Urteilskopf

128 I 206

19. Extrait de l'arrêt de la Ie Cour de droit public dans la cause B., Masse en faillite X. et V. contre Grand Conseil du canton de Genève (recours de droit public) 1P.270/2002 du 19 juin 2002

Regeste (de):
Art. 49 BV; Genfer Gesetze über die Abbrüche, Umbauten und Renovierungen von Wohnhäusern (LDTR) sowie über die Anwendung des SchKG (LALP); Zwangsverwertung von Wohnungen im Stockwerkeigentum; Pflicht zum gesamthaften Verkauf der Wohnungen; Veräusserungsbewilligung. Art. 134 ff. SchKG, Art. 45 ff. VZG.

Die dem Betreibungs- und Konkursamt auferlegte Verpflichtung, die Wohnungen zusammen zu verkaufen und um eine vorherige Bewilligung zu ersuchen, widerspricht Bundesrecht, insbesondere Art. 134 SchKG (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 49 Cst.; lois genevoises sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR), et d'application de la LP (LALP); réalisation forcée d'appartements en propriété par étages; obligation de vendre en bloc; autorisation d'aliéner. Art. 134 ss LP, art. 45 ss ORFI.

L'obligation, faite à l'office des poursuites et faillites, de vendre en bloc les appartements et de requérir une autorisation préalable, est contraire au droit fédéral, en particulier à l'art. 134 LP (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 49 Cost.; leggi ginevrine sulle demolizioni, trasformazioni e rinnovazioni di abitazioni (LDTR), e di applicazione della LEF (LALP); realizzazione forzata d'appartamenti in proprietà per piani; obbligo di vendere in blocco; autorizzazione d'alienazione. Art. 134 segg. LEF, art. 45 segg. RFF.

L'obbligo imposto all'ufficio d'esecuzione e fallimenti di vendere in blocco gli appartamenti e di richiedere un'autorizzazione preventiva è contrario al diritto federale, in particolare all'art. 134 LEF (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 206

BGE 128 I 206 S. 206

La loi genevoise sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996 (ci-après: LDTR; RS/GE L 5/20), a pour but la préservation de l'habitat et des

BGE 128 I 206 S. 207

conditions de vie existants, en prévoyant notamment des restrictions quant à l'aliénation des appartements

destinés à la location (art. 1 al. 2 let. c). Ces mesures figurent à l'art. 39 (auparavant, art. 9A) de la loi, dont la teneur était la suivante: Art. 39 Aliénation
1 L'aliénation, sous quelque forme que ce soit (notamment cession de droits de copropriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions, de parts sociales), d'un appartement à usage d'habitation, jusqu'alors offert en location, est soumise à autorisation dans la mesure où l'appartement entre, à raison de son loyer ou de son type, dans une catégorie de logements où sévit la pénurie. Motifs de refus
2 Le département refuse l'autorisation lorsqu'un motif prépondérant d'intérêt public ou d'intérêt général s'y oppose. L'intérêt public et l'intérêt général résident dans le maintien, en période de pénurie de logements, de l'affectation locative des appartements loués. Exception
3...[Exception concernant l'acquisition du logement par le locataire en place]Motifs d'autorisation
4 Le département autorise l'aliénation d'un appartement si celui-ci: a) a été dès sa construction soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue; b) était, le 30 mars 1985, soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue et qu'il avait déjà été cédé de manière individualisée; c) n'a jamais été loué;
d) a fait une fois au moins l'objet d'une autorisation d'aliéner en vertu de la présente loi. 5...[Relogement du locataire]
Le 6 avril 2001, le Grand Conseil genevois a adopté la loi no 8188 modifiant diverses dispositions de la LDTR, en particulier l'art. 39 al. 4 et 6 dont la nouvelle teneur est la suivante: Art. 39 al. 4 Motifs d'autorisation (nouvelle teneur)
4...[lettres a à d identiques]
L'autorisation ne porte que sur un appartement à la fois. Une autorisation de vente en bloc peut toutefois être accordée en cas de mise en vente simultanée, pour des motifs d'assainissement financier, de plusieurs appartements à usage d'habitation ayant été mis en propriété par étages et jusqu'alors offerts en location, avec pour condition que l'acquéreur ne peut les revendre que sous la même forme, sous réserve d'une autorisation individualisée au sens du présent alinéa.

