Urteilskopf

119 Ia 348

42. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 17 novembre 1993 dans la cause Chambre genevoise immobilière et consorts contre canton de Genève (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 22ter, 31 BV, Art. 2 ÜbBestBV; Verfassungsmässigkeit eines Gesetzes, welches vorsieht, dass die Nutzung von missbräuchlich leer gelassenen Wohnungen enteignet werden kann, wenn es sich um Mietwohnungen handelt, deren Markt von der Wohnungsknappheit betroffen ist.

1. Der von den Art. 22ter und 31 BV sowie Art. 2 ÜbBestBV gewährte Schutz (E. 2).

2. Die Enteignung der Nutzung von missbräuchlich leer gelassenen Wohnungen ist durch ein genügend wichtiges öffentliches Interesse gerechtfertigt (E. 3b).

3. Mietwohnungsknappheit kann angenommen werden, wenn der Anteil der leerstehenden Wohnungen tiefer ist als 2% (E. 4a).

4. Die Kriterien, nach welchen bestimmt wird, wann eine Wohnung als missbräuchlich leer gelassen betrachtet werden kann (E. 4b bis 4d), sowie das Enteignungsverfahren (E. 4f), welches einen Befehl zur Wiedervermietung der betroffenen Wohnung enthält, sind mit den angerufenen Garantien vereinbar.

5. Die Entschädigung des Eigentümers, welche dem Mietzins und den übrigen dem Vermieter aus Bundeszivilrecht zustehenden Forderungen entspricht, ist mit Art. 22ter Abs. 3 BV vereinbar (E. 4h).

Regeste (fr):
Art. 22ter, 31 Cst., art. 2 Disp. trans. Cst.; constitutionnalité d'une loi prévoyant l'expropriation de l'usage des logements laissés abusivement vides, dont le marché locatif est touché par la pénurie.

1. Protection conférée par les art. 22ter, 31 Cst. et 2 Disp. trans. Cst. (consid. 2).

2. L'expropriation de l'usage des logements laissés abusivement vides est justifiée par un intérêt public suffisamment important (consid. 3b).

3. Le marché locatif peut être considéré comme touché par la pénurie lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 2% (consid. 4a).

4. Les critères définissant le logement laissé abusivement vide (consid. 4b à 4d) et la procédure d'expropriation (consid. 4f), qui comprend un ordre de relouer le logement concerné, sont conformes aux garanties invoquées.

5. L'indemnisation du propriétaire, correspondant au loyer et aux autres créances que le bailleur peut faire valoir selon le droit civil fédéral, est conforme à l'art. 22ter al. 3 Cst. (consid. 4h).

Regesto (it):
Art. 22ter, 31 Cost., art. 2 Disp. trans. Cost.; costituzionalità di una legge che prevede l'espropriazione dell'uso di appartamenti lasciati vuoti in modo abusivo, in una regione toccata dalla penuria di alloggi.

1. Protezione accordata dagli art. 22ter, 31 Cost. e 2 Disp. trans. Cost. (consid. 2).

2. L'espropriazione dell'uso di appartamenti lasciati abusivamente vuoti è giustificata da un interesse pubb-

lico sufficientemente importante (consid. 3b).

3. Vi è penuria sul mercato dell'alloggio quando il tasso degli appartamenti liberi è inferiore al 2% (consid. 4a).

4. I criteri che definiscono la nozione di appartamento lasciato abusivamente vuoto (consid. 4b a 4d) e la procedura di espropriazione (consid. 4f), che comprende un ordine di dare nuovamente in locazione l'appartamento, sono conformi alle garanzie invocate.

5. L'indennità versata al proprietario, corrispondente alla locazione e alle ulteriori pretese spettanti al locatore in base al diritto civile federale, è conforme all'art. 22ter cpv. 3 Cost. (consid. 4h).

Sachverhalt ab Seite 349

BGE 119 Ia 348 S. 349

Le 27 septembre 1992, le corps électoral du canton de Genève a adopté les dispositions nouvelles ci-après, complétant la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 22 juin 1989 (ci-après: LDTR ou loi sur les démolitions et transformations), issues d'une initiative populaire: Article 1, lettres c et d
[La présente loi prévoit notamment]
c) des restrictions quant à l'aliénation des appartements destinés à la location; d) l'expropriation temporaire de l'usage des appartements laissés vides sans motif légitime. Chapitre IV A
Mesures visant à lutter contre la pénurie d'appartements locatifs Section I
Appartements assujettis
Art. 8A
Principe
1 Pour remédier à la pénurie d'appartements dont la population a besoin, tout appartement jusqu'alors destiné à la location doit conserver son affectation locative, dans les limites du présent chapitre.

