Urteilskopf

89 I 460

66. Extrait de l'arrêt du 20 novembre 1963 dans la cause Société immobilière Rue du Puits-St-Pierre 2 contre Conseil d'Etat du canton de Genève.
Regeste (de):
1. Eigentumsgarantie. Öffentliches Interesse. Materielle Enteignung.

a) Ein kantonales Gesetz, das die Behörde ermächtigt, den Abbruch oder den Umbau von Wohnhäusern zu verbieten, um die Wohnungsnot zu bekämpfen, liegt (aus dem Gesichtswinkel der Willkür betrachtet) im öffentlichen Interesse.

b) Eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung, die an sich keine materielle Enteignung bedeutet, kann den Charakter einer solchen wegen ihrer Dauer annehmen. Hat das erwähnte Gesetz, das seit ungefähr einem Jahr anwendbar ist, eine materielle Enteignung zur Folge? Unter welchen Voraussetzungen könnte seine Anwendung im Einzelfall eine solche Enteignung bedeuten?

2. Willkür.

Eine kantonale Bestimmung, nach welcher eine Behörde Ausnahmen von einer bestimmten Regelung bewilligen "kann", ist an sich nicht willkürlich.

Regeste (fr):
1. Garantie de la propriété. Intérêt public. Expropriation matérielle.

a) Est conforme à l'intérêt public (sous l'angle de l'arbitraire) la loi cantonale qui permet à l'autorité d'interdire la démolition ou la transformation de maisons d'habitation, afin de lutter contre la pénurie de logements.

b) Une restriction de droit public qui, en elle-même, ne constitue pas une expropriation matérielle, peut revêtir ce caractère du fait de sa durée. La loi précitée, dont l'application dure depuis un an environ, constitue-t-elle une expropriation matérielle? A quelles conditions son application dans un cas d'espèce pourrait-elle représenter une telle expropriation?

2. Arbitraire.

Une disposition cantonale selon laquelle l'autorité cantonale "peut" déroger à une certaine réglementation n'est pas en soi arbitraire.

Regesto (it):
1. Garanzia della proprietà. Interesse pubblico. Espropriazione materiale.

a) La legge cantonale che permette all'autorità di vietare la demolizione o la trasformazione di case d'abitazione, al fine di lottare contro la penuria di alloggi, è conforme all'interesse pubblico (esame dal profilo dell'arbitrio).

b) Una restrizione di diritto pubblico non costituente, di per sè, un'espropriazione materiale, può assumere questo carattere per il fatto della sua durata. La legge succitata, durando la sua applicazione da circa un anno, consegue un'espropriazione materiale? A quali condizioni la sua applicazione in un caso particolare potrebbe rappresentare una siffatta espropriazione?

2. Arbitrio.

Una disposizione cantonale secondo cui l'autorità cantonale "può" derogare a una determinata regolamentazione non è, in sè, arbitraria.

Erwägungen ab Seite 461

BGE 89 I 460 S. 461

La loi genevoise du 17 octobre 1962 restreignant les démolitions et transformations de maisons d'habitation en raison de la pénurie de logements, résumée dans l'arrêt Nouveaux Grands Magasins SA contre Conseil d'Etat du canton de Genève (RO 89 I 431), a fait l'objet pour elle-même d'un recours de droit public formé par la Société immobilière Rue du Puits-St-Pierre 2 pour arbitraire et violation de la garantie de la propriété. Le Tribunal fédéral a déclaré le grief recevable, conformément à la jurisprudence (RO 88 I 265), mais il l'a rejeté pour les motifs suivants: a) Les interdictions qui découlent de la loi du 17 octobre 1962 sont des restrictions de droit public à la propriété foncière au sens de l'art. 702 CC. Les restrictions de ce genre sont admissibles à la condition qu'elles reposent sur une base légale, qu'elles soient dans l'intérêt public et que, lorsqu'elles équivalent à un véritable expropriation, elles donnent lieu au paiement d'une indemnité (RO 89 I 104; 88 I 83/84, 175). Le Tribunal fédéral a déjà jugé que le problème du logement est une affaire d'intérêt public (RO 88 I 170 et 254). L'existence et le degré de la pénurie de logements dans une région déterminée est surtout une question de fait. En conséquence, le Tribunal fédéral interviendra sous l'angle de l'arbitraire seulement (RO 88 I 252 et 294). Quant à l'expropriation matérielle, elle est admise, en règle générale, soit lorsque le propriétaire se voit interdire l'usage qu'il était en droit de faire jusqu'alors de sa chose ou l'utilité économique qu'il avait le pouvoir d'en tirer, soit quand l'interdiction restreint l'utilisation de la chose d'une manière particulièrement sensible et qu'elle frappe un propriétaire unique ou quelques propriétaires seulement, et cela dans une mesure telle que, s'ils ne recevaient

