Urteilskopf

89 I 178

28. Extrait de l'arrêt du 8 mal 1963 dans la cause Chambre vaudoise immobillère et consorts contre Grand Conseil du canton de Vaud.
Regeste (de):
Derogatorische Kraft des Bundesrechts. Art. 2 Ueb.-Best. der BV.

Der Verfassungszusatz vom 24. März 1960 über die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen, der Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1960 über Mietzinse für Immobilien und die bundesrätliche Verordnung vom 11. April 1961 über Mietzinse und Kündigungsbeschränkung enthalten eine abschliessende Ordnung der staatlichen Eingriffe in die Beziehungen zwischen Hauseigentümer und Mieter, soweit es um die Festsetzung des Mietzinses und um das Kündigungsrecht geht. Sie schliessen daher jede Ordnung des gleichen Gegenstandes durch die Kantone aus. Dagegen hindern sie die Kantone nicht, den Liegenschaftseigentümern andere öffentlich-rechtliche Beschränkungen insbesondere zur Bekämpfung der Wohnungsnot aufzuerlegen (wie z.B. das Verbot, gewisse Häuser ohne behördliche Bewilligung abzureissen).

Regeste (fr):
Force dérogatoire du droit fédéral, art. 2 disp. tr. Cst.

L'additif constitutionnel du 24 mars 1960 sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix, l'arrêté fédéral du 21 décembre 1960 sur les loyers des biens immobiliers et l'ordonnance du Conseil fédéral du 11 avril 1961 concernant les loyers et la limitation du droit de résiliation règlent de manière exhaustive les interventions de l'Etat dans les rapports entre propriétaire et locataire touchant la fixation du loyer et le droit de résiliation. Ils excluent dès lors toute réglementation cantonale sur le même objet. En revanche, ils n'empêchent pas les cantons de soumettre les propriétaires immobiliers à d'autres restrictions de droit public destinées notamment à lutter contre la pénurie de logement (par exemple interdiction de démolir certains immeubles sans autorisation).

Regesto (it):
Forza derogatoria del diritto federale, art. 2 disp. tr. CF.

Il complemento costituzionale del 24 marzo 1960 sul mantenimento di provvedimenti temporanei del controllo dei prezzi, il decreto federale 21 dicembre 1960 concernente le pigioni di immobili e l'ordinanza del Consiglio federale dell'11 aprile 1961 concernente le pigioni e la limitazione del diritto di disdetta regolano in modo compiuto gli interventi dello Stato nei rapporti tra proprietario e locatario inerenti alla determinazione della pigione e al diritto di disdetta. Essi escludono quindi qualsiasi regolamentazione cantonale sul medesimo oggetto. Non escludonoinvece che i Cantoni sottopongano i proprietari di immobili a altre restrizioni di diritto pubblico, segnatamente a quelle destinate a combattere la penuria di alloggi (per esempio divieto di demolire determinati immobili, senza permesso).

Sachverhalt ab Seite 179

A.- Le 5 décembre 1962, le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté un décret valable jusqu'au 31 décembre 1964 et concernant la démolition et la transformation de maisons d'habitation (en abrégé, le décret). Ce décret dispose notamment: "Article premier. - Dans les communes où sévit la pénurie de logements, la démolition totale ou partielle de maisons d'habitation est soumise à une autorisation de l'Office cantonal du logement ... Il en est de même de la transformation ou de l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation ... Le Conseil d'Etat arrête la liste des communes ... où sévit la pénurie de logements. Art. 2. - En règle générale, l'autorisation est refusée lorsque l'immeuble en cause comprend des logements d'une catégorie où sévit la pénurie. Art. 3. - L'autorisation est accordée lorsque la démolition apparaît indispensable pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général; elle peut l'être à titre exceptionnel, si d'autres circonstances le commandent impérativement. Art. 4. - Lorsqu'une construction nouvelle ou la transformation d'un bâtiment existant rendent nécessaire la démolition de locaux d'habitation, le permis de construire prévu par la loi sur la police des constructions ne peut être délivré avant que le requérant ait obtenu l'autorisation exigée par le présent décret. Art. 11. - Les démolitions et transformations de maisons d'habitation pour lesquelles une demande d'autorisation est pendante en vertu de la loi sur la police des constructions sont soumises au présent décret et à ses dispositions d'application." Pour le surplus, le décret règle la procédure et prévoit les sanctions pénales à infliger à ceux qui contreviennent à ses dispositions.

B.- Agissant par la voie du recours de droit public, la Chambre vaudoise immobilière, Jules Giesser et Claude Nicod requièrent le Tribunal fédéral d'annuler le décret, qui, selon eux, viole l'art. 4 Cst., ainsi que la garantie de la propriété et le principe de la force dérogatoire du droit fédéral. L'Etat de Vaud, représenté par son Conseil d'Etat, conclut au rejet du recours.