BGE 119 Ia 348 S. 350

Définition de la pénurie
2 Il y a pénurie d'appartements lorsque le taux des logements vacants considéré par catégorie est inférieur à 2% du parc immobilier de la même catégorie. Exception
3 Les appartements de plus de sept pièces n'entrent pas dans les catégories où sévit la pénurie. Section 2
Expropriation temporaire de l'usage des appartements locatifs laissés abusivement vides Art. 8B
Principe
Afin de remédier à la pénurie de logements, l'Etat peut acquérir par voie d'expropriation, conformément à la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933, l'usage temporaire des appartements locatifs laissés vides de tout occupant sans motif légitime durant plus de trois mois consécutifs. Art. 8C
Appartement vide
Est un appartement laissé vide tout appartement inoccupé qui n'est pas offert en location, ou qui fait l'objet d'une location fictive, ou qui ne trouve pas preneur parce que le loyer réclamé dépasse de manière abusive le loyer admissible en vertu du droit fédéral. Art. 8D
Motif légitime

Constitue notamment un motif légitime de maintenir un appartement vide le dépôt d'une requête en autorisation de démolir ou de transformer, lorsque sur la base du dossier, le département considère: a) soit que la démolition est susceptible d'être autorisée;
b) soit que l'état de l'immeuble impose à l'évidence sa transformation hors la présence des occupants. Art. 8E
Obligation d'annoncer
Tout appartement laissé vide doit être annoncé par son propriétaire ou son gérant dans les trois mois au contrôle de l'habitant. Celui-ci avise alors le département. Art. 8F
Demande de renseignements
Lorsqu'il constate ou apprend qu'un appartement demeure vide sans motif légitime, le département adresse une demande de renseignements au propriétaire. Il attire son attention sur les dispositions du présent chapitre et l'invite à indiquer par écrit dans les quinze jours les motifs pour lesquels et la date depuis laquelle l'appartement est laissé vide. Art. 8G
Sommation
1 Lorsqu'à l'expiration du délai de l'article 8F, deuxième phrase, le propriétaire ne rapporte pas la preuve d'un motif légitime quant au maintien d'un appartement vide, ou lorsqu'il ne donne pas suite à la demande de renseignements, le département peut lui adresser

une sommation. Il l'invite à relouer dans le délai de deux mois l'appartement vide, à un loyer abordable, soit au locataire de son choix, soit à une personne proposée par l'office du logement social. 2 La sommation mentionne que le refus d'y donner suite est passible, conformément à l'article 14, de l'amende administrative prévue à l'article 137 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, et qu'il ouvre la faculté à l'Etat de prendre des mesures prévues par l'art. 8H. Art. 8H
Exercice du droit d'expropriation
1 Si la sommation demeure infructueuse, le Conseil d'Etat examine si les conditions sont réunies pour déclarer d'utilité publique l'expropriation temporaire du droit d'usage de l'appartement concerné. Tel est le cas lorsque l'appartement dont il s'agit se trouve dans un immeuble dont les loyers répondent, ou répondaient jusqu'à récemment, aux besoins prépondérants de la population. 2 Le cas échéant, le Conseil d'Etat peut, indépendamment des sanctions visées à l'article 8G, alinéa 2, déclarer d'utilité publique et décréter l'expropriation temporaire du droit d'usage de l'appartement concerné. L'urgence est présumée et l'arrêté du Conseil d'Etat ordonne la prise de possession immédiate. Art. 8I
Limites au droit d'expropriation
Le droit d'expropriation porte uniquement sur le droit d'usage de l'appartement vide et le propriétaire conserve son droit de propriété sur celui-ci, à l'exclusion du droit de l'utiliser. La mesure est temporaire, sans qu'elle soit limitée à cinq ans conformément à l'art. 6 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933. Elle prend fin lorsque l'une des conditions de l'art. 8M est réalisée. Art. 8J
Indemnité
1 L'Etat verse au propriétaire exproprié une indemnité fixée par le département. Elle correspond au loyer licite selon le code des obligations, éventuellement au loyer fixé selon l'article 6, alinéa 7, s'il s'agit d'un appartement ayant subi une transformation autorisée. 2 L'indemnité peut être modifiée par le département, après chaque période annuelle, dans la mesure admise par le droit fédéral. Art. 8K
Conditions de mise à disposition
1 L'appartement exproprié est mis à disposition d'une personne régulièrement inscrite à l'office du logement social et désignée par ce dernier. L'attribution est faite en priorité aux familles et aux personnes à revenus modestes. Le propriétaire de l'appartement est consulté au préalable. Il est invité, à nouveau, à conclure un bail avec la personne retenue, pour une durée suffisante moyennant un loyer abordable. 2 Le bénéficiaire de l'appartement est redevable envers l'Etat d'une indemnité d'occupation des locaux, fixée par le département.

