



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Proposition de révision de la Constitution 5596

Proposition de révision de l'article 16 de la Constitution

Date de dépôt : 12-07-2006

Date de l'avis du Conseil d'État : 22-05-2007

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
18-10-2007	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
12-07-2006	Déposé	5596/00	<u>6</u>
19-10-2006	Prise de position du Gouvernement Dépêche du Ministre des Travaux publics à la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement (19.10.2006)	5596/01	<u>11</u>
22-05-2007	Avis du Conseil d'Etat (22.5.2007)	5596/02	<u>14</u>
27-06-2007	Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Rapporteur(s) :	5596/03	<u>27</u>
31-12-2007	Publié au Mémorial A n°192 en page 3466	5596	<u>36</u>

# Résumé

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'elles 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 ».*

5596/00

**N° 5596****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

**PROPOSITION DE REVISION****de l'article 16 de la Constitution**

\* \* \*

*Dépôt (M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle) et transmission à la Conférence des Présidents (12.7.2006)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Conseil d'Etat et au Gouvernement (13.7.2006)*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Texte de la proposition de révision.....	1
2) Exposé des motifs .....	1

\*

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION**

L'article 16 de la Constitution est complété par un alinéa 2 nouveau rédigé comme suit:

„Les dispositions de l'alinéa qui précède ne font pas obstacle au transfert de propriété et à l'envoi en possession de l'expropriant des biens expropriés après paiement d'une indemnité provisionnelle évaluée par l'autorité judiciaire.“

\*

**EXPOSE DES MOTIFS**

L'article 16 de la Constitution est rédigé comme suit:

„Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité.“

L'article précité, inscrit dans le chapitre II relatif aux libertés publiques et aux droits fondamentaux, consacre le droit de propriété comme un droit fondamental. Ce droit est cependant susceptible d'une dérogation importante motivée par l'utilité publique. Cette disposition invariablement inscrite dans la Constitution luxembourgeoise depuis 1848 n'a jamais été considérée comme un droit absolu. Des lois successives ont admis la possibilité de l'expropriation et habilité les pouvoirs publics à engager les procédures pour obtenir les immeubles indispensables à la réalisation d'un objet d'intérêt général.

Parmi les lois en vigueur on peut notamment citer la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, la loi du 14 mai 1986 ayant pour objet de stimuler l'expansion économique, la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, la loi du 20 avril 1962 ayant pour objet l'établissement d'un réseau de transport de gaz par le syndicat intercommunal pour le transport de gaz, la loi du 27 novembre 1973 autorisant la création d'une société anonyme pour l'approvisionnement du Grand-Duché en gaz naturel, la loi du 2 février 1924 concernant la distribution d'énergie électrique dans le Grand-Duché de

Luxembourg, la loi modifiée du 27 février 1979 concernant l'aide au logement (chapitre 5) et surtout la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

D'une façon générale on constate que dans le passé la législation en matière d'expropriation visait à ménager à la fois les intérêts privés et l'intérêt général. Dans l'exposé des motifs du projet de loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (doc. parl. No 1732, session ordinaire 1978-1979), les auteurs du projet ont souligné cette double exigence:

„La législation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique doit établir un équilibre entre deux impératifs difficilement conciliables, à savoir la protection des intérêts des propriétaires à exproprier et ceux de l'expropriant agissant dans l'intérêt de la collectivité. S'il est d'une part nécessaire de sauvegarder le respect du droit de propriété, principe fondamental de notre droit, il est tout aussi indispensable d'éviter que les travaux d'utilité publique soient entravés ou retardés par le fait du seul intérêt privé. Le besoin de pouvoir agir rapidement est d'autant plus justifié en notre siècle qui, sous l'impulsion de l'essor économique, est devenu celui des grandes entreprises et des travaux publics d'envergure. Sans nul doute, la législation relative à l'expropriation doit suivre cette évolution et permettre au pouvoir expropriant la prise de possession des immeubles nécessaires aux travaux et ceci dans des délais raisonnables, sans pour autant léser les intérêts légitimes des particuliers. Ce double but ne peut être atteint que grâce à une procédure simple et expéditive, assurant à l'expropriant la prise de possession immédiate et garantissant à l'exproprié une prompt indemnisation.“

A travers les divers textes législatifs, ayant pour objet d'autoriser l'expropriation par les pouvoirs publics, le législateur a établi des conditions et modalités à respecter par l'expropriant et il a surtout fixé les règles de procédure susceptibles de garantir les droits individuels de l'exproprié.

L'expropriation ne peut être prononcée que par un jugement du tribunal civil à la demande de l'expropriant public (Etat, communes, établissement public). Elle ne peut intervenir que pour cause d'utilité publique, notion qui, dans une interprétation extensive, peut englober des mesures d'ordre social, tel le logement, ou d'ordre économique, telle la création de zones d'activités.

Le tribunal examine si l'utilité publique est établie. Il examine également si l'expropriation intervient dans les formes prescrites par la loi.

L'expropriation ne peut avoir lieu que moyennant une indemnité juste et préalable. Elle doit être juste, ce qui signifie qu'elle doit dédommager l'exproprié pour tout le préjudice subi. Ce dédommagement comprend non seulement la contrepartie du patrimoine dont l'exproprié doit se dessaisir, mais, le cas échéant, également le préjudice à subir dans l'exercice de son activité professionnelle.

