Urteilskopf

125 III 295

51. Extrait de l'arrêt de la Chambre des poursuites et des faillites du 9 juillet 1999 dans la cause Banque X. (recours LP)
Regeste (de):
Zwangsversteigerung einer mit Bundeshilfe gemäss dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 erstellten Liegenschaft. Prüfung der Vereinbarkeit von Art. 18 und 18a der Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 30. November 1981, in der seit 1. Juli 1998 in Kraft stehenden Fassung, mit Art. 37 und 46 des Gesetzes.

Insofern Art. 18 und 18a der Verordnung den neuen Eigentümer in allgemeiner Weise verpflichtet, «die Schuldverpflichtungen für die aufgelaufenen Grundverbilligungsvorschüsse» oder «Rechte und Pflichten nach dem Gesetz» zu übernehmen, ohne die Geltung hinsichtlich noch nicht verfallener und zukünftiger Verpflichtungen einzuschränken, gehen die neuen Bestimmungen über den Wortlaut von Art. 37 Abs. 1 des Gesetzes hinaus, welcher dem Bund nur Grundpfandsicherheit für die geleisteten Vorschüsse, aber kein Privileg hinsichtlich des Ranges einräumt; überdies gehen sie über die dem Bundesrat mit Art. 46 Abs. 5 des Gesetzes eingeräumte Befugnis hinaus, die weiteren Einzelheiten zu ordnen. Soweit sie vom Gesetz nicht gedeckt werden, sind die genannten Bestimmungen der Verordnung als ungültig zu betrachten.

Regeste (fr):
Vente aux enchères d'un immeuble construit avec l'aide fédérale selon la loi du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). Examen de la conformité des art. 18 et 18a de l'ordonnance du 30 novembre 1981 relative à la LCAP (OLCAP), dans leur teneur en vigueur depuis le 1er juillet 1998, avec les art. 37 et 46 LCAP.

En tant qu'elles prévoient la reprise obligatoire de la «dette relative aux avances courues au titre de l'abaissement de base» ou des «droits et obligations liées à la LCAP» de façon générale, sans en limiter la portée aux obligations non échues et futures, les nouvelles dispositions des art. 18 et 18a OLCAP vont au-delà du texte de l'art. 37 al. 1 LCAP, qui n'accorde à la Confédération en garantie du remboursement de ses avances que des gages immobiliers sans aucun privilège de rang; elles excèdent en outre les limites du pouvoir de «régler le détail» conféré au Conseil fédéral par l'art. 46 al. 5 LCAP. Dans cette mesure, les dispositions en question doivent donc être considérées comme nulles.

Regesto (it):
Vendita all'incanto di un immobile costruito con l'aiuto federale secondo la legge del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP). Esame della conformità degli art. 18 e 18a dell'ordinanza del 30 novembre 1981 relativa alla LCAP (OLCAP), nel tenore in vigore dal 1o luglio 1998, con gli art. 37 e 46 LCAP.

Nella misura in cui prevedono in generale l'assunzione obbligatoria del «debito per le anticipazioni della riduzione di base maturate» o «dei diritti e degli obblighi conformemente alla legge», senza limitarne la portata alle obbligazioni future non ancora scadute, le nuove disposizioni di cui agli art. 18 e 18a OLCAP oltrepassano il tenore dell' art. 37 cpv. 1 LCAP, che accorda alla Confederazione in garanzia del rimborso delle proprie anticipazioni diritti di pegno immobiliare senza alcun privilegio di rango; esse eccedono inoltre la competenza accordata dall'art. 46 cpv. 5 LCAP al Consiglio federale di disciplinare «gli ulteriori particolari». In questa misura le disposizioni in questione devono essere considerate nulle.

Erwägungen ab Seite 296

BGE 125 III 295 S. 296

Extrait des considérants:

2. a) La recourante soutient que les art. 18 et 18a de l'ordonnance du 30 novembre 1981 relative à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (RS 843.1; OLCAP), dans leur teneur en vigueur depuis le 1er juillet 1998, ne sont pas conformes aux dispositions des art. 37 et 46 de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (RS 843; LCAP) en tant qu'ils imposent à l'adjudicataire de reprendre la dette à l'égard de la Confédération: ils créeraient un privilège qui n'est pas réservé par la loi et iraient donc au-delà du texte clair de celle-ci; ils entraîneraient de surcroît une péjoration de la situation de l'établissement financier. C'est pourquoi la recourante conclut à la constatation de la nullité de ces dispositions et à la suppression du renvoi qui y est fait, en l'espèce, dans les conditions de vente. Pour l'autorité cantonale de surveillance, qui s'appuie sur l'avis de l'Office fédéral du logement, les art. 18 et 18a OLCAP ne font, au contraire, qu'expliciter les obligations prévues par la LCAP sans en imposer de nouvelles; ils respecteraient donc la délégation législative de l'art. 46 al. 5 LCAP.