Art. 8L
Travaux et autres frais d'exploitation
1 L'Etat peut entreprendre dans l'appartement exproprié ou dans l'immeuble où il est situé, les travaux nécessaires pour rendre cet appartement habitable. Le département fait application à cet effet des articles 129 à 136 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988. 2 De même, l'Etat peut prendre en charge les autres frais d'exploitation nécessaires à l'habitation. Art. 8M
Fin de la mesure d'expropriation
La mesure d'expropriation est temporaire. Elle prend fin lorsqu'elle n'est plus justifiée et notamment dans l'un des cas suivants: a) le propriétaire de l'appartement et le bénéficiaire concluent le bail; b) le bénéficiaire de l'appartement le libère de son propre chef et le propriétaire consent à le remettre en location, pour une durée suffisante et à un loyer abordable; c) le propriétaire a obtenu une autorisation de démolir ou de transformer l'immeuble et les travaux envisagés doivent nécessairement être exécutés hors la présence des occupants; dans cette hypothèse, le propriétaire doit préalablement s'engager à exécuter les travaux autorisés à bref délai et fournir à l'appui de son engagement des preuves concrètes; d) le propriétaire de l'appartement justifie de l'existence d'un besoin réel des locaux pour lui-même ou pour ses proches parents ou alliés. Art. 8N
Les dispositions de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933, relatives à la commission cantonale de conciliation et d'estimation ne sont pas applicables aux mesures prises en vertu du présent chapitre. La Chambre genevoise immobilière et deux particuliers ont saisi le Tribunal fédéral d'un recours de droit public tendant à l'annulation de ces nouvelles règles; le Tribunal fédéral a rejeté le recours dans la mesure où il était recevable, au sens des

Erwägungen

Considérants:

2. Les recourants invoquent principalement les art. 22ter, 31 Cst. et 2 Disp. trans. Cst. Ils estiment que les dispositions introduites dans la loi sur les démolitions et transformations par la novelle du 27 septembre 1992 ne sont pas justifiées par un intérêt public suffisant, qu'elles restreignent de manière disproportionnée le droit de

propriété et qu'elles sont incompatibles avec le droit civil fédéral parce que celui-ci règle exhaustivement les relations entre bailleurs et locataires. a) Les mesures étatiques portant atteinte au droit de propriété ne sont compatibles avec l'art. 22ter Cst. que si elles reposent sur une base légale, condition qui n'est pas en cause dans la présente affaire; elles doivent aussi être justifiées par un intérêt public suffisamment important pour entraîner une restriction du droit de propriété et respecter le principe de la proportionnalité (ATF 118 Ia 387 consid. 4a, ATF 117 Ia 39, 419 consid. 4b). Quelle que soit l'importance de l'intérêt public à prendre en considération, cette institution fondamentale de l'ordre juridique suisse ne doit pas être vidée de sa substance; la possibilité d'acquérir la propriété privée, d'en jouir et de l'aliéner doit être en principe maintenue (ATF 113 Ia 132 consid. 6). Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints au moyen d'une autre mesure moins restrictive. En outre, il interdit toute limitation qui aille au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts

publics et privés qui sont compromis (ATF 117 Ia 446 consid. a, 483 consid. g, ATF 113 Ia 134 consid. b; intérêts publics: ATF 110 Ia 34). Si cela est nécessaire, un bien peut être exproprié ou frappé d'une restriction équivalant à une expropriation, mais le propriétaire doit alors être pleinement indemnisé (art. 22ter al. 3 Cst.; ATF 118 Ia 387 consid. 4a, ATF 117 Ia 419 consid. 4b).
Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une mesure répond à un intérêt public suffisant et satisfait au principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il doit tenir compte de circonstances locales ou se prononcer sur de pures questions d'appréciation (ATF 118 Ia 397 consid. b, ATF 117 Ia 431 consid. 4a). b) L'art. 31 Cst. interdit aux cantons de restreindre la liberté du commerce et de l'industrie par des mesures qui, fondées sur des motifs de politique économique, interviennent dans la libre concurrence pour favoriser certaines branches d'activité ou certaines formes d'exploitation, ou tendent à diriger l'économie selon un certain plan. Cette disposition ne s'oppose en revanche pas aux mesures de politique sociale qui tendent à accroître le bien-être de l'ensemble ou d'une grande partie de la population par l'amélioration des conditions de vie, de la santé ou des loisirs, à moins que ces mesures

n'entravent la libre concurrence (ATF 116 Ia 414 consid. 9b, ATF 113 Ia 138 consid. 8a et 8b, ATF 111 Ia 29 consid. a). Les restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie doivent par ailleurs avoir une base légale, répondre à un intérêt public suffisant et respecter le principe de la proportionnalité (ATF 119 Ia 42 consid. 4a, 67 consid. 6a, ATF 118 Ia 176 consid. 1).
c) L'art. 2 Disp. trans. Cst. fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 112 Ia 401 consid. 4a; voir aussi ATF 116 Ia 272 consid. 4a, 279 consid. b). Cela concerne en particulier les règles de droit public cantonal qui sont en concours avec le droit civil fédéral, dans leurs rapports avec ce droit; de telles règles, que les cantons peuvent édicter en vertu de l'art. 6 CC, ne sont admissibles que si elles sont motivées par un intérêt public pertinent (ATF 119 Ia 61 consid. 2b, ATF 114 Ia 355 consid. 4a, ATF 113 Ia 141 consid. a). En matière de législation sur le logement, il est interdit aux cantons d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de bail, car ces rapports sont réglés exhaustivement par le droit fédéral (ATF 117 Ia 331 consid. 2b, ATF 113 Ia 143 consid. 9d). Le Tribunal fédéral examine librement si une règle cantonale est compatible avec le droit fédéral (ATF 118 Ia 301 consid. a, ATF 117 Ia 473 consid. a, ATF 116 Ia 272 consid. 4a).

3. Certaines des critiques présentées tendent à l'annulation de l'ensemble des art. 8A à 8N LDTR. a) Ces dispositions constituent prétendument un corps étranger dans la loi sur les démolitions et transformations, rendant ce texte incohérent et incompréhensible au point que son application correcte en serait compromise. Cette argumentation ne contient aucune référence aux droits constitutionnels qui peuvent être invoqués devant le Tribunal fédéral; à première vue, elle ne satisfait donc pas aux exigences de l'art. 90 al. 1 let. b OJ. Il n'est toutefois pas nécessaire d'examiner si elle est recevable car elle est manifestement mal fondée.
La loi sur les démolitions et transformations a été édictée dans le but de préserver l'habitat et le caractère des quartiers d'habitation, en principe partout où des logements existent, hormis dans les quartiers de villas. Elle prévoit notamment des restrictions à la démolition, à la transformation et au changement d'affectation des maisons

d'habitation, ainsi que l'encouragement de leur rénovation. Les dispositions nouvellement adoptées ne modifient pas ce but de la loi et elles n'en altèrent pas le sens, alors même que l'initiative populaire dont elles sont issues prétendait combattre les logements vides et la spéculation; elles complètent simplement les moyens mis à disposition des autorités pour réaliser l'objectif déjà fixé. Certes, après l'adjonction d'une réglementation qui n'a apparemment pas de rapport direct avec la démolition, la transformation ou la rénovation de maisons d'habitation, la loi se présenterait peut-être mieux sous un titre et avec une systématique différents, mais cela n'autorise pas à la juger incohérente et impossible à appliquer correctement. b) Les recourants contestent que la réglementation ainsi introduite soit justifiée par un intérêt public suffisant. Celle-ci institue le droit de l'Etat de réquisitionner les appartements laissés abusivement vides, au profit des personnes à revenu modeste qui recherchent des logements correspondant à leur capacité économique. En période de pénurie, l'Etat peut ainsi exproprier l'usage d'un appartement laissé vide durant plus de trois mois consécutifs, si le propriétaire refuse de l'offrir sur le marché locatif et n'en a pas besoin pour lui-même ou ses proches parents ou alliés, et cela sans qu'une démolition ou une transformation importante ne s'impose. L'expropriation est temporaire; elle prend fin dès qu'elle ne se justifie plus, en particulier lorsque le propriétaire a besoin de l'appartement pour lui-même ou ses proches parents ou alliés, ou obtient l'autorisation de procéder à des travaux importants. L'exproprié a droit à une indemnité équivalant à un loyer "licite selon le code des obligations", versée par l'Etat; celui-ci a le droit de percevoir une indemnité d'occupation due par l'attributaire de l'appartement. Cette mesure vise à éviter que des logements en état d'être habités, appartenant à une catégorie touchée par la pénurie, ne soient délibérément laissés vides et sans entretien, dans l'attente que leur dégradation justifie un abandon de leur affectation locative ou leur conversion en logements de luxe par le biais d'une reconstruction ou d'une transformation, ou même dans l'attente d'un assouplissement de la législation genevoise sur les démolitions et transformations. Elle constitue la réponse du législateur à une pratique qui a sévi à Genève jusqu'à une époque récente, provoquant une altération du climat social et des troubles de l'ordre public avec, notamment, des occupations de logements vides par des squatters (voir les arrêts du 21 novembre 1990 dans la cause SI X., SJ 113/1991 p. 607; du 8 mai

1991 dans la cause M., SJ 113/1991 p. 602; du 11 février 1993 dans la cause M., ATF 119 Ia 28, SJ 115/1993 p. 293). Il s'agit d'un instrument supplémentaire de lutte contre la pénurie de logements; à l'instar des autres mesures déjà instituées dans ce but par la loi sur les démolitions et transformations, elle répond à un intérêt public suffisamment important pour justifier des restrictions au droit de propriété, à la liberté économique et à l'application de certaines règles de droit civil fédéral (ATF 116 Ia 414 /415, ATF 113 Ia 133 consid. a, ATF 111 Ia 26 consid. 3a). Le Tribunal fédéral a certes jugé inconstitutionnelle une initiative populaire qui proposait une mesure analogue, parce que le texte proposé était entièrement silencieux quant aux conditions et aux modalités de l'application de cette mesure, mais l'arrêt ne dénie pas l'existence d'un intérêt public suffisant (ATF 112 Ia 388 consid. b). Dans la présente affaire, le législateur genevois limite le droit de réquisition à des situations dans lesquelles d'autres mesures moins graves n'ont pas donné de résultat; il règle l'indemnisation du propriétaire et il institue une véritable procédure d'expropriation. Les recourants font état de la relative détente que l'on observe actuellement sur le marché locatif dans le canton de Genève, et du caractère désormais marginal de la pratique des logements maintenus vides. Ils soutiennent que dans cette situation, les dispositions attaquées ne sont plus justifiées par un intérêt public. Or, le marché du logement évolue de manière souvent imprévisible dans les régions urbaines, et l'on ne saurait reprocher au législateur de doter à temps les autorités compétentes des moyens propres à prévenir les crises et à en atténuer les effets lorsqu'elles sont inévitables. Par ailleurs, il résulte de leur texte que ces dispositions ne sont applicables qu'en période de pénurie de logements, et seulement aux catégories concernées.

4. D'autres critiques sont dirigées spécialement contre certaines desdites dispositions. a) L'art. 8A LDTR déter-

mine les logements auxquels les mesures critiquées sont applicables. Selon les recourants, la définition légale est excessivement imprécise, et donc contraire au principe de la proportionnalité, parce que selon l'art. 8A al. 1 LDTR, elle porte sur tous les appartements dont la population a besoin. Cette argumentation repose sur une lecture manifestement incomplète du texte légal: celui-ci touche seulement les appartements appartenant à une catégorie dans laquelle le taux des logements vacants est inférieur à 2% (art. 8A al. 2 LDTR).

