e poiché gli altri elementi sono soltanto l'affermazione di principi certamente conformi alla Costituzione, ma di rilevanza minore, la sanzione dell'inammissibilità non viola nella fattispecie il diritto d'iniziativa dei cittadini (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 383

BGE 112 Ia 382 S. 383

Le 11 février 1982, la Fédération des associations de quartiers et d'habitants, à Genève (ci-après: la FAQH), a déposé à la chancellerie d'Etat du canton de Genève, munie du nombre de signatures nécessaires, une initiative populaire pour le droit au logement. Il s'agissait d'une initiative entièrement rédigée, qui tendait à insérer dans la Constitution cantonale un nouvel art. 10A ayant la teneur suivante: "1 Le droit au logement est garanti.
2 L'Etat avec l'aide de la population crée et encourage les conditions qui permettent à chacun de disposer d'un logement convenable. 3 A cette fin, il prend, entre autres, des mesures pour:
a) lutter contre la spéculation foncière et immobilière, les hausses de loyers, en gelant notamment de cas en cas le prix des terrains; b) combattre la pénurie de logements et notamment le phénomène des logements vides en ordonnant au besoin leur remise sur le marché du logement; c) garantir le pouvoir de décision des habitants sur l'aménagement, la rénovation et l'entretien de leur quartier, région ou village en donnant notamment aux parlements communaux la compétence d'adopter les plans d'aménagement." L'étude de l'initiative fut confiée à la Commission du logement et MM. Alexandre Berenstein, professeur honoraire de l'Université de Genève, et Pierre-Louis Manfrini, avocat au Barreau de Genève, furent chargés par le Conseil d'Etat d'examiner la constitutionnalité du texte proposé. Se fondant sur les avis de droit de ces experts, la Commission du logement décida, par neuf voix contre quatre, de recommander au Grand Conseil de déclarer l'initiative irrecevable parce qu'inconstitutionnelle, et proposa de ne pas entrer en matière sur la possibilité de rédiger un contreprojet. La minorité de la commission suggérait de déclarer l'initiative recevable, mais de refuser d'entrer en matière afin de lui opposer un

BGE 112 Ia 382 S. 384

contreprojet. Dans sa séance du 19 avril 1985, le Grand Conseil genevois, suivant l'avis de la majorité de la commission, déclara l'initiative irrecevable. Agissant par la voie du recours de droit public, la FAQH et Charlotte Cousin, électrice genevoise, ont demandé au Tribunal fédéral d'annuler cette décision. Elles invoquaient une violation des droits politiques des citoyens (art. 85 lettre a OJ), et plus précisément du droit d'initiative garanti par la Constitution genevoise. Par un recours de droit public distinct, Anne-Claire Carrard, Jean-Claude Ludi, Denis Matthey et Daniel Marco ont également requis le Tribunal fédéral d'annuler la décision du Grand Conseil du 19 avril 1985. Ces recourants invoquaient une violation de l'art. 66 Cst. gen.; d'après eux, le Grand Conseil était tenu de soumettre l'initiative au vote populaire nonobstant ses doutes sur la constitutionnalité de certains passages du texte proposé. Le Tribunal fédéral a rejeté les recours dans la mesure où ils étaient recevables.

Erwägungen

Extrait des considérants:

4. a) Dans une large mesure, les autorités cantonales comme les recourants sont d'accord pour reconnaître qu'en soi l'al. 1 du texte proposé par l'initiative (le droit au logement est garanti) et l'al. 2 (l'Etat avec l'aide de la population crée et encourage les conditions qui permettent à chacun de disposer d'un logement convenable) ne sont pas contraires au droit fédéral (cf. Mémorial des séances du Grand Conseil No 19, séance du 19 avril 1985 - ci-après: Mémorial -, p. 2082-2085, 2098-2100, 2109).
Il résulte du texte clair de ces deux alinéas que l'initiative entend affirmer un droit social en lui donnant rang de

droit constitutionnel, tout en précisant l'objectif moyennant l'inscription d'une compétence et d'une obligation constitutionnelles de l'Etat. b) Les divergences commencent avec le texte de l'al. 3 du projet, qui impose à l'Etat l'obligation constitutionnelle de prendre certains moyens et mesures pour: "a) lutter contre la spéculation foncière et immobilière, les hausses de loyers, en gelant notamment de cas en cas le prix des terrains; b) combattre la pénurie des logements et notamment le phénomène des logements vides, en ordonnant au besoin leur remise sur le marché du