BGE 89 I 178 S. 180

Erwägungen

Considérant en droit:

3. Selon les recourants, le décret attaqué empiète sur un domaine que la Confédération a réglé par l'additif constitutionnel du 24 mars 1960 sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix, par 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 ainsi que par l'ordonnance du Conseil fédéral du 11 avril 1961 concernant les loyers et la limitation du droit de résiliation. A leur avis, le décret est dès lors contraire au principe de la force dérogatoire du droit fédéral. a) Le Tribunal fédéral a déjà jugé que ces trois actes législatifs appartenaient au droit public fédéral (RO 88 I 170). Quant au décret litigieux, il vise essentiellement à lutter contre la pénurie de logements. Il a dès lors été édicté principalement dans l'intérêt public. L'observation de ses dispositions est d'ailleurs garantie par le moyen de la contrainte administrative (art. 10) et par des sanctions pénales (art. 9). Il fait donc partie du droit public cantonal (RO 85 I 21, 88 I 170). b) D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, le droit public fédéral prime d'emblée et toujours le droit public cantonal. Lorsque, 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 en adoptant des règles différentes (RO 88 I 170 et 291). Pour décider si cette règle a été violée et si, par conséquent, il y a eu atteinte au principe de la force dérogatoire du droit fédéral, il faut déterminer la portée respective des règles fédérales et cantonales qui, selon les recourants, s'affrontent en l'espèce. c) C'est l'additif constitutionnel du 24 mars 1960 qui est à la base de ces règles fédérales. Comme son titre l'indique, il a pour objet "le maintien de mesures temporaires

en matière de contrôle des prix". Il donne tout d'abord à la Confédération le pouvoir d'édicter des "prescriptions sur les loyers" (art. 1er al. 1). Ainsi que cela ressort du message du Conseil fédéral relatif au maintien du contrôle des prix (message qui accompagnait le projet d'additif), ces prescriptions doivent avant tout permettre à la Confédération de contrôler les prix des loyers, de façon à éviter des hausses démesurées qui augmenteraient le coût de la vie et risqueraient d'une part de troubler l'équilibre monétaire et de porter préjudice à l'économie nationale en diminuant sa capacité de concurrence à l'égard des produits étrangers, d'autre part d'avoir des répercussions trop rigoureuses sur le plan social (FF 1959 II 475; cf. le texte de l'art. 2 al. 2 de l'additif). A côté des prescriptions sur les loyers, l'additif constitutionnel autorise la Confédération à édicter "des prescriptions sur la protection des locataires". Celles-ci sont considérées comme le complément indispensable d'un contrôle efficace des loyers et n'ont de raison d'être qu'en rapport avec ce contrôle. Elles doivent restreindre le droit de résiliation du bailleur afin d'empêcher ce dernier d'éluder les règles auxquelles il est soumis en congédiant des locataires qui refusent de payer un loyer illicite (cf. Message précité, FF 1959 II 483). L'Assemblée fédérale a fait usage des pouvoirs qui lui ont été ainsi conférés en adoptant 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. Cet arrêté institue le contrôle et la surveillance des loyers, qui se caractérisent tous deux par un pouvoir conféré à l'autorité d'intervenir dans les rapports entre bailleur et locataire pour fixer le prix du loyer. Il charge en outre le Conseil fédéral d'édicter les prescriptions d'exécution ainsi que les règles qui doivent limiter le droit de résiliation pour assurer l'efficacité du contrôle des loyers. Le Conseil fédéral a utilisé cette délégation de compétence par son ordonnance du 11 avril 1961 concernant les loyers et la limitation du droit de résiliation. En ce qui concerne la fixation du loyer et la limitation