BGE 119 Ia 348 S. 357

Les recourants critiquent par ailleurs ce taux; ils soutiennent que le marché du logement doit être considéré comme détendu dès que le taux des logements vacants atteint 1,5%. C'est en vain que le Conseil d'Etat met en doute leur intérêt - même virtuel - à soulever ce grief, au motif que le taux considéré est aujourd'hui bien inférieur à 1,5%; en effet, si la loi fixait le taux des logements vacants à un niveau trop élevé, le droit d'expropriation prévu par les art. 8B à 8N LDTR pourrait être mis en oeuvre alors même qu'il ne serait plus justifié par un intérêt public suffisant. Le grief est toutefois mal fondé car le législateur cantonal n'abuse pas de son pouvoir d'appréciation, en ce qui concerne l'existence et l'importance de l'intérêt public, en fixant le taux déterminant à 2%. L'art. 8A al. 3 LDTR, d'où il ressort que la réglementation litigieuse n'est pas applicable aux appartements de plus de sept pièces, est prétendument incompatible avec l'art. 253b al. 2 CO. Cette règle de droit fédéral exclut de la protection contre les loyers abusifs les baux d'appartements et de maisons familiales de luxe comprenant six pièces ou plus (cuisine non comprise). Les mesures visant à lutter contre la pénurie d'appartements locatifs ne devraient donc pas, de l'avis des recourants, s'appliquer à de tels logements; or, apparemment, l'art. 8A al. 3 LDTR étend le champ d'application de ces mesures aux appartements de sept pièces. Le Conseil d'Etat explique que, selon les usages locatifs dans le canton de Genève, la cuisine est comptée comme une pièce et que, par conséquent, la disposition contestée doit être interprétée comme se rapportant au logement de six pièces ou plus, cuisine non comprise. Cela exclut d'emblée que cette disposition puisse être jugée contraire à l'art. 2 Disp. trans. Cst. b) Aux termes de l'art. 8B LDTR, l'Etat peut acquérir par voie d'expropriation l'usage temporaire des appartements locatifs laissés vides de tout occupant durant plus de trois mois, sans motif légitime. Les recourants estiment que le délai de vacance de trois mois est trop bref au regard du principe de la proportionnalité. Ils se réfèrent à une opinion émise dans l'un des avis de droit requis par les autorités cantonales, selon laquelle le refus de louer pendant ce laps de temps ne suffit pas à démontrer une volonté abusive du propriétaire; un délai de six mois serait préférable. La solution critiquée doit être examinée dans son contexte: la loi commande au propriétaire ou au gérant d'un appartement vide de l'annoncer dans les trois mois au contrôle de l'habitant (art. 8E LDTR), puis d'indiquer dans les quinze jours les motifs pour lesquels l'appartement n'est pas loué (art. 8F LDTR). Cette démarche

BGE 119 Ia 348 S. 358

accomplie, ce n'est que si le propriétaire ou son mandataire n'a pas apporté la preuve d'un motif légitime qu'il est invité à relouer dans les deux mois l'appartement vide à un "loyer abordable", soit au locataire de son choix, soit à une personne proposée par l'office cantonal du logement social (art. 8G LDTR). Seulement après l'expiration de ces délais, le Conseil d'Etat peut examiner s'il se justifie d'exercer le droit de réquisition (art. 8H LDTR). Ces modalités préservent le droit d'être entendu du propriétaire, celui-ci pouvant fournir à temps toutes les explications qu'il juge utiles ou modifier son comportement pour éviter l'intervention de l'Etat. Cette réglementation ne présente aucune rigueur inutile ou excessive et, en particulier, le délai de trois mois ne peut être tenu pour insuffisant. c) L'art. 8C LDTR définit l'appartement laissé abusivement vide, dont l'usage est susceptible d'être exproprié; il vise "tout appartement inoccupé qui n'est pas offert en location, ou qui fait l'objet d'une location fictive, ou qui ne trouve pas preneur parce que le loyer réclamé dépasse de manière abu-

sive le loyer admissible en vertu du droit fédéral". Les recourants estiment cette disposition incompatible avec le droit civil fédéral parce qu'elle inclut les logements qui ne trouvent pas preneur en raison de leur loyer; à leur avis, elle institue un contrôle indirect des loyers. Les logements offerts à la location ne sont pas considérés comme vides et ils ne sont donc pas soumis au droit d'expropriation. La clause critiquée exclut qu'un logement soit offert de façon fictive à la location, par le biais d'un loyer fixé délibérément à un taux exagéré par rapport au confort, à la situation et aux autres caractéristiques de ce logement, et que le droit d'expropriation soit ainsi éludé. Cette clause, à l'instar de celle visant la location fictive, est dès lors justifiée par le but de la loi et, partant, par l'intérêt public. Au demeurant, elle se réfère au loyer admissible en vertu du droit fédéral (art. 269 et 269a CO), de sorte qu'elle ne limite pas la liberté contractuelle au-delà de ce qui est déjà prévu par ce droit. d) L'art. 8D LDTR prévoit qu'un logement peut en principe être laissé inoccupé, sans droit d'expropriation de l'Etat, lorsque le bâtiment fait l'objet d'une demande d'autorisation de démolir ou de transformer. Les recourants soutiennent que cette disposition n'est pas conforme au principe de la proportionnalité du fait que d'autres circonstances doivent aussi être admises comme motifs légitimes, en sus de celle qui est énoncée. Cette objection méconnaît que le cas explicitement