BGE 89 I 460 S. 462

pas d'indemnité, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité (arrêt du 6 novembre 1963 dans la cause Chappuis contre Conseil d'Etat du canton de Vaud, RO 89 I 385). Le caractère particulièrement sensible de l'atteinte portée à l'utilisation de la chose peut résulter non seulement de la restriction prise en elle-même, mais de sa durée. En l'espèce, la recourante ne dénie pas à la loi du 17 octobre 1962 le caractère de base légale. Elle en conteste l'intérêt public et se prétend victime d'une expropriation matérielle. Toutefois, ainsi que cela ressort de son article premier et des explications fournies par le Conseil d'Etat, la loi du 17 octobre 1962 vise à lutter contre la pénurie de logements. Celle-ci est surtout sensible - du moins n'est-ce pas arbitraire de l'admettre - en ce qui concerne les appartements à loyer modeste, c'est-à-dire les seuls logements dont le coût est en rapport avec les ressources de la majorité de la population. Or de tels appartements existent non seulement dans les habitations dites à loyer modéré, édifiées souvent récemment avec l'aide des pouvoirs publics, mais aussi dans les maisons anciennes, soumises au contrôle des prix. Celles-ci présentent d'ailleurs très souvent, par rapport aux constructions modernes, l'avantage de comporter de grands appartements indispensables pour les ménages nombreux. Ainsi, l'existence des immeubles anciens - et c'est ceux-là surtout que leurs propriétaires cherchent à faire disparaître - permet de lutter efficacement contre la pénurie de logements. Le législateur genevois pouvait donc, sans tomber dans l'arbitraire, estimer que l'intérêt public commandait d'en éviter la démolition. De plus, la loi du 17 octobre 1962 n'empêche pas les propriétaires

de continuer à utiliser leurs immeubles comme ils le faisaient jusqu'alors. La recourante, par exemple, pourra renouveler le bail qui la lie à l'Etat de Genève; elle aura même la faculté de chercher de nouveaux locataires pour les appartements actuellement vacants. En

BGE 89 I 460 S. 463

outre, la loi du 17 octobre 1962 atteint tous les propriétaires de maisons d'habitation et non pas seulement certains d'entre eux, et si elle les touche gravement, on ne saurait aller jusqu'à dire actuellement qu'elle les lèse d'une manière particulièrement sensible. Certes, à la différence du règlement vaudois sur le même objet, dont la validité était limitée à une durée déterminée (cf. art. 5 dudit règlement, reproduit dans l'arrêt RO 88 I 174), la loi genevoise du 17 octobre 1962 est destinée à sortir ses effets aussi longtemps que durera la pénurie de logements (cf. art. 1er LD). Il n'est pas nécessaire, pour statuer sur le présent recours, de savoir si cette absence d'une limitation précise dans le temps fait apparaître l'atteinte que subissent les propriétaires comme particulièrement sensible. En effet, aujourd'hui en tout cas, la restriction n'a pas encore duré suffisamment pour revêtir le caractère de spéciale gravité exigé par la jurisprudence. Le Tribunal fédéral ne dira pas maintenant déjà après quel laps de temps ceux auxquels une autorisation de démolir leur immeuble est refusée pourront se plaindre d'être victimes d'une expropropriation matérielle. La solution de cette question dépendra des circonstances de chaque cas particulier. L'autorité cantonale déterminera notamment les effets que l'interdiction aura eus sur la situation économique de l'intéressé, telle qu'elle peut être fixée à l'aide de tous les facteurs qu'il est usuel de prendre en considération. Elle tiendra compte aussi des mesures que le propriétaire aura adoptées ou aurait dû raisonnablement prendre pour remédier aux inconvénients découlant de la prohibition. Si, au regard de toutes les circonstances, il s'avère que la personne visée doit faire seule ou presque seule un sacrifice par trop considérable, l'autorisation de démolir ne pourra pas lui être refusée plus longtemps sans indemnité. b) L'art. 3 LD prévoit que, dans certains cas, "le département peut ... accorder des dérogations". La recourante estime que cette disposition livre les administrés au bon plaisir de l'Etat et qu'elle est ainsi arbitraire.

BGE 89 I 460 S. 464

Toutefois, les législations fédérale et cantonales contiennent de multiples prescriptions du même genre. Si de telles dispositions confèrent à l'administration un pouvoir d'appréciation souvent très étendu, l'autorité qui les applique n'en reste pas moins tenue de respecter les principes généraux qui s'imposent à elle, comme l'interdiction de l'arbitraire ou de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi ou celui de la proportionnalité des actes administratifs. Ainsi, le département ne pourrait pas accorder une autorisation de démolir dans un cas et la refuser dans un autre, pourtant semblable. Il ne saurait davantage interdire une démolition qui s'imposerait absolument.