du droit de résiliation, ces diverses règles fédérales forment un tout cohérent et sans lacunes. Si, sur des points déterminés (questions de procédure et d'exécution surtout), elles laissent subsister les compétences des cantons (cf. notamment art. 1er al. 3 de l'additif constitutionnel, art. 3 al. 3, 6 al. 1, 13 al. 1, 25 de l'arrêté fédéral, art. 31, 41, 60, 65 de l'ordonnance), elles ont pour le surplus un caractère exhaustif (cf. au sujet du droit de résiliation RO 88 I 169 ss.). Elles excluent donc toute réglementation cantonale en la même matière. Le décret adopté par le Grand Conseil vise à lutter contre la pénurie de logements, plus spécialement d'appartements dont le loyer est en rapport avec les ressources de la majorité des familles. Cela ressort non seulement de l'exposé des motifs qui accompagnait le projet (BGC, automne 1962, p. 714 ss.) et des déclarations faites lors des débats parlementaires (BGC, automne 1962, p. 804/805), mais du texte même du décret. Ce dernier prévoit en effet qu'il est applicable dans les communes où sévit la pénurie de logements (art. 1er) et qu'en règle générale le permis de démolir sera refusé "lorsque l'immeuble en cause comprend des logements d'une catégorie où sévit la pénurie". En outre, il ne touche le propriétaire que dans son droit de démolir ou de transformer un bâtiment et de reconstruire un immeuble neuf à la place de l'ancien. Ainsi, le décret vaudois vise à lutter contre la pénurie de logements comme telle, tandis que le droit fédéral ne tend à combattre qu'un des effets de celle-ci, la hausse des loyers. Le droit vaudois prévoit des mesures destinées à accroître de façon générale le nombre des logements disponibles, alors que le droit fédéral cherche à assurer le contrôle des prix sans favoriser la construction d'immeubles nouveaux ou empêcher la démolition de maisons anciennes, mais encore utilisables. Le décret du Grand Conseil ne concerne directement que le propriétaire. Il ne se préoccupe pas du locataire. Ce dernier n'est même pas partie à la procédure relative à l'octroi du permis. En particulier, il

ne peut pas recourir contre une décision autorisant la démolition (BGC, automne 1962, p. 804/805). En revanche, le droit fédéral intervient dans les rapports entre propriétaire et locataire. Le décret attaqué diffère donc de l'additif constitutionnel du 24 mars 1960 et de ses dispositions d'exécution par son but, son objet et les moyens qu'il utilise. Il ne porte dès lors pas atteinte au principe de la force dérogatoire du droit fédéral. d) Il est vrai que les règles du droit fédéral permettent aux locataires d'un immeuble d'empêcher la démolition de celui-ci. En vertu de l'OCL, les autorités cantonales peuvent en effet, sans tomber dans l'arbitraire, considérer comme injustifié un congé donné pour cause de démolition lorsque celle-ci est entreprise à seule fin d'augmenter les revenus du propriétaire et que le bâtiment visé se trouve dans un état acceptable et possède un rendement convenable (cf. RO 87 I 514 rendu à propos de l'art. 31 OCL 1956, mais applicable à la disposition analogue de l'art. 34 OCL 1961). Dans cette mesure, les règles du droit fédéral ont des effets voisins de ceux du décret. Assurément aussi, ce dernier protège les locataires de l'immeuble, même mieux à certains égards que le droit fédéral, car il subordonne la démolition à des conditions plus étroites. D'une part, le propriétaire qui n'obtiendra pas l'autorisation de démolir n'aura plus de raison de congédier ses locataires. D'autre part, le refus de l'autorisation de démolir permettra aux locataires de s'opposer plus efficacement, dans le cadre des règles du droit fédéral, à un congé donné pour cause de démolition. En effet, un tel refus empêchera le propriétaire d'obtenir le permis de construire (art. 4 du décret), que les autorités cantonales peuvent exiger de lui pour valider le congé (RO 87 I 514). Le décret a donc aussi des effets connexes à ceux du droit fédéral. Toutefois, si les règles de l'OCL fournissent un moyen d'empêcher la démolition d'un immeuble, c'est principalement



parce que cette démolition vise à soustraire un bâtiment au contrôle des loyers. Du même coup, sans doute, le nombre des logements disponibles est maintenu, comme le veut le décret vaudois. Mais cet effet est secondaire par rapport à la conséquence essentielle de la réglementation fédérale. La protection que le décret vaudois assure aux locataires est purement accessoire aussi. En effet, il est applicable même si la maison d'habitation n'est pas soumise au contrôle des loyers, n'est pas louée ou si tous les locataires ont accepté la résiliation. Du reste, d'autres règles de droit cantonal protègent indirectement les locataires. Ainsi en va-t-il des règles de police des constructions, car leur inobservation s'oppose à la délivrance du permis de construire et empêche par conséquent le propriétaire d'obtenir la validation du congé. Il ne s'ensuit pas pour autant que ces prescriptions sont incompatibles avec le droit fédéral. Ce qui est décisif à cet égard, c'est que le droit fédéral ne règle de manière exhaustive que les interventions de l'Etat dans les rapports entre propriétaire et locataire touchant la fixation du loyer et le droit de résiliation. Il ne prescrit ni explicitement ni implicitement que les propriétaires immobiliers ne pourront pas être soumis à d'autres restrictions de droit public destinées notamment à lutter contre la pénurie de logement. Le pouvoir des cantons d'édicter de telles prescriptions subsiste donc. Le passage de l'arrêt Falk (RO 88 I 76), selon lequel les cantons ne sont pas autorisés à prohiber la transformation de locaux d'habitation en locaux commerciaux, ne conduit pas à une conclusion différente, car il se rapporte uniquement aux règles de droit fédéral limitant le droit de résiliation.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours.