Urteilskopf

88 I 168

28. Extrait de l'arrêt du 19 septembre 1962 dans la cause Chambre genevoise immobiliére et consorts contre Conseil d'Etat du canton de Genève.
Regeste (de):
Derogatorische Kraft des Bundesrechts. Verhältnis zwischen dem eidgenössischen und dem kantonalen öffentlichen Recht. Mieterschutz.

1. Das eidgenössische öffentliche Recht geht dem kantonalen öffentlichen Recht ohne weiteres und immer vor. Wenn der Bundesgesetzgeber auf einem Gebiete des öffentlichen Rechts von der ihm durch die BV verliehenen Befugnis zur Gesetzgebung in umfassender Weise Gebrauch gemacht hat, sind daher die Kantone nicht mehr befugt, auf diesem Gebiete Recht zu setzen.

2. Die Art. 34-36 VMK enthalten, was die Beschränkung des Kündigungsrechts des Vermieters betrifft, eine umfassende und abschliessende Ordnung. Die Kantone dürfen deshalb dieses Kündigungsrecht nicht in anderer Weise als das Bundesrecht beschränken.

Regeste (fr):
Force dérogatoire du droit fédéral. Rapports entre le droit public fédéral et le droit public cantonal. Protection des locataires.

1. Le droit public fédéral prime d'emblée et toujours le droit public cantonal, de sorte que si, dans un domaine du droit public, le législateur fédéral a fait un usage complet d'une compétence qui lui est attribuée par la constitution, les cantons ne peuvent plus légiférer en la même matière.

2. Les art. 34 à 36 OCL forment, quant aux limites du droit de résiliation du bailleur, un système complet. Les cantons ne peuvent donc restreindre ce droit de résiliation d'une autre manière que le droit fédéral.

Regesto (it):
Forza derogatoria del diritto federale. Rapporti tra il diritto pubblico federale e il diritto pubblico cantonale. Protezione dei locatari.

1. Il diritto pubblico federale prevale comunque e sempre sul diritto pubblico cantonale. Ne consegue che, qualora il legislatore federale abbia compiutamente esercitato, in un determinato campo di diritto pubblico, la competenza conferitagli dalla costituzione, i cantoni non possono più legiferare nella medesima materia.

2. Gli art. dal 34 al 36 OCP costituiscono, quanto ai limiti del diritto di disdetta del locatore, un sistema completo. I cantoni non possono dunque limitare questo diritto di disdetta in modo diverso dal diritto federale.

Sachverhalt ab Seite 169

A.- Le 13 avril 1962, le Conseil d'Etat du canton de Genève a adopté un règlement concernant la limitati-

on du droit de résiliation en matière de baux (RLR). Les chapitres I et II de ce règlement précisent en quelle mesure sont applicables dans le canton de Genève les prescriptions de l'ordonnance du Conseil fédéral du 11 avril 1961 concernant les loyers et la limitation du droit de résiliation. Le chapitre IV règle la procédure en annulation de congé. Enfin le chapitre III, intitulé "Dispositions générales", contient un seul article, l'art. 3, qui est ainsi conçu:
"Le congé peut être considéré comme justifié lorsqu'il résulte de la non-exécution totale ou partielle des obligations contractuelles incombant au locataire. Le congé ne peut pas être considéré comme justifié lorsqu'il est donné en vue de la démolition, ou de la transformation non partielle exigeant le départ des occupants, de logements, meublés ou non meublés, loués ou sous-loués."

B.- Agissant par la voie du recours de droit public, la Chambre genevoise immobilière, la Société des régisseurs, l'Association professionnelle des gérants d'immeubles et la Société anonyme de la Tribune de Genève requièrent le Tribunal fédéral d'annuler l'art. 3 al. 2 RLR qui, selon elles, viole la garantie de la propriété, la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que les principes de l'égalité devant la loi et de la force dérogatoire du droit fédéral. Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

3. Selon les recourantes, l'art. 3 al. 2 RLR est contraire aux dispositions de l'ordonnance du Conseil fédéral, du 11 avril 1961, concernant les loyers et la limitation du droit de résiliation (OCL). Il viole donc, à leur avis, le principe de la force dérogatoire du droit fédéral. a) L'OCL, notamment ses art. 31 à 41 relatifs à la limitation du droit de résiliation, ont leur base légale dans l'arrêté fédéral du 21 décembre 1960 sur les loyers des biens immobiliers et la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers, spécialement dans l'art. 13 al. 1

dudit arrêté, qui dispose: "Pour les régions et les catégories de choses louées qui resteront soumises au contrôle des loyers, le Conseil fédéral édictera des prescriptions sur la limitation du droit de résiliation. Les gouvernements cantonaux pourront les déclarer applicables à l'ensemble de leur territoire ou à certaines communes." Quant à la base de l'arrêté fédéral précité, elle est constituée par l'additif constitutionnel du 24 mars 1960 sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix, dont l'article premier prévoit que "la Confédération peut édicter des prescriptions sur les loyers et les fermages non agricoles ainsi que sur la protection des locataires". b) En adoptant ces divers actes, les autorités fédérales ont entendu sauvegarder des intérêts collectifs, relevant de la préoccupation des pouvoirs publics d'assurer à chacun un logement décent. Ainsi, elles ont eu en vue principalement l'intérêt public. De plus, les dispositions de l'arrêté fédéral et de l'OCL sont impératives (cf. art. 67 OCL) et leur inobservation est sanctionnée par l'amende, le cas échéant par la dévolution à l'Etat ou au lésé des avantages obtenus de façon illicite. Elles constituent donc des règles de droit public fédéral (RO 85 I 21). Le règlement litigieux et plus spécialement son art. 3 al. 2 ont été, eux aussi, édictés principalement dans l'intérêt public. Par conséquent, ils font partie du droit public cantonal. c) Ainsi que l'a déjà jugé le Tribunal fédéral (RO 73 I 53, consid. 4; 64 I 26, consid. 7; 63 I 179/180, consid. 5), le droit public fédéral prime d'emblée et toujours le droit public cantonal. Si, dans un domaine du droit public, le législateur fédéral a fait usage d'une compétence qui lui est attribuée par la constitution et qu'il a posé des règles exhaustives, les cantons ne peuvent plus légiférer en la même matière, du moins pour édicter des règles différentes.

