Urteilskopf

98 Ia 194

29. Arrêt du 16 février 1972 dans la cause SI Alopex SA contre Conseil d'Etat du canton de Genève.
Regeste (de):
Art. 22 ter BV.

1. Auf dem Gebiet der Eingriffe in das Eigentum ist dem Erfordernis der Gesetzmässigkeit Genüge getan, wenn die streitige Einschränkung sich nach den herkömlichen Auslegungsmethoden aus dem Gesetz ableiten lässt. Wenn dabei in einem Ausnahmefall auch eine ausdehnende Auslegung als zulässig gelten kann, darf sie sich doch vom klaren Gesetzeswortlaut nur entfernen, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass dieser nicht in jeder Hinsicht dem wahren Sinn der Bestimmung entspricht (Erw. 2 a).

2. Ein Entscheid, der den Verkaufspreis von Stockwerken beschränkt, beruht auf emer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, wenn er sich auf eine Bestimmung stützt, die unter den gleichen Voraussetzungen die Beschränkung der Mietzinse gestattet (Erw. 2 b).

3. Der Grundeigentümer, der - um eine Ausnahmebewilligung von einem Zonenplan zu erhalten - sich damit einverstanden erklärt, den Mietzins der zu erstellenden Wohnungen niedrig zu halten,kann sich nicht auf Art. 22 ter BV berufen, um sich der Beschränkung des Verkaufspreises für die gleichen Wohnungen zu widersetzen, denn es geht dabei um seine vertragliche Verpflichtung; er kann, sofern die Voraussetzungen hiefür vorliegen, nur den Widerruf der Verwaltungsverfügung verlangen, durch die der Verkaufspreis festgesetzt wurde (Erw. 3).

Regeste (fr):
Art. 22 ter Cst.

1. La condition de légalité est respectée, en matière d'atteinte à la propriété, lorsque la restriction incriminée peut se déduire de la loi selon les méthodes d'interprétation traditionnelles. Si, à cet égard, une interprétation extensive peut se révéler admissible, dans une situation exceptionnelle, elle ne doit s'écarter du texte clair de la loi, que s'il existe des raisons sérieuses de penser que celui-ci ne correspond pas en tout point au sens véritable de la disposition (consid. 2 a).

2. Une décision limitant le prix de vente d'appartements repose sur une base légale suffisante, dès lors qu'elle est fondée sur une disposition légale permettant, à des conditions identiques, de limiter les loyers (consid. 2 b).

3. Le propriétaire qui, pour obtenir des dérogations à un plan de zone, accepte de limiter le loyer des appartements qu'il construit, ne peut exciper de l'art. 22 ter Cst. pour s'opposer à la limitation du prix de vente de ces mêmes appartements, car il s'agit d'un acte contractuel; il doit, pour autant que les conditions nécessaires soient réunies, demander la révocation de la décision administrative fixant le prix de vente (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 22 ter CF.

1. Il requisito della legalità è rispettato, in materia di restrizione della proprietà, quando questa può dedursi dalla legge secondo i metodi d'interpretazione tradizionali. Se, a tal proposito, un'interpretazione estensiva può rivelarsi ammissibile, in una situazione eccezionale, essa non deve scostarsi dal testo chiaro della legge che se sussistono ragioni serie per pensare che questo non corrisponde in nessun punto al vero senso della disposizione (consid. 2 a).

2. Una decisione che limita il prezzo di vendita di appartamenti poggia su una sufficiente base legale dal

momento in cui è fondata su una norma legale che permette, a condizioni identiche, di limitare i canoni di locazione (consid. 2 b).

3. Il proprietario il quale, per ottenere deroghe ad un piano di azzonamento, accetta di limitare il canone degli appartamenti che costruisce, non può invocare l'art. 22 ter CF per opporsi alla limitazione del prezzo di vendita di questi stessi appartamenti, poichè si tratta di un atto contrattuale; egli deve, purchè siano adempiuti i requisiti necessari, chiedere la revoca della decisione amministrativa che fissa il prezzo di vendita (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 195