BGE 125 III 295 S. 297

b) Lorsqu'il se prononce sur une ordonnance du Conseil fédéral fondée sur une délégation législative, le Tribunal fédéral examine si elle reste dans les limites des pouvoirs conférés par la loi à l'auteur de l'ordonnance; il ne peut pas contrôler si la délégation elle-même est admissible, mais il lui incombe d'examiner si le but fixé dans la loi peut être atteint et si le Conseil fédéral a usé de son pouvoir conformément au principe de la proportionnalité (ATF 122 II 411 consid. 3b p. 417 et les références).

3. a) Entre autres mesures spéciales destinées à abaisser les loyers dans la construction de logements d'utilité publique, la LCAP prévoit un abaissement de base qui, en assurant le financement complémentaire, permet - à certaines conditions - de fixer les loyers initiaux à un niveau aussi bas que possible, au-dessous des charges du propriétaire (art. 35 al. 2 let. a). Elle dispose en outre que, pour couvrir la différence entre les charges du propriétaire et le loyer faisant l'objet de l'abaissement de base, la Confédération offre des avances remboursables, portant intérêt et garanties par des gages immobiliers (art. 37 al. 1), le bénéficiaire de l'aide devant, en contrepartie, s'engager à rembourser le prêt selon le plan de financement et se soumettre à la surveillance des loyers (art. 39). La loi exige par ailleurs qu'un logement construit ou rénové grâce à une mesure d'abaissement des loyers reste affecté exclusivement à l'habitation jusqu'au remboursement complet des avances de la Confédération et des intérêts y afférents, mais au minimum pendant 25 ans ou jusqu'à remise desdites avances et intérêts (art. 46 al. 1), la Confédération jouissant d'un droit légal d'emption et de préemption au prix de revient pour empêcher une utilisation à d'autres fins (art. 46 al. 2), étant précisé que l'interdiction du changement d'affectation ainsi que les droits d'emption et de préemption doivent être mentionnés au registre foncier comme restrictions de droit public à la propriété (art. 46 al. 3). La loi charge enfin le Conseil fédéral de régler le détail (art. 46 al. 5). b) Dans sa teneur antérieure au 1er juillet 1998, l'art. 18 al. 1 OLCAP, relatif aux mutations, prévoyait qu'un immeuble locatif ayant bénéficié de l'aide fédérale ne pouvait être aliéné qu'avec l'approbation de l'Office fédéral du logement, cette approbation devant être donnée si le nouveau propriétaire s'engageait dans le contrat d'achat à respecter le plan des loyers et le plan de financement (RO 1981, p. 2092). Que les notions de «mutations» ou d'»aliénations» contenues à l'art. 18 aOLCAP recouvrent également la vente forcée, cela découle

de l'exigence du maintien du but posée par l'art. 46 al. 1 LCAP et du texte même de cette disposition, qui ne compte pas la réalisation forcée au nombre des causes permettant d'y mettre fin, aux côtés du remboursement lié à l'écoulement du temps et de la remise des avances et intérêts (cf. avis de droit du professeur Paul Richli du 6 février 1998, «Zur Frage der Zulässigkeit, Zwangsverwertungen von WEG-Mietliegenschaften wie freiwillige Handänderungen zu behandeln», p. 16 ch. IV.1). Cela implique, par voie de conséquence, qu'en matière de réalisation forcée aussi, l'acquisition est soumise à l'approbation de l'Office fédéral du logement et que l'acquéreur doit s'engager à reprendre le plan des loyers et de financement. Comme l'a jugé le Tribunal fédéral sous l'empire de l'ancien droit, cette reprise ne peut en tout cas pas porter sur des obligations déjà échues ou venues à échéance au moment du transfert de propriété (arrêt du 28.9.95 dans la cause Banque X. contre Tribunal cantonal des Grisons, arrêt non publié mais reproduit et commenté en doctrine par ALEXANDRE DUBACH, Wohneigentum-Finanzierung nach WEG und Zwangsverwertung, in: L'Expert-Comptable Suisse 8/98, p. 821 ss et 1-2/99 p. 105 ss et E. HAURI, Wohneigentumsförderung nach WEG, L'Expert-Comptable Suisse 11/98, p. 12). Les dettes correspondant à ces obligations-là, dans la mesure où elles sont garanties par gage immobilier (art. 37 al. 1 LCAP), sont payées, selon la procédure habituelle, par préférence sur le produit de la réalisation (art 135 al. 1 et 259 LP; AMONN/GASSER, Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, 6e éd., Berne 1997, § 28 n. 53; RICHLI, avis de droit déjà cité, p. 14 et 17), et les créanciers gagistes sont désintéressés en fonction du rang de leurs gages (art. 817 CC par renvoi des art. 146 al. 2, 157 al. 3 et 219 al. 3 LP). Quant aux obligations garanties par gage immobilier qui ne sont pas échues, elles sont en principe déléguées à l'acquéreur comme dettes personnelles conformément aux art. 135 al. 1 LP et 45 al. 1 let. a ORFI; si elles ne sont pas, ou plus, garanties par gage, l'acquéreur doit les reprendre en s'engageant à respecter le plan des loyers et le plan de financement, sous peine de se voir refuser l'approbation de l'Office fédéral du logement (cf. RICHLI, ibid.). Comme le souligne avec raison cet auteur, la reprise des obligations découlant des plans de loyers et de financement selon l'art. 18 aOLCAP apparaît ainsi clairement comme une reprise d'obligations futures et reste, comme telle, dans le cadre de la délégation législative (loc. cit., p. 10; cf. arrêt non publié du 28.9.95, consid. 4c reproduit par DUBACH, op.cit., 8/98, p. 823 s.).