retenu dans le texte légal n'est qu'un exemple, ce que révèle l'adverbe "notamment" placé au début du texte. Celui-ci n'empêche nullement l'autorité, si un motif sérieux est invoqué, de procéder à une pesée objective et complète de tous les intérêts en présence. Par ailleurs, il est évident que l'expropriation ne pourra pas être ordonnée au cas où le propriétaire aurait besoin des locaux pour lui-même ou pour ses proches parents ou alliés, puisque, en vertu de l'art. 8M let. d LDTR, l'existence d'un tel besoin entraîne la levée de la mesure. f) Le droit d'expropriation s'exerce selon la procédure prévue par les art. 8G et 8H LDTR, comprenant d'abord un ordre de relouer le logement "à un loyer abordable", avec menace de l'amende administrative et de l'expropriation de l'usage, puis une décision d'expropriation et de prise de possession immédiate. aa) Les recourants s'en prennent à l'ordre de relouer à un "loyer abordable"; ils dénoncent l'imprécision de ces termes. Cette critique met en évidence le vocabulaire inconstant du texte légal où il est question de loyer "admissible" (art. 8C LDTR), "abordable" (art. 8G LDTR) ou "licite" (art. 8J LDTR), alors que d'après le contexte dans lequel ils sont employés et les motifs exposés par les auteurs de l'initiative (Mémorial des séances du Grand Conseil du canton de Genève 1991 p. 3780 et ss), ces différents termes se rapportent tous au loyer non abusif au sens des art. 269 et 269a CO. Pour le surplus, dûment interprété, l'art. 8G LDTR n'entraîne aucune atteinte inadmissible aux intérêts du propriétaire. bb) En vertu de l'art. 8H al. 1 LDTR, deuxième phrase, le droit d'expropriation suppose que "l'appartement dont il s'agit se trouve dans un immeuble dont les loyers répondent, ou répondaient jusqu'à récemment, aux besoins prépondérants de la population". Cette clause exige que non seulement le logement concerné appartienne à une catégorie de logements touchée par la pénurie, mais encore que cette condition soit satisfaite pour tous ceux du bâtiment dans lequel il se trouve; en effet, les catégories de logements auxquelles se réfère l'art. 8A al. 2 LDTR sont caractérisées par le nombre des pièces et le loyer par pièce (art. 8 al. 1 du règlement d'application de la loi sur les démolitions et transformations, du 27 juillet 1983), et les loyers qui "répondent aux besoins prépondérants de la population" sont évidemment ceux des catégories les plus fortement recherchées et donc touchées par la pénurie. Selon la réponse du Conseil d'Etat, les mots "ou répondaient jusqu'à récemment" permettent de prendre en considération, lorsqu'un bâtiment est vide, les loyers que payaient les derniers locataires. Cette interprétation est plausible, de sorte que,

contrairement à l'opinion des recourants, le texte légal est suffisamment clair. cc) Aux termes de l'art. 6 al. 2 Cst./GE, une expropriation n'est admissible que lorsque l'utilité publique de cette mesure a été déclarée par le pouvoir législatif. Les recourants tiennent pour contraire à cette disposition et au principe de la séparation des pouvoirs que selon l'art. 8H al. 2 LDTR, première phrase, le Conseil d'Etat soit habilité à déclarer l'utilité publique d'une expropriation. Or, depuis longtemps, la constitution cantonale est interprétée en ce sens que les cas d'expropriation doivent soit faire l'objet d'une décision individuelle du pouvoir législatif, soit être définis par une règle générale et abstraite édictée par lui; ces deux éventualités sont prévues par l'art. 3 al. 1 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (ci-après LEx/GE), dans sa teneur actuelle, et elles l'étaient déjà dans le texte initial de 1933 (Recueil authentique de la législation genevoise 119/1933 p. 155). L'art. 8H al. 2 LDTR ne viole donc ni l'art. 6 al. 2 Cst./GE, ni la répartition des compétences garantie par le principe de la séparation des pouvoirs (cf. ATF 119 Ia 33 /34). dd) En règle générale, l'expropriant ne peut exercer les droits qui lui sont conférés par l'expropriation qu'après l'estimation et le paiement de l'indemnité (art. 75, 77, 78, 80 LEx/GE). Cependant, lorsque l'exercice de ces droits est urgent pour des motifs d'intérêt public, le Conseil d'Etat peut autoriser un envoi en possession anticipé, après avoir entendu l'exproprié (art. 81A LEx/GE). Pour l'expropriation instituée par les dispositions entreprises, une procédure spéciale d'estimation est prévue et l'indemnité est due par versements périodiques, à l'instar du loyer auquel elle correspond (art. 8J et 8N LDTR). A teneur de l'art. 8H al. 2 LDTR, deuxième phrase, l'exercice du droit exproprié est présumé urgent et la prise de possession anticipée du logement concerné est ordonnée par le Conseil d'Etat en même temps que l'expropriation. Les recourants soutiennent que cette dernière disposition ne laisse aucun pouvoir d'appréciation au Conseil d'Etat, quant à l'ordre de prise de possession anticipée, et qu'elle viole donc le principe de la proportionnalité. Cette argumentation est erronée car le texte légal n'exclut pas qu'à la suite d'une pesée des intérêts en présence, la présomption d'urgence soit renversée et que le Conseil d'Etat ordonne le report de la prise de possession jusqu'à ce que l'indemnisation soit liquidée par un titre exécutoire. Le propriétaire ayant le droit d'être entendu préalablement à l'expropriation, il lui est