BGE 98 Ia 194 S. 195

A.- Selon l'art. 1er de la loi genevoise sur le développement de l'agglomération urbaine de 1957, à l'intérieur du périmètre de développement de l'agglomération urbaine genevoise et dont les limites sont fixées par un plan annexé à la loi, le Conseil d'Etat est autorisé à appliquer les règles relatives à la 3e zone de construction conformément à la loi sur les constructions de 1961, pour autant que certaines conditions soient réunies. Parmi celles-ci figure la limitation des loyers. A cet égard, l'art. 5 de la loi prévoit ce qui suit:
"L'application des dispositions de la présente loi peut être subordonnée, en outre, à l'obligation faite aux propriétaires: a) d'édifier, dans des conditions d'investissement normales, des maisons locatives comprenant des logements dont le nombre et le type correspondent aux besoins et à l'intérêt général; b) de stipuler et percevoir, pour ces logements, pendant une période de 10 ans à partir du jour où la majorité des logements sont occupés, des loyers ne dépassant pas des normes fixées en fonction de leur situation, des besoins et de l'intérêt général, et de manière à couvrir les intérêts et les charges usuels des capitaux investis. Le Conseil d'Etat édicte les normes prévues à l'alinéa précédent et fixe la limite des loyers autorisés; il peut en tout temps modifier

BGE 98 Ia 194 S. 196

les normes maximums des loyers pour tenir compte des circonstances, notamment du taux d'intérêt des dettes hypothécaires et du prix des travaux de constructions, d'entretien et de réparation." Quant à l'art. 6, il règle la procédure d'établissement des plans d'aménagement et d'extension dans le cadre du périmètre concerné. Il prescrit à son al. 6: "Le Conseil d'Etat ne peut autoriser le département des travaux publics à faire application des normes de la 3e zone à un projet déterminé qu'après adoption du plan d'aménagement ou d'extension; il fixe en même temps les conditions auxquelles cette application est subordonnée." Le Conseil d'Etat de Genève a édicté en 1964, par voie délégataire, un règlement d'application de la loi sur le développement. Selon l'art. 13 de celui-ci, lorsque le plan d'aménagement et le règlement de quartier ont été approuvés, le département informe le demandeur en autorisation de construire des conditions qu'il doit remplir et requiert, le cas échéant, la présentation du plan financier de l'opération en vue de l'application de l'art. 5 de la loi. Conformément à l'art. 14, "l'autorisation de construire n'est délivrée par le département que lorsque toutes les conditions imposées sont remplies ou que leur réalisation est suffisamment garantie". Les art. 20 et 22, relatifs au contrôle des loyers, ont la teneur suivante: Art. 20. - "Lorsque le Conseil d'Etat décide de subordonner le déclassement à un contrôle exercé sur les loyers des logements dont la construction est projetée, il fixe pour chaque quartier ou, selon les circonstances, de cas en cas, le montant des loyers qui peut être convenu ou perçu conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi et du présent chapitre." Art. 22. - "Les investissements doivent être calculés au plus juste et le rendement brut ne pas dépasser 6,6% des investissements, de telle sorte que les loyers corre-

spondent aux besoins et à l'intérêt général en même temps qu'ils assurent la rémunération normale des capitaux et l'entretien du bâtiment. Toutefois, le taux de rendement brut peut dépasser 6,6% des investissements, dans la mesure où une hausse des taux d'intérêts hypothécaires le rend nécessaire." En avril 1970, le Conseil d'Etat a édicté une nouvelle disposition réglementaire relative à l'aliénation de logements, sous art. 24 A ainsi libellé:

BGE 98 Ia 194 S. 197

"Les dispositions relatives à la limitation des loyers sont applicables, par analogie, aux cas d'aliénation de logements par cession de droits de propriété d'étages ou de parties d'étages, d'actions ou de parts sociales."

B.- La Société immobilière Alopex SA, ayant son siège social à Genève, est propriétaire, à l'intérieur de la zone de développement urbaine délimitée par le plan annexé à la loi sur le développement de 1957, d'une parcelle de terrain, no 2243 Fe 76 de Plainpalais. En décembre 1968, elle a présenté au Département des travaux publics une demande d'autorisation de construire sur cette parcelle un bâtiment d'habitation, demande qui, étant donné le volume et le gabarit de l'édifice prévu, impliquait le déclassement de la parcelle par l'application, sous certaines réserves, des règles de la loi sur les constructions de 1961 (LCI) relatives à la troisième zone. Conformément aux dispositions de la loi sur le développement, cette demande devait en particulier, pour être agréée, satisfaire à certaines conditions concernant notamment l'adoption préalable d'un plan d'aménagement, la participation aux frais d'équipement public, les garanties à fournir pour assurer la réalisation de l'ensemble, ainsi que la limitation et le contrôle du rendement de l'opération immobilière. Par arrêté du 20 mai 1969, le Conseil d'Etat a autorisé l'application des normes de la troisième zone au bâtiment projeté par Alopex SA, aux conditions suivantes: participation aux frais d'équipement du quartier de Plainpalais, cession gratuite de terrains destinés à des fins d'utilité publique, prix de vente limité à 6 853 000 fr. au total, soit 1850 fr. par m2 pour les logements et 15 000 fr. pour les garages. Il a réservé en outre les conditions particulières de l'autorisation de construire. Celle-ci a été délivrée par le Département des travaux publics, sous les réserves et conditions appropriées, par décision du 29 mai 1969.

C.- Dans le courant de l'année 1970, l'Office cantonal du logement, ayant été informé que les coûts et prix pratiqués par Alopex SA paraissaient s'écarter du plan financier initial, a réclamé à cette dernière les documents et renseignements nécessaires permettant de contrôler si les conditions fixées dans l'arrêté du Conseil d'Etat du 20 mai 1969 avaient été respectées. Des pièces produites en octobre et novembre 1970 par Alopex SA (coût des travaux avec les hausses et projet de vente des appartements) il résultait que, le coût total des travaux

BGE 98 Ia 194 S. 198

s'élevant à 6 570 000 fr., le projet de vente des appartements pour un montant global de 8 303 000 fr. devait laisser un bénéfice de 1 733 000 fr. comprenant les frais de vente. Le 14 octobre 1970, l'Office du logement, rattaché au Département des finances et contributions, a fait observer par lettre à la société Alopex qu'elle avait enfreint les dispositions de l'arrêté du Conseil d'Etat du 20 mai 1969, lequel avait fixé un prix de vente maximum de l'immeuble de 6 853 000 fr. De plus, la marge bénéficiaire brute prévue s'élevait à 26,27%, alors que celle découlant de l'arrêté du 20 mai 1969 était limitée à 16,15%. Pour ces raisons, il a exigé des explications détaillées indiquant les motifs des nouveaux montants. En outre, il a interdit de négocier dans l'intervalle des ventes sur la base de ceux-ci. Dans sa réponse du 22 janvier 1971, Alopex SA a indiqué les raisons essentielles qui l'avaient contrainte à augmenter les prix de vente (risques considérables de l'opération, hausse constante

du coût de construction, etc.). Cependant, pour abaisser le taux du bénéfice, elle s'est déclarée prête à appliquer sur les prix de vente un rabais général de 2%. Se référant alors à la correspondance échangée avec la société intéressée et considérant qu'il se justifiait d'adapter, dans une mesure appropriée, le prix de vente à l'évolution du prix de revient, tout en corrigeant le mode de calcul, opéré par Alopex en reportant exclusivement le prix de revient du m3 sur le prix de vente au m2, le Conseil d'Etat, par un nouvel arrêté du 24 septembre 1971, a fixé le prix de vente total de l'ensemble des logements, locaux, boxes et doubles boxes à voitures, à la somme de 7 510 000 fr., se décomposant en 7 021 000 fr. pour les logements (environ 2000 fr. par m2), 345 000 fr. pour 23 boxes à 15 000 fr. chacun, et 144 000 fr. pour 6 doubles boxes à 24 000 fr. pièce.

D.- Agissant par la voie du recours de droit public, la S.I. Alopex SA requiert le Tribunal fédéral d'annuler l'arrêté du Conseil d'Etat genevois du 24 septembre 1971 fixant des limites financières à la vente des locaux constituant l'immeuble construit par elle. Elle invoque la violation de l'art. 22 ter Cst. féd. et de l'art. 6 Cst. gen. Elle soutient en substance à cet égard que l'arrêté attaqué serait nul en raison du défaut de base légale. La loi sur le développement de 1957, notamment son art. 5, ne concernerait que les maisons locatives si bien que le Conseil d'Etat serait exclusivement compétent pour fixer

des conditions et des normes relatives aux investissements et aux loyers autorisés pour de tels bâtiments, et non pour les constructions dont les appartements sont destinés à être vendus soit sous forme de propriété par étage soit par cession d'actions. Par ailleurs, l'art. 24 A du règlement du Conseil d'Etat -.adopté en avril 1970 et déclarant applicables également aux cas de vente d'appartements les dispositions de la loi de 1957 - ne reposerait pas davantage sur une base légale valable. Le Conseil d'Etat aurait ainsi, dans son arrêté du 24 septembre 1971, fait usage d'un pouvoir dont il ne disposait pas et restreint par là les droits résultant pour la S.I. Alopex de sa qualité de propriétaire privé dans des conditions non compatibles avec la garantie constitutionnelle de la propriété. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours de droit public.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. La recourante invoque essentiellement la violation de la garantie de la propriété et se réfère à cet égard tant à l'art. 22 ter Cst. féd. qu'à l'art. 6 Cst. gen. La disposition de la constitution cantonale garantissant l'inviolabilité de la propriété n'a pas en substance une portée plus étendue que celle attribuée à l'art. 22 ter Cst. féd. Il suffit donc d'examiner le moyen invoqué par la recourante exclusivement sous l'angle de l'art. 22 ter Cst. et de la jurisprudence y relative. Cela revient à déterminer si la décision attaquée repose sur une base légale, si elle est édictée dans l'intérêt public et si, dans la mesure où, par ses effets, elle équivaut à une expropriation, elle donne lieu à indemnité (RO 94 I 55).

2. a) En règle générale, la condition de légalité est respectée en matière d'atteinte à la propriété, lorsque la restriction incriminée peut se déduire de la loi selon les méthodes d'interprétation traditionnelles; il n'est pas nécessaire qu'elle soit prévue expressément (GRISEL, Droit administratif suisse, p. 398). Selon la jurisprudence, le juge, interprétant une disposition constitutionnelle ou légale, cherche à en découvrir le sens, à en définir la portée juridique effective, au-delà des expressions dont s'est servi le législateur. Ce sens coïncide parfois avec celui que le législateur historique a voulu donner au texte, mais il peut aussi être celui que doit avoir ce texte pour être applicable aujourd'hui d'une manière raisonnable, compte tenu des circonstances

du moment et de l'état de développement de la technique (RO 83 IV 128 et les arrêts cités). Ainsi le Tribunal fédéral recourt-il aux procédés d'interprétation quilui paraissent, dans chaque cas particulier, les plus propres à dégager le véritable sens de la norme. Il peut même, dans cette intention, se fonder à la fois sur la genèse de la disposition en cause - interprétation historique -, sur le texte et, le cas échéant, sur ses rapports avec d'autres dispositions légales ou d'autres principes (RO 83 I 177/178). Par ailleurs, l'exigence d'une base légale n'exclut nullement de donner à la loi une interprétation extensive lui reconnaissant un champ d'application aussi vaste que possible, tout en restant dans le cadre des termes légaux. Même le recours à l'analogie peut se révéler admissible dans une situation exceptionnelle. Tel est le cas d'une ordonnance d'exécution qui, par voie d'analogie, suppléerait au silence ou à une lacune de la loi (RO 64 I 315; 65 I 11; 72 I 310; 76 I 210; 84 I 94; GRISEL, ouvrage cité, p. 164/165). Cependant, lorsqu'elle entend agir par voie d'interprétation, l'autorité qui applique le droit ne peut s'écarter d'un texte clair de la loi que s'il existe des raisons sérieuses de penser que ce texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition; ces raisons peuvent notamment résulter du fondement et du but de cette disposition (RO 87 I 16; 95 I 326). b) En l'espèce, le Conseil d'Etat fonde sa compétence de limiter les prix de vente des appartements, et de contrôler par voie de conséquence le rendement de l'opération immobilière, essentiellement sur l'art. 5 de la loi sur le développement de 1957 et sur les art. 13, 20 et 24 A du règlement d'exécution. La loi, tendant en particulier à promouvoir un développement rationnel de l'agglomération urbaine genevoise, crée et délimite un périmètre d'expansion. A l'intérieur de ce périmètre, le Conseil d'Etat peut, dans des conditions qu'il a la faculté de déterminer, faire application des règles relatives à la troisième zone de construction et prévues aux art. 75 ss. de la loi sur les constructions de 1961 (LC). De fait, il s'agit de permettre l'augmentation du taux d'occupation de certains terrains dont l'utilisation est normalement limitée à l'intérieur du périmètre d'extension. La dérogation n'est toutefois consentie qu'à certaines conditions, fixées par le Conseil d'Etat sur la base de l'art. 5 de la loi sur