Art. 39 al. 6 Ventes forcées (nouveau)
6 En cas de vente aux enchères ou de gré à gré portant sur plusieurs appartements à usage d'habitation ayant été mis en propriété par étages et jusqu'alors offerts en location, l'office des poursuites et faillites est tenu de les vendre en bloc, avec comme condition que l'acquéreur ne peut les revendre que sous la même forme, sous réserve de l'obtention d'une autorisation individualisée au sens de l'alinéa 4. L'office doit requérir l'autorisation d'aliéner les appartements mis en vente aux enchères avant de procéder à la vente. Le registre foncier rejette les réquisitions de transfert de propriété qui ne sont pas au bénéfice d'une autorisation d'aliéner en force. Cette modification porte également sur l'introduction d'un art. 37 dans la loi d'application dans le canton de Genève de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 16 mars 1912 (ci-après: LALP; RS/GE E 3/60), ainsi rédigé: Art. 37 (nouveau)
1 Les préposés sont également tenus de respecter les dispositions légales cantonales applicables à la mise en vente d'objets immobiliers, notamment la LDTR. 2 En cas de vente de gré à gré ou aux enchères d'appartements à usage d'habitation ayant été mis en propriété par étages et jusqu'alors offerts en location, le préposé est tenu de requérir au préalable l'autorisation d'aliéner l'appartement mis en vente conformément à la loi précitée. 3 En cas de vente portant sur plusieurs appartements offerts en location et soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue au sens de l'art. 39, alinéa 1, de la loi précitée, l'office des poursuites et faillites est tenu de les vendre en bloc, conformément à l'art. 39, alinéa 6, de la loi précitée. Il informe l'acquéreur qu'il ne pourra les revendre que sous la même forme, sous réserve de l'obtention d'une autorisation individualisée au sens de l'art. 39, alinéa 4, de la loi précitée. Cette mention doit figurer dans les publications de vente.
4 Les décisions prises par les offices des poursuites et faillites en vertu du présent article sont susceptibles d'un recours conformément aux voies de recours prévues dans la loi précitée (chapitre X). Faute de référendum, cette modification législative a été promulguée le 30 mai 2001 et déclarée exécutoire dès le lendemain, à l'exception

de l'art. 37 LALP, soumis à l'approbation de la Confédération. La loi no 8188 fait l'objet de trois recours de droit public, déposés par B., par la masse en faillite X. et par V. Invoquant la force dérogatoire du droit fédéral, ils concluent à l'annulation des art. 39 al. 6 LDTR et 37 LALP, sous suite de frais et dépens. Le Grand Conseil conclut au rejet des recours dans la mesure où ils sont recevables. L'Office fédéral de la justice (OFJ) a indiqué que

BGE 128 I 206 S. 209

l'approbation fédérale avait été accordée, le 27 mars 2002, "sous la réserve que cette modification législative puisse faire l'objet d'une interprétation conforme au droit fédéral". Après l'approbation fédérale, la loi no 8188 a fait l'objet d'une promulgation d'ensemble le 19 avril 2002, étendue à l'art. 37 LALP, contre laquelle les mêmes personnes ont également recouru. Le Tribunal fédéral a admis les recours et annulé les art. 39 al. 6 LDTR et 37 LALP.

Erwägungen

Extrait des considérants:

5. La législation sur la poursuite pour dettes et la faillite est de la compétence de la Confédération (art. 122 al. 1 Cst., art. 64 aCst.), puisque, du point de vue des compétences, ce domaine est rattaché au droit civil fédéral (ATF 115 III 1 consid. 4 p. 4; message relatif à la nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 345). Pour le surplus, même s'il tend à la réalisation du droit matériel (AMONN, Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, Berne 1993, p. 19), le droit de poursuite se rapporte à la phase finale d'une procédure civile et, comme celle-ci, tend à régler l'intervention de l'Etat dans les rapports entre créanciers et débiteurs. Il s'agit, matériellement, d'une discipline autonome du droit public (cf. GILLIÉRON, Commentaire de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, Lausanne 1999, n. 6 ad art. 1-37 LP; MARTI, Commentaire zurichois, remarques préalables ad art. 5 et 6 CC, n. 160; ATF 118 Ia 118 consid. 1b p. 122, faisant une exception pour la procédure d'exequatur; message du 8 mai 1991 concernant la révision de la LP, FF 1991 III 5), de sorte que les dispositions contestées ne sont pas de celles qui sont réservées à l'art. 6 CC. Cela n'est toutefois pas déterminant, l'essentiel étant que la Confédération dispose dans ce domaine d'une compétence exclusive (ATF 108 II 180 consid. 2a p. 182 et les arrêts cités; message précité, FF 1991 III 50), les attributions d'exécution des cantons étant limitées aux dispositions d'organisation et de procédure.