BGE 112 Ia 382 S. 385

logement;
c) garantir le pouvoir de décision des habitants sur l'aménagement, la rénovation et l'entretien de leur quartier, région ou village, en donnant notamment aux parlements communaux la compétence d'adopter les plans d'aménagement." aa) Abstraction faite de la mesure concrète proposée à la fin de la lettre a (gel du prix des terrains), les moyens d'action envisagés (lutte contre la spéculation foncière et immobilière, contre les hausses de loyers) ne sont, selon l'avis de droit de M. Berenstein, "pas en eux-mêmes contraires au droit fédéral" (Mémorial, p. 2085 ch. 16). Me Manfrini n'est pas du même avis en ce qui concerne la hausse des loyers; il estime qu'étant donné la législation déjà en vigueur à Genève en matière de contrôle des loyers, la nouvelle disposition proposée par l'initiative est dénuée de toute portée pratique et heurte au demeurant le principe de la force dérogatoire du droit fédéral (Mémorial, p. 2100-2102). Toutefois, ni le rapport de la Commission du logement (Mémorial, p. 2067, 2073 ch. 3) ni les interventions des députés au Grand Conseil (Mémorial, p. 2115 ss) ne reprennent la thèse de Me Manfrini. Il faut donc considérer que l'argumentation juridique du Grand Conseil, sur ce point, rejoint celle de M. Berenstein. Avec raison d'ailleurs, car a priori il n'est pas au pouvoir du Parlement de s'opposer à l'inscription d'un principe juridique dans la Constitution, pour le motif qu'actuellement le postulat en cause se trouverait déjà pleinement réalisé par des moyens déterminés prévus par la législation cantonale en vigueur. bb) La lutte contre la pénurie de logements et notamment le phénomène des logements vides (al. 3 lettre b) représente, selon M. Berenstein, un postulat qui, comme tel et indépendamment de la mesure concrète prévue (remise obligatoire sur le marché des logements vides), "pourrait sans difficulté être inscrit dans la Constitution" (Mémorial, p. 2089 ch. 26). Me Manfrini ne se prononce pas sur ce point, et limite ici son exposé aux mesures concrètes de "réquisition des logements vides" (Mémorial, p. 2105-2107); il reconnaît toutefois que "l'objectif de la lutte contre la pénurie de logements répond à un impératif suffisamment fort de solidarité sociale reconnu par le Tribunal fédéral pour justifier des atteintes substantielles aux libertés constitutionnelles, mais pas au prix de dérogations sans limite" (p. 2106). cc) La garantie du pouvoir de décision des habitants en matière d'aménagement et l'attribution aux communes de la compétence d'adopter les plans d'aménagement (al. 3 lettre c) ne font l'objet

BGE 112 Ia 382 S. 386

d'aucune critique quant à leur constitutionnalité de principe (cf. Mémorial, p. 2092/2093, 2107-2109).