le développement. Ainsi, l'application des normes plus favorables de la troisième zone peut être subordonnée à l'obligation pour le propriétaire de construire, dans des conditions d'investissement normales, des maisons locatives comprenant des logements dont le nombre et le type correspondent aux besoins et à l'intérêt général et dont les loyers ne dépassent pas les normes arrêtées par le Conseil d'Etat lui-même, compte tenu des intérêts et des charges usuels des capitaux investis. De plus, selon l'art. 22 du règlement d'exécution, les investissements doivent être calculés au plus juste et le rendement brut ne pas dépasser 6,6% des investissements, de manière que les loyers correspondent aux besoins et à l'intérêt général, assurant simultanément la rémunération normale des capitaux et l'entretien du bâtiment. Toutes ces dispositions, de par leur teneur même, démontrent bien que le législateur a entendu prendre des mesures pour maintenir les loyers dans des limites supportables et pour lutter contre la pénurie de logements. La lutte contre la pénurie de logements, surtout à Genève, est effectivement un problème d'intérêt public, dès lors que la création de logements, dont le loyer est en rapport avec les ressources d'une partie importante de la population, contribue à maintenir la paix sociale et à lutter contre la hausse du coût de la vie (RO 88 I 170 et 254; 89 I 461). Il tombe sous le sens que la lutte contre la pénurie de logements de cette nature peut aussi bien être entravée par la fixation de loyers trop élevés que par la vente d'appartements à des prix exagérés. Ce sont deux aspects du même problème qui a préoccupé le législateur de la loi sur le développement. Certes, celui-ci n'a réglé de façon expresse que la limitation et le contrôle du loyer des appartements et non leur vente. Mais en vertu même de l'économie générale, du système et de la logique interne de la loi, compte tenu des circonstances actuelles et de l'évolution économique en matière de logements,

il est admissible d'en étendre l'application aux bâtiments destinés d'emblée à être vendus par appartements, surtout lorsque, érigés dans le périmètre d'expansion, ils bénéficient aussi de l'avantage résultant d'un taux d'occupation plus élevé du terrain. Le Conseil d'Etat genevois n'a donc pas donné à la loi sur le développement une interprétation sans relation avec la volonté du législateur ou contraire au but fondamental qu'elle vise. On doit dès lors

en conclure que l'arrêté attaqué repose sur une base légale suffisante.

3. On peut d'ailleurs douter que la recourante soit fondée à se prévaloir in casu d'une restriction à la propriété au sens de l'art. 22 ter Cst. En effet, c'est pour obtenir une dérogation à la réglementation prévue par la loi genevoise sur le développement de l'agglomération urbaine de 1957, dont la constitutionalité n'est pas contestée, et qui limitait les possibilités de construction sur sa parcelle, qu'elle a accepté de se soumettre, en contrepartie, aux conditions imposées par l'autorité. Il s'agit là d'un acte contractuel dont le principe ne saurait être remis en cause, dès lors qu'aucun recours n'a été déposé contre le premier arrêté du Conseil d'Etat genevois du 20 mai 1969, qui imposait des conditions plus strictes que celles en cause ici. Il reste à déterminer si l'évolution des circonstances donnait à la recourante le droit d'obtenir de l'autorité, par la révocation de sa première décision, qu'elle modifie celle-ci dans un sens encore plus favorable que cela ne résulte de l'arrêté attaqué. Rien ne permet cependant de penser que tel soit le cas. En effet, la recourante ne se prétend pas victime de la violation d'un droit acquis et, de plus, elle n'a ni allégué ni établi que le Conseil d'Etat genevois se serait écarté des principes de calcul acceptés par elle en 1969, pour déterminer le prix de vente autorisé des appartements et des garages qu'elle a construits.

Dispositiv

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