5.1 La vente forcée d'immeubles peut avoir lieu après une poursuite par voie de saisie, après une poursuite en réalisation de gage, ensuite d'une faillite ou dans le cadre d'un concordat. Dans le premier cas, les immeubles sont saisis lorsque les meubles ne suffisent pas à couvrir le montant de la créance (art. 95 al. 2 LP). La réalisation a lieu dans les délais prévus aux art. 116 al. 1 et 133 al. 1 LP. L'office arrête les conditions des enchères

BGE 128 I 206 S. 210

d'après l'usage des lieux et de la manière la plus avantageuse (art. 134 LP). Les conditions de vente peu-

vent être attaquées par la voie de la plainte et du recours aux autorités de surveillance, notamment au motif qu'elles ne permettraient pas d'escompter le résultat le plus avantageux (GILLIÉRON, op. cit., n. 15 ad art. 134 LP). Fondée sur l'art. 15 LP, l'ordonnance du Tribunal fédéral du 23 avril 1920 sur la réalisation forcée des immeubles (ORFI; RS 281.42) précise notamment les actes préparatoires (art. 25 à 32), les conditions de vente (art. 45 à 52) et les enchères et l'adjudication (art. 53 à 72). Les conditions de vente doivent notamment préciser, lorsque la vente porte sur plusieurs immeubles, si ceux-ci sont mis en vente en bloc, par lots ou par parcelle (art. 45 al. 1 let. b ORFI). Dans la poursuite en réalisation de gage, la réalisation, dans le délai prévu à l'art. 145 LP, est soumise aux mêmes principes (art. 156 al. 1 LP). Les art. 106a à 108 ORFI portent sur la réalisation des immeubles en copropriété, et sur les droits de gages portant sur plusieurs immeubles. Dans le cas d'une faillite, l'immeuble tombe dans la masse et est réalisé par l'administration aux enchères publiques ou de gré à gré si les créanciers le jugent préférable (art. 256 al. 1 LP). Les art. 134 à 137 LP sont notamment applicables par analogie aux enchères (art. 259 LP).

5.2 Ce simple rappel suffit à démontrer que l'art. 39 al. 6 LDTR, et l'insertion d'une clause correspondante dans la LALP, posent d'insurmontables problèmes de compatibilité avec le droit fédéral. Si la modification législative ne change rien aux conditions de fond de l'art. 39 LDTR, elle les étend aux procédures de réalisation forcée portant sur des parts de PPE et heurtent plusieurs principes essentiels prévalant dans ce domaine.

5.2.1 De manière générale, l'exigence d'une autorisation préalable du Département genevois de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL) vient s'ajouter aux conditions fixées aux art. 134 ss LP. Or, l'art. 135 LP énumère les diverses conditions des enchères, précisées de manière très détaillée aux art. 45 à 52 ORFI. Il n'y a pas, dans ce contexte, de place pour des conditions supplémentaires posées par le droit public cantonal, tel l'octroi d'une autorisation fondée sur la LDTR. Telle qu'elle est prévue par le droit cantonal, l'exigence d'une autorisation préalable institue une procédure incidente - comprenant également, le cas échéant, la voie de recours prévue par la LDTR - dans le cadre de la réalisation forcée, qui n'est pas prévue par le droit fédéral; elle impose en outre l'intervention d'une autorité tierce (le

DAEL), alors que toutes les mesures d'exécution doivent être prises par le seul office.