5. Reste la question de savoir si les mesures concrètes proposées aux al. 3a (gel du prix des terrains) et 3b (remise obligatoire sur le marché des logements vides) sont ou non conformes au droit fédéral. Dans cet examen, le texte de l'initiative doit être interprété pour lui-même et non d'après la volonté subjective des initiants (ATF 105 Ia 154 consid. 3a et 366 consid. 4), étant rappelé que dans le cas d'une initiative rédigée, la marge d'interprétation est plus étroite que dans celui d'une initiative non rédigée (ATF 105 Ia 366 consid. 4). En outre, c'est en principe l'interprétation qui conduit à la conformité avec le droit supérieur qui doit être retenue;

toutefois, cette interprétation conforme ne saurait aboutir à modifier le sens littéral d'une norme formulée de manière claire et non équivoque (ATF 111 Ia 25 et les références). a) Le texte de l'al. 3 a proposé par l'initiative est dépourvu d'ambiguïté. Afin de réaliser le droit de chacun au logement, l'Etat peut et doit prendre des mesures permettant de lutter contre la spéculation foncière et immobilière et les hausses de loyers, notamment le gel du prix des terrains. Sur ce point, l'initiative ne demande pas que l'Etat gèle sans aucune discrimination le prix de tous les terrains du canton, mais seulement "de cas en cas". Selon les recourantes FAQH et Cousin, cela signifie que le législateur cantonal "peut et doit évaluer ponctuellement l'opportunité d'une telle mesure lorsque l'intérêt public l'exige, en respectant au surplus le principe de la proportionnalité et de l'égalité de traitement". La limitation du prix du terrain constituerait d'ailleurs un procédé déjà connu, dans certaines hypothèses, par le droit genevois, le droit agricole connaissant de son côté un régime très contraignant de contrôle des prix. Pour les recourants Carrard et consorts, le gel du prix des terrains serait une sorte de succédané, moins incisif, de l'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de réaliser un projet de construction de logements sociaux. Une telle interprétation, qui n'admettrait le gel du prix des terrains que dans un certain nombre de cas restreint, n'apparaît toutefois pas compatible avec le texte de l'initiative formulée. Certes, le "gel" n'est envisagé que comme une mesure de lutte contre la spéculation et la hausse des loyers en vue d'assurer à chacun le droit au logement. L'Etat ne saurait décréter une telle mesure dans une autre perspective et avec un autre objectif. Mais



le champ d'application est très vaste et rien, dans le texte de l'initiative, ne permet de restreindre la portée de la mesure dans le sens que l'Etat ne pourrait y recourir que dans des conditions particulières bien définies, et qui s'harmoniseraient avec toutes les exigences du droit supérieur. La comparaison avec les mesures de limitation de prix actuellement en vigueur, voire avec l'institution de l'expropriation, n'est nullement déterminante, car ces mesures s'inscrivent précisément dans des textes légaux qui en définissent clairement les conditions. Or le libellé de la clause litigieuse à l'al. 3 lettre a - à l'exception de la formule "de cas en cas" qui fait simplement obstacle à une application généralisée dans tout le domaine foncier constructible - ne contient ni précisions ni directives permettant d'admettre que la mesure du gel du prix des terrains dans le contexte du droit au logement, ne serait autorisée que dans des hypothèses restreintes et avec des effets limités. Il appartiendra peut-être à l'Etat "d'interpréter et d'appliquer cette mesure de façon conforme à la Constitution"; encore faudrait-il que le texte même de l'initiative fournisse les éléments nécessaires à une telle interprétation et application conformes. Tel n'est pas le cas en l'espèce, et c'est à tort que les recourantes FAQH et Cousin invoquent l'arrêt Comité contre la loi sur la police du 6 juillet 1983 (ATF 109 Ia 159 consid. 8b); le texte de l'art. 17E al. 4 de la loi genevoise sur la police du 18 septembre 1981, alors en discussion, contenait précisément, encore que sommairement, les directives spécifiques et restrictives dont l'interprétation permettait de dire que la norme en cause n'était pas inconstitutionnelle. N'étant soumise à aucune condition ni contrepartie quelconque, la mesure du gel du prix des terrains proposée par l'initiative revêt un caractère de généralité qui la rend incompatible avec le droit fédéral. En effet, dans le système du Code des obligations, le prix de vente est en principe librement fixé par la volonté des parties, exprimée de manière concordante (art. 19 et 184 CO). Les cantons ne peuvent déroger à cette règle, par des dispositions de droit public, qu'aux conditions de l'art. 6 CC, qui exige notamment que de telles dispositions de droit public n'éludent pas le droit fédéral ni n'en contredisent le sens ou l'esprit. Le gel du prix des terrains voulu par l'initiative, avec son caractère de généralité, implique directement une restriction majeure à la liberté contractuelle, sans aucune contrepartie; il est donc contraire au droit fédéral (notamment art. 2 Disp. trans. Cst., art. 6 CC). C'est dès lors avec