c) L'art. 18 OLCAP modifié précise notamment que le nouveau propriétaire doit s'engager par écrit à reprendre le contrat de droit public prévu par la LCAP (al. 1, 2ème phrase) et que l'approbation obligatoire peut être mentionnée au registre foncier (al. 1, 3ème phrase); il définit en outre ce qu'il faut entendre par mutations (al. 2). Le nouvel art. 18a OLCAP prévoit pour sa part que les conditions de la mise aux enchères doivent comporter une clause concernant les droits et obligations liées à la LCAP et la déclaration écrite de l'acquéreur relative à la reprise du contrat de droit public prévu par la LCAP (al. 1); il fixe en outre d'autres règles de procédure (al. 2 et 3) et des délais (al. 1 et 2). Limitées à ce seul contenu, les nouvelles dispositions de l'ordonnance ne font que régler le détail, conformément à l'art. 46 al. 5 LCAP. En revanche, en tant qu'elles prévoient la reprise obligatoire de la «dette relative aux avances courues au titre de l'abaissement de base» (art. 18 al. 1, 2ème phrase) ou des «droits et obligations liées à la LCAP» (art. 18a al. 1) de façon générale, sans en limiter la portée aux obligations non échues et futures, les nouvelles dispositions en question vont manifestement au-delà du texte de la loi. En effet, celle-ci n'accorde à la Confédération en garantie du remboursement de ses avances, à côté des droits d'emption et de préemption à mentionner au registre foncier pour la garantie du maintien du but d'habitation (art. 46 al. 2 et 3 LCAP), que des gages immobiliers, lesquels sont conférés sans aucun privilège de rang (art. 37 al. 1 LCAP). Or la reprise de dette obligatoire prévue par les dispositions incriminées a indéniablement pour effet de déroger aux dispositions légales sur le rang des gages en privilégiant «de facto» une dette

qui, comme en l'espèce, est garantie par un gage de rang postérieur (hypothèque en 3ème rang). Il est permis, dans ces conditions, de mettre en doute l'opportunité de garantir encore la dette par un gage selon l'art. 37 al. 1 LCAP (cf. DUBACH, loc. cit., 1-2/99, p. 108) ou l'utilité des droits d'emption et de préemption prévus à l'art. 46 al. 2 LCAP, la Confédération pouvant atteindre son but autrement, sans avoir à intervenir financièrement (cf. avis de droit du professeur LOUIS DALLÈVES du 23.12.1998, p. 7 s.). L'obligation de reprendre la dette échue se répercutera sur le prix d'adjudication, car elle est de nature à faire baisser les offres des acquéreurs potentiels. Elle est ainsi susceptible de porter préjudice aux droits des créanciers gagistes de rang préférable à celui de la Confédération. Dans la poursuite par voie de saisie ou en réalisation

de gage, ces créanciers ne pourront en effet réaliser leurs gages en raison du principe de l'offre suffisante (art. 126 et 142a LP), sauf à accepter de perdre le découvert résultant d'un prix d'adjudication insuffisant; dans la procédure de faillite ou de liquidation concordataire (cf. art. 321 LP; AMONN/GASSER, op.cit., § 55 n. 31 ss), ils verront la couverture offerte par leurs gages diminuer d'un montant de l'ordre de grandeur de celui à rembourser à la Confédération (cf. URS BÜRGI, Strategien und Probleme bei der Zwangsvollstreckung von verpfändeten Grundstücken, in: Berner Bankrechtstag 1996, Theorie und Praxis der Grundpfandrechte, p. 179), dès lors qu'ici la réalisation a lieu à tout prix, sans égard au principe de l'offre suffisante (cf. DALLÈVES, loc. cit.; AMONN/GASSER, op.cit., § 47 n. 20 s.; GILLIÉRON, Poursuite pour dettes, faillite et concordat, 3e éd., Lausanne 1993, p. 345). Les art. 18 et 18a OLCAP doivent par conséquent être considérés comme nuls dans la mesure, rapportée ci-dessus, où ils vont au-delà du texte de l'art. 37 al. 1 LCAP et excèdent ainsi les limites du pouvoir conféré au Conseil fédéral par l'art. 46 al. 5 LCAP. Partant, le renvoi à ces dispositions opéré en l'espèce par l'office des poursuites et faillites est nul dans la même mesure.