5.2.2 La réalisation répond à une exigence principale, à savoir l'obtention des conditions les plus avantageuses (art. 134 LP). L'office dispose certes, dans ce cadre, d'une certaine marge d'appréciation, mais celle-ci a uniquement pour but la recherche de la solution économiquement la plus avantageuse, permettant de retirer de la vente un prix le plus élevé possible, dans l'intérêt des créanciers et débiteurs (ATF 126 III 33 consid. 2 p. 34). En dehors des exceptions - de droit fédéral - mentionnées ci-dessous, l'office ne peut pas renoncer à la vente pour des motifs étrangers au droit de poursuite. En cela, la condition d'une autorisation préalable accordée par le DAEL viole le droit fédéral. Une telle procédure pourrait retarder de manière inadmissible la réalisation forcée. Par ailleurs, l'éventuel refus de l'autorisation mettrait en échec la procédure de réalisation voire, dans le cas de la faillite, paralyserait indéfiniment la clôture de la procédure. Le Grand Conseil expose que la modification législative vise en particulier les poursuites en réalisation de gage faisant suite à des opérations spéculatives, fréquentes à Genève. Il n'y a pas lieu de rechercher si une telle justification est acceptable, car la loi ne fait aucune distinction selon le mode de poursuite, et encore moins selon l'existence de motifs spéculatifs.

5.2.3 L'élément central de l'art. 39 al. 6 LDTR, soit l'obligation de vendre en bloc lorsque la vente porte sur plusieurs appartements en PPE, est lui aussi incompatible avec le droit fédéral. Selon le Grand Conseil, le principe de la vente en bloc ne serait pas absolu, dès lors qu'une autorisation individualisée pourrait être obtenue aux conditions de l'art. 39 al. 4 LDTR. Il conviendrait de distinguer, selon le Grand Conseil, les trois causes de ventes forcées: la faillite, la saisie ou la poursuite en réalisation de gage. La loi viserait essentielle-

ment ce dernier cas, de loin le plus fréquent à Genève, où le créancier-gagiste est un établissement bancaire qui a consenti un prêt d'un montant exagéré, spéculant sur une vente à terme; le produit de la vente ne couvrirait de toute façon pas l'entier de la dette, de sorte que la possibilité de limiter la vente à certains appartements serait purement théorique. L'intérêt financier ne devrait pas être protégé dans de tels cas. Il y aurait aussi un risque que l'art. 39 LDTR puisse être contourné par le biais de telles ventes forcées.

5.2.4 Dans ses arrêts précédents (ATF 113 Ia 128 consid. 7a p. 133-134; ATF 111 Ia 23 consid. 3a p. 26 et les arrêts cités), le

BGE 128 I 206 S. 212

Tribunal fédéral a déjà affirmé que la réglementation de la LDTR correspond à un intérêt public évident, et que celui-ci peut l'emporter sur l'intérêt de l'aliénateur à retirer de la vente le meilleur bénéfice (arrêt 1P.2/1999 du 19 avril 1999, consid. 2f; arrêt 1P.321/1990 du 26 mars 1991). L'ensemble de cette jurisprudence se rapporte toutefois aux ventes ordinaires, pour lesquelles l'intérêt purement économique de l'aliénateur peut céder le pas devant l'intérêt public lié à la conservation du parc immobilier locatif. Il en va autrement en matière d'exécution forcée, car la recherche des conditions les plus favorables ne procède plus d'un simple intérêt privé, mais constitue une exigence imposée par le droit fédéral, dans l'intérêt non seulement du créancier, mais aussi du débiteur, qu'il y a lieu de protéger en évitant de vendre plus d'immeubles qu'il n'est nécessaire pour satisfaire le créancier poursuivant en capital, intérêts et frais, tout en protégeant au mieux les intérêts du créancier poursuivant et d'éventuels autres créanciers de rangs postérieurs (ATF 126 III 33 consid. 2 p. 34 concernant la poursuite en réalisation de gage). L'interdiction de vendre plus d'immeubles que nécessaire pour satisfaire le créancier poursuivant fait ainsi obstacle à une vente en bloc de tous les immeubles remis en gage, lorsque la créance peut être satisfaite par la vente de quelques immeubles seulement. Lorsque la loi ne prévoit pas un mode de réalisation déterminé (cf. par exemple l'art. 106a ORFI qui impose la vente de l'immeuble entier) l'office doit choisir, entre la vente en bloc et la vente individualisée, laquelle apparaît la plus avantageuse, ce à quoi s'oppose par principe l'art. 39 al. 6 LDTR. Par ailleurs, la condition de revendre sous la même forme - soit en bloc -, outre qu'elle peut également avoir des répercussions sur la valeur de l'immeuble et entraver ainsi une réalisation aux meilleures conditions possible, n'apparaît pas comme une condition admissible au regard de la LP.