raison que le Grand Conseil a déclaré l'initiative irrecevable sur ce point. b) L'argumentation qui vient d'être développée à propos du gel du prix des terrains s'applique aussi, mutatis mutandis, à la mesure concrète de la remise obligatoire sur le marché des logements vides, préconisée à l'al. 3 lettre b. Ici aussi, le texte est clair et sa portée générale n'est limitée que par la clause vague selon laquelle la remise sur le marché des logements vides ne devrait être ordonnée qu"'au besoin". Aucune indication n'est donnée sur les conditions et les modalités d'exercice de cette mesure. Le Tribunal fédéral ne saurait donc, par le biais d'une interprétation conforme, en limiter la portée en l'assortissant de restrictions qui ne trouvent aucun fondement dans le texte. A l'évidence, il s'agit d'une location forcée, imposée par l'Etat aux propriétaires, contre leur gré. Une telle mesure indifférenciée viderait le droit de propriété (art. 641 CC) ainsi que le principe de la liberté contractuelle de leur substance essentielle. Une atteinte aussi grave ne pourrait se justifier que dans les cas, aux conditions et selon les modalités d'une expropriation, dont les principes sont déjà fixés dans le droit fédéral et le droit genevois. Toutefois, rien dans le texte et la structure générale de l'initiative ne permet de l'interpréter en ce sens que l'ordre de remettre sur le marché un logement vide ne pourrait être donné par l'Etat qu'aux conditions et selon les formes de l'expropriation. Le fait que l'objectif visé pourrait être atteint d'une autre façon, à savoir précisément, sous certaines conditions, par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'est manifestement pas de nature à justifier la mesure différente et inconditionnée préconisée par l'initiative (cf. Mémorial, p. 2091 No 30). C'est dès lors à juste titre que, sur ce point aussi, le Grand Conseil a décidé que l'initiative était irrecevable.

6. L'initiative en cause étant partiellement recevable (consid. 4 ci-dessus) et partiellement irrecevable (consid. 5), la question se pose de savoir quelle conclusion le Grand Conseil devait en tirer. a) En l'absence - comme en l'espèce - d'une réglementation cantonale ad hoc, la jurisprudence constante du Tribunal fédéral admet que le Parlement cantonal a la faculté, mais pas l'obligation, de déclarer irrecevable et donc de refuser de soumettre à la votation populaire une initiative contraire au droit fédéral. Il est toutefois difficilement compréhensible que le législateur cantonal



