**N° 5596**

**Proposition de révision de l’article 16 de la Constitution**

**Résumé**

La législation en vigueur en matière d’expropriation étant devenue inapplicable à la suite des arrêts du 7 février 2003 et du 12 mai 2006 de la Cour constitutionnelle, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a proposé une modification de l’article 16 de la Constitution pour permettre aux pouvoirs publics d’obtenir les propriétés dont il ont besoin pour réaliser des projets d’intérêt général.

Dans ses arrêts du 7 février 2003 et du 12 mai 2006, la Cour constitutionnelle a retenu une interprétation rigoureuse des dispositions de l’article 16 de la Constitution en ce qui concerne le paiement « *préalable* » de l’indemnité à verser par l’expropriant.

Dans son arrêt No 16/03 du 7 février 2003 (Mémorial A, No 31, du 28 février 2003), la Cour constitutionnelle retient que « *le droit de propriété est un droit fondamental et toute dérogation qui y porte atteinte est d’interprétation stricte* ». Pour la Cour constitutionnelle « *l’indemnité prévue à l’article 16 de la Constitution doit être juste, ce qui signifie qu’elle doit être complète pour dédommager le préjudice subi par le propriétaire  privé définitivement de son bien* ».

Elle « *doit être préalable, c’est-à-dire son règlement doit précéder l’envoi en possession* ».

La Cour conclut « *que l’envoi en possession sur la seule base de la consignation d’une indemnité provisionnelle sommairement évaluée, n’est pas conforme à l’article 16 de la Constitution qui prévoit une indemnité juste et préalable* ». En conséquence elle déclare les articles 28 et 32 de la loi modifiée du 15 mars 1979 non conformes à la Constitution.

Dans deux arrêts du 12 mai 2006 (Mémorial A, No 96, du 31 mai 2006) la Cour retient que « *toute disposition permettant le transfert total ou partiel du droit de propriété avant le versement intégral de la juste indemnité est contraire à l’article 16 de la Constitution* ». Sur ce la Cour a retenu que les articles 27, 34 et 35 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d’une grande voirie de communication et d’un fonds des routes ne sont pas conformes à l’article 16 de la Constitution.

Pour le Conseil d’Etat la situation ainsi créée permet deux issues : soit une modification de la législation sur l’expropriation en la rendant conforme à la Constitution, soit une modification de la Constitution permettant « *le transfert de la propriété et l’envoi en possession, sur la base du paiement ou de la consignation d’une indemnité provisionnelle* ».

Même si une modification de la législation « *aurait pu, a priori, paraître plus conforme à l’esprit de nos institutions* », le Conseil d’Etat a suivi l’option prise par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle visant à réformer l’article 16 de la Constitution en examinant la révision envisagée à la lumière des instruments internationaux ratifiés par notre pays et des lois fondamentales d’autres pays européens.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle avait proposé de compléter l’article 16 de la Constitution par un alinéa 2 nouveau permettant aux autorités judiciaires d’autoriser le transfert de propriété et l’envoi en possession de l’expropriant des biens expropriés après paiement d’une indemnité provisionnelle évaluée par le même juge.

Le texte proposé par la Commission innovait par rapport à la législation existante en permettant au juge non seulement de fixer une indemnité provisionnelle, mais en ordonnant le paiement par l’expropriant de cette indemnité. Pour la Commission « *la consignation ne répond pas entièrement à l’exigence d’une indemnisation prompte, adéquate et effective des expropriés*».

Dans sa prise de position du 19 octobre 2006, le Gouvernement, tout en marquant son accord avec le texte proposé par la Commission, plaide pour le maintien de la consignation en renvoyant notamment aux dispositions de l’article 1257 du Code civil libellé comme suit :

« *Lorsque le créancier refuse de recevoir son paiement, le débiteur peut lui faire des offres réelles, et au refus du créancier de les accepter, consigner la somme ou la chose offerte.*

*Les offres réelles suivies d’une consignation libèrent le débiteur ; elles tiennent lieu à son égard de paiement lorsqu’elle sont valablement faites, et la chose ainsi consignée demeure aux risques du créancier* ».

Pour le Gouvernement, la consignation consistant dans le dépôt auprès de la Trésorerie de l’Etat, caisse de consignation au sens de la loi du 29 avril 1999, réalise le dessaisissement effectif et irrévocable de l’expropriant et doit être acceptée comme moyen de paiement suffisant à l’égard de l’exproprié.

Quant au Conseil d’Etat, il « *estime que la Constitution ne devrait pas exclure la consignation comme mode de paiement. Le régime de consignation, tel qu’il est organisé par la loi du 29 avril 1999, permet le transfert rapide à l’exproprié s’il remplit les conditions légales. Les dispositions de l’article 29, alinéas 3 et 4 de la loi du 15 mars 1979 reproduites également à l’article 28 de la loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d’une grande voirie de communication et d’un fonds des routes sont très claires et n’ont apparemment jamais donné lieu à des difficultés majeures*».

*[…] Pour éviter toute incertitude quant à la constitutionnalité d’un paiement par consignation, le Conseil d’Etat estime que le Constituant devrait abandonner la condition de l’indemnité « préalable » qui, dans l’interprétation stricte adoptée par la Cour constitutionnelle, empêche en fait toute expropriation dans un délai raisonnable* ».

Le Conseil d’Etat propose partant de ne pas compléter l’article 16 de la Constitution par un alinéa 2 nouveau tel que prévu par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, mais de modifier le texte actuel de l’article 16 en abandonnant le régime d’une indemnité préalable. Pour le Conseil d’Etat, l’article 16 de la Constitution se lirait dès lors comme suit :

« *Art. 16. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d’utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi* ».