5.2.5 Le Grand Conseil invoque également l'art. 22 al. 1 LP, dont la teneur est la suivante: "Sont nulles les mesures contraires à des dispositions édictées dans l'intérêt public ou dans l'intérêt de personnes qui ne sont pas parties à la procédure. Les autorités de surveillance constatent la nullité indépendamment de toute plainte". L'autorité intimée soutient que le législateur fédéral aurait ainsi entendu réserver une possibilité dérogatoire fondée sur un intérêt public cantonal important, tel l'intérêt au maintien de logements bon marché et la lutte contre la pénurie de logements. Cette opinion n'est pas défendable: l'art. 22 LP ne fonde en rien une compétence des cantons pour déroger à la LP pour des motifs

BGE 128 I 206 S. 213

d'intérêt public. Cette disposition, comme l'indique son titre, régit la procédure de plainte et permet une intervention d'office de l'autorité de surveillance; elle ne fait que préciser, en s'inspirant de la jurisprudence du

Tribunal fédéral, les causes et les conséquences de la nullité de différents actes de poursuite. Les "dispositions" visées à l'art. 22 al. 1 LP n'ont pas le caractère général que leur prête le Grand Conseil: il s'agit essentiellement des règles impératives du droit de poursuite que doivent respecter les organes d'exécution forcée (FF 1991 III 45-46; voir les nombreux exemples cités par GILLIÉRON, op. cit., n. 11 ss ad art. 22 LP). Il ne s'agit dès lors nullement d'une attribution de compétence en faveur des cantons. Celle-ci, dont la portée restreinte est rappelée ci-dessus, est définie aux art. 23 ss LP.

5.2.6 On ne saurait non plus tenir l'art. 39 al. 6 LDTR pour une simple charge de droit cantonal dont le droit d'exécution forcée aurait à tenir compte (cf. art. 702 CC). Il ne s'agit pas en effet de restrictions de droit public à la propriété foncière et grevant directement celle-ci, mais de règles adressées directement aux offices de poursuite, sur la manière dont doivent être menées les aliénations forcées, et qui ne prennent effet que dans le cadre de la poursuite.

5.2.7 Le Grand Conseil relève enfin que la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE; RS 211.412.41) et la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) instaurent également un régime d'autorisation qui s'étend aux procédures de réalisation forcée. L'art. 19 LFAIE oblige l'adjudicataire à requérir l'autorisation d'acquisition après les enchères. L'art. 67 LDFR oblige également l'adjudicataire à obtenir - préalablement ou non - l'autorisation visée à l'art. 61 de la loi (cf. ATF 123 III 406). Ces exemples vont toutefois à l'encontre de la démonstration de l'autorité intimée: les lois en cause émanent du législateur fédéral et ne posent dès lors aucun problème de force dérogatoire. Au demeurant, elles ont certes pour effet d'empêcher l'acquisition, lors de réalisation forcée, par certaines personnes ou à certaines conditions, mais n'ont pas l'effet général que pourrait avoir un refus d'aliéner fondé sur la LDTR: en cas de refus d'autorisation, des nouvelles enchères ont lieu, l'adjudicataire précédent étant responsable d'une éventuelle moins-value.

5.3 Si l'art. 39 al. 6 LDTR doit être déclaré contraire au droit fédéral, il en va évidemment de même de l'art. 37 LALP, qui ne constitue qu'un simple rappel de la disposition correspondante de la

LDTR. L'art. 37 al. 4 LALP, selon lequel les décisions de l'office prises en vertu de cette disposition peuvent faire l'objet des recours prévus par la LDTR, contredit également l'agencement des voies de droit prévu dans la LP, en particulier la voie de la plainte auprès de l'autorité de surveillance (art. 17 LP). Il doit être annulé à ce titre également.

5.4 En définitive, les art. 39 al. 6 LDTR et 37 LALP, s'ils poursuivent un but d'intérêt public évident, compromettent la réalisation des objectifs essentiels de la LP, à savoir le désintéressement des créanciers poursuivants, pour des motifs étrangers à la loi fédérale. N'étant pas susceptibles d'une interprétation conforme à cette dernière, ils doivent être annulés dans leur totalité. Les recours doivent par conséquent être admis.