soit habilité à soustraire une initiative au vote populaire pour des motifs juridiques, mais que la voie de la nullité partielle, plus respectueuse de la volonté des auteurs de l'initiative, lui soit interdite. Aussi bien, selon la jurisprudence récente, l'autorité chargée de l'examen d'une initiative doit-elle s'en tenir à une simple déclaration de nullité partielle lorsque l'on peut admettre de façon raisonnable que les signataires de l'initiative auraient aussi souscrit à la seule partie restante de l'initiative. Dans l'arrêt Cristin du 28 septembre 1979 (ATF 105 Ia 365 consid. 3), le Tribunal fédéral a notamment exposé à cet égard que "la sanction doit demeurer proportionnée à l'inobservation de la norme juridique; or, si le vice ne frappe qu'une partie mineure de l'initiative sans en atteindre le fondement ou la raison d'être, une déclaration d'irrecevabilité totale pourrait paraître une sanction excessive, au regard du droit fédéral. Il faut observer d'autre part que le respect de la volonté des signataires de l'initiative empêche qu'on soumette au vote populaire une initiative amputée d'une partie de son contenu sans leur accord exprès... ou présumé (lorsqu'on peut raisonnablement admettre que les signataires auraient donné leur accord à l'initiative, même sans sa partie viciée)." Cette solution, qui sauvegarde aussi bien le respect de la volonté des signataires que le principe de la proportionnalité, a recueilli l'approbation de la plupart des auteurs (ATF 110 Ia 182 avec les arrêts et la doctrine cités). b) Les al. 1 et 2 de l'initiative se présentent comme des dispositions-programmes, le premier prévoyant la garantie d'un droit au logement, le second l'intervention de l'Etat en la matière. Cette affirmation de principes répond peut-être à la tendance récente qui veut que l'on inscrive des droits sociaux dans les constitutions modernes (cf. initiative fédérale du Mouvement populaire des familles de 1967 concernant l'inscription d'un tel droit dans la Constitution fédérale, rejetée par le peuple et les cantons, mais soutenue par le peuple genevois à 78,4%; art. 26 al. 1 lettre e proj. Cst. CExp. 1977, FF 1985 III 181; art. 22 Cst. jur.; § 25 al. 2 lettre c Cst. arg. du 25 juin 1980). Toutefois, dans le cas particulier, l'objectif des initiants n'a pas été de proposer l'inscription de principes qui étaient déjà appliqués, dans le cadre

de l'action menée par les pouvoirs publics en matière de politique de logement, mais de faire adopter des moyens nouveaux, plus incisifs, "entre autres" le gel du prix des terrains (al. 3 lettre a), la relocation obligatoire des logements vides (al. 3 lettre b)

BGE 112 Ia 382 S. 390

et l'attribution aux parlements communaux de la compétence d'adopter les plans d'aménagement (al. 3 lettre c). Dans l'exposé des motifs de l'initiative, les auteurs disaient eux-mêmes que la garantie du droit au logement ... "n'est pas suffisant(e), encore faut-il qu'il y ait des logements bon marché. Pour cela, il est nécessaire de geler le prix des terrains. Seule cette mesure permettra d'empêcher de spéculer sur les terrains, c'est-à-dire que le fait d'être propriétaire n'entraînera pas le droit d'acheter et de revendre des terrains en les faisant chaque fois augmenter de valeur ...". L'objectif était donc clair. Il est d'ailleurs significatif que les deux seuls exemples cités - hormis celui de la lettre c non critiqué et à portée limitée (simple règle attributive de compétence) -, alors que le texte en suggérerait éventuellement d'autres par les expressions "entre autres" et "notamment", sont précisément les deux mesures jugées inconstitutionnelles: le gel du prix des terrains et la relocation obligatoire. Comme l'ont relevé de manière pertinente et digne de confiance les experts consultés en l'espèce, ces deux moyens d'action concrets forment en réalité la partie essentielle de l'initiative, son noyau, les autres éléments ne constituant que des affirmations de principes, certes conformes à la Constitution, mais de portée mineure. Dès lors, éliminer du texte les seules parties jugées inconstitutionnelles, mais essentielles, c'était d'une part trahir la volonté des auteurs de l'initiative, qui voyaient en elles le seul moyen de modifier le droit en vigueur. D'autre part, se borner à inscrire dans la Constitution cantonale des principes déjà connus et appliqués pouvait amener les signataires de l'initiative à considérer que leur attente avait été trompée.
Par conséquent, en déclarant l'initiative irrecevable - même amputée des membres de phrase "en gelant notamment de cas en cas le prix des terrains" (al. 3 lettre a) et "en ordonnant au besoin leur remise sur le marché du logement" (al. 3 lettre b) -, le Grand Conseil genevois n'a pas violé le droit d'initiative des citoyens garanti par les art. 64 ss Cst. gen.