d) Dans le domaine de la protection des locataires, la constitution donne à la Confédération le pouvoir de légiférer (article premier de l'additif constitutionnel du

BGE 88 I 168 S. 171

24 mars 1960). L'Assemblée fédérale a délégué ce pouvoir au Conseil fédéral (art. 13 de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1960). Ce dernier en a fait usage en édictant l'OCL. Les art. 31 à 41 OCL contiennent des règles qui limitent le droit de résiliation. Il convient d'examiner si ces dispositions sont exhaustives et, partant, si elles excluent toute réglementation cantonale différente sur le même objet. Le chapitre II du titre II de l'OCL (art. 31 à 41) laisse aux cantons le soin de déterminer, dans certaines limites, d'une part le champ d'application des règles du droit fédéral dans l'espace et quant au genre des locaux protégés (art. 31 OCL; cf. RO 88 I 71 ss.), d'autre part la procédure à suivre pour obtenir l'annulation d'un congé (art. 40, 41 OCL). A cet égard, le pouvoir des cantons d'édicter une réglementation particulière subsiste. Pour le surplus, le chapitre précité vise essentiellement à limiter le droit de résiliation du bailleur (art. 34 à 36 OCL). Le système qu'il institue est clair. Selon le principe posé par l'art. 34 al. 1 OCL, le congé peut être déclaré nul "lorsqu'il ne paraît pas justifié par les circonstances de l'espèce". En général, l'autorité compétente décidera donc de cas en cas, après avoir comparé les intérêts du propriétaire et du locataire. A ces règles, les art. 35 et 36 OCL apportent une dérogation: ils décrivent diverses situations dans lesquelles soit les intérêts du propriétaire (art. 35), soit ceux du locataire (art. 36) sont réputés de manière absolue l'emporter; l'autorité est alors dispensée de mettre en balance les intérêts en présence. Lorsqu'aucune de ces hypothèses n'est réalisée, le principe général de l'art. 34 al. 1 OCL retrouve pleine et entière application: le congé sera maintenu ou annulé suivant que les circonstances du cas conduisent à protéger les intérêts du propriétaire ou du locataire plutôt que ceux de l'autre partie au contrat. Les art. 34 à 36 OCL forment ainsi, quant aux limites du droit de résiliation du bailleur, un système complet.

BGE 88 I 168 S. 172

Loin de présenter des lacunes, ils fournissent aux autorités compétentes des règles qui sont applicables à tous les conflits se présentant à elles, et qui leur indiquent dans tous ces cas d'après quels critères il faut décider si le congé est justifié ou non. Les cantons ne sauraient par conséquent, dans le domaine de la protection des locataires, limiter le droit de résiliation du bailleur d'une autre manière que le droit fédéral. L'art. 3 al. 2 RLR s'occupe des limites du droit de résiliation du bailleur. Il a donc le même objet que les art. 34 à 36 OCL. Il introduit un cas dans lequel le congé ne peut jamais être considéré comme justifié et où, par conséquent, l'autorité est dispensée de comparer les intérêts en présence. Ce cas ne figure pas parmi les exceptions énumérées aux art. 35 et 36 OCL. En vertu du droit fédéral, il tombe donc sous le coup de la règle générale de l'art. 34 al. 1 OCL: l'autorité doit prendre en considération les circonstances de l'espèce et comparer les intérêts opposés du propriétaire et du locataire. Ainsi, l'art. 3 al. 2 RLR apparaît comme une disposition de droit public cantonal édictée dans un domaine où le droit public fédéral a posé des règles exhaustives; il s'écarte des solutions admises par le législateur fédéral; il est dès lors contraire au principe de la force dérogatoire du droit fédéral. Le Conseil d'Etat ne saurait comparer l'art. 3 al. 2 RLR avec l'art. 2 bis de l'arrêté du Conseil d'Etat du canton de Vaud concernant la limitation du droit de résiliation. En effet, cette dernière disposition, qui vise le congé "donné pour cause de démolition ou de transformation" de l'immeuble prévoit qu'un tel congé "peut n'être pas justifié". Elle n'impose donc pas à l'autorité une solution uniforme dans toutes les situations. Au contraire tout en lui rappelant une interprétation de l'art. 34 al. 1 OCL considérée comme possible par la jurisprudence (cf. RO 87 I 514), elle la renvoie pour le surplus à décider selon les circonstances de l'espèce et après comparaison des intérêts en présence. Elle n'est donc pas contraire au droit fédéral.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Admet le recours et annule l'art. 3 al. 2 du règlement genevois du 13 avril 1962 concernant la limitation du droit de résiliation en matière de baux.