loisible de demander ce report et d'exposer son point de vue à ce sujet. h) Selon l'art. 8J LDTR, le propriétaire exproprié a droit à une indemnité correspondant au "loyer licite selon le code des obligations"; cette indemnité peut être modifiée par l'autorité, après chaque période annuelle, "dans la mesure admise par le droit fédéral". Cette réglementation a pour but de placer le propriétaire dans la situation économique qu'il pourrait obtenir s'il plaçait le logement concerné sur le marché locatif. L'indemnité qu'elle prévoit correspond au loyer; elle est adaptable chaque année, par analogie avec le terme de résiliation que l'on fixe le plus couramment dans les baux d'appartements. Sur cette base, bien que le texte ne le précise pas, l'autorité peut prendre en considération les frais accessoires désignés à l'art. 257b al. 1 CO et allouer au propriétaire, le cas échéant, les autres prestations que celui-ci pourrait normalement réclamer à un locataire, telles que d'éventuels dommages-intérêts. Ainsi compris, le texte assure au propriétaire la juste indemnité garantie, en cas d'expropriation, par l'art. 22ter al. 3 Cst. Les recourants prétendent en vain que l'expropriation de l'usage diminue notablement la valeur vénale du logement, et que l'indemnisation prévue par la loi est donc insuffisante. En effet, on ne voit pas pourquoi cette valeur serait inférieure à celle d'un logement normalement loué. Ils reprochent aussi en vain à la loi de ne pas laisser au propriétaire, conformément au droit civil, le droit de modifier le "loyer" qui lui est dû par l'Etat, car l'expropriation de l'usage crée entre eux uniquement un rapport de droit public, l'exproprié ne concluant aucun contrat avec l'Etat.
Aux termes de l'art. 6 al. 2 Cst./GE, l'indemnité d'expropriation doit être fixée par les tribunaux. A l'instar de l'art. 6 par. 1 CEDH qui garantit lui aussi le droit d'accéder à un tribunal (ATF 119 Ia 95 consid. 5, 328 consid. 6a), et contrairement à l'opinion des recourants, cette disposition cantonale n'interdit pas que l'indemnité soit estimée en première instance par une autorité dépendant du pouvoir exécutif, si l'exproprié peut recourir à un tribunal exerçant un pouvoir d'examen complet des faits et du droit. Or, ce recours est prévu par les art.

15, 16 al. 2 et 17 LDTR. i) L'art. 8L LDTR, relatif aux travaux que l'Etat peut ordonner ou, au besoin, faire exécuter d'office, doit être interprété conformément au but de l'expropriation de l'usage, qui tend à maintenir l'habitation du logement. Seuls des travaux absolument indispensables à la salubrité et à la sécurité peuvent donc être ordonnés, tels que,

par exemple, le rétablissement de la distribution de l'eau et de l'électricité, la pose de serrures ou la réparation des fenêtres; toute rénovation ou transformation est exclue. Ainsi comprise, la disposition en cause prévoit seulement des travaux que le propriétaire devrait lui-même ordonner s'il maintenait volontairement l'habitation des locaux, de sorte qu'elle ne porte pas d'atteinte disproportionnée à son droit de propriété; elle ne contredit pas non plus l'art. 8D LDTR prévoyant qu'un logement peut être laissé vide lorsque, en raison de l'état du bâtiment, le propriétaire demande l'autorisation de procéder à une transformation qui serait incompatible avec la présence d'un habitant, et que cette demande paraît justifiée. Enfin, elle ne viole pas l'art. 260a CO relatif aux travaux exécutés par le locataire, car il n'existe pas de bail à loyer entre l'Etat et le propriétaire exproprié. Les recourants soutiennent avec raison qu'en vertu de l'art. 4 Cst., le propriétaire a le droit d'être entendu avant toute décision ordonnant des travaux. Ils n'indiquent cependant pas en quoi le texte légal ferait obstacle au respect de cette garantie constitutionnelle; le grief qu'ils tirent de celle-ci n'est donc pas suffisamment motivé.