L'indemnité doit être préalable. „Mais préalable à quoi? Pour que la règle constitutionnelle soit respectée, il faut que le paiement de l'indemnité précède, non le transfert de propriété, mais la prise en possession du bien; l'exproprié va donc disposer d'un droit de rétention sur son propre bien, aussi longtemps que cette indemnité n'a pas été versée ou consignée“ (Francis Delpéré: Droit constitutionnel tome I, deuxième édition, page 238).

Les arrêts de la Cour constitutionnelle luxembourgeoise du 7 février 2003 et du 12 mai 2006 interprètent les dispositions de l'article 16 de la Constitution d'une façon rigoureuse.

L'arrêt du 7 février 2003 (Mémorial A, No 31 du 28 février 2003) n'admet pas que l'envoi en possession de l'expropriant puisse être antérieur à l'indemnisation complète de l'exproprié. La Cour constitutionnelle définit comme suit la condition de l'indemnité juste et préalable pour motiver sa décision: „Considérant que 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.

Qu'elle doit être préalable, c'est-à-dire que son règlement doit précéder l'envoi en possession.

Considérant 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.“

Les arrêts du 12 mai 2006 (Mémorial A No 96 du 31 mai 2006) retiennent que „[...] toute disposition légale 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 [...]“.

Les arrêts de la Cour constitutionnelle devraient amener le législateur à modifier les dispositions légales sur l'expropriation, déclarées non conformes à l'article 16 de la Constitution. Il s'ensuivrait que l'Etat ne pourrait prendre possession des biens expropriés qu'après le paiement intégral de l'in-



demnité, ce qui entraînerait des retards importants dans la réalisation de nombreux projets d'utilité publique.

Vu les intérêts publics en cause, il est légitime que les pouvoirs publics examinent toutes les voies et tous les moyens pour assurer que des projets de construction votés par la Chambre des Députés puissent être réalisés dans des délais raisonnables. Aussi la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est-elle d'avis qu'il convient d'envisager également une modification de l'article 16 de la Constitution pour garantir que la procédure d'expropriation puisse avancer dans des délais raisonnables, les dispositions légales devant être modifiées en conséquence.

La Commission est d'avis qu'un „juste équilibre doit être maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des intérêts individuels“ (Frédéric Sudre: Droit international et européen des droits de l'homme, 3e édition, page 252).

Dans la visée de ce double but, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de compléter l'article 16 de la Constitution par un alinéa 2 nouveau qui permet aux autorités judiciaires d'autoriser le transfert de propriété ou l'envoi en possession des biens expropriés en faveur de l'expropriant. Conjointement le texte lie ces mesures au paiement préalable d'une indemnité provisionnelle évaluée par le même juge.

Si la première partie de la proposition de texte de la Commission ayant trait au transfert de propriété et à l'envoi en possession constitue une mesure d'ores et déjà prévue dans les textes législatifs sur l'expropriation, la deuxième partie relative au paiement d'une indemnité provisionnelle évaluée innove dans la mesure où la législation actuellement en vigueur ne permet pas au juge d'ordonner le paiement d'une telle indemnité provisionnelle.

La Commission est d'avis qu'un transfert de propriété ou un envoi en possession des biens expropriés doit être précédé ou au moins se faire conjointement avec le paiement d'une indemnité provisionnelle évaluée par l'autorité judiciaire. La consignation ne répond pas entièrement à l'exigence d'une indemnisation prompte, adéquate et effective des expropriés.

En cas de consignation de l'indemnité, l'exproprié ne peut souvent en jouir qu'avec un retard parfois très long. Ce retard aggrave la perte financière de l'exproprié et le place „dans une situation d'incertitude surtout de la dépréciation monétaire de certains Etats“ (arrêt CEDH du 24 juin 1997, Akkus, Rec. 1997 – IV, paragraphe 29).

Le texte proposé répond à l'exigence d'une indemnisation au moins partielle, plus prompte.

Dans l'élaboration de la proposition de révision de l'article 16 de la Constitution, la Commission a comparé également la situation au Luxembourg avec les mécanismes de l'indemnisation en cas d'expropriation appliqués en Belgique et en France dont les dispositions constitutionnelles sont identiques à l'article 16 de la Constitution luxembourgeoise.

Tant la Cour d'arbitrage belge que le Conseil constitutionnel français interprètent ces textes d'une façon moins sévère que la Cour constitutionnelle luxembourgeoise alors que ces juridictions admettent, en matière d'expropriation, la possibilité d'un transfert de propriété sans que l'exproprié ait été indemnisé préalablement d'une façon complète.

Le texte proposé pour compléter l'article 16 de la Constitution rétablit dans une large mesure la situation juridique ayant existé avant les arrêts précités de la Cour constitutionnelle. Le texte, tout en garantissant le droit fondamental de la propriété privée doit permettre aux pouvoirs publics d'avoir recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique et de mener la procédure à terme dans un délai raisonnable.

*Le Président de la Commission des Institutions  
et de la Révision constitutionnelle,*

Paul-Henri MEYERS

Service Central des Imprimés de l'Etat

5596/01

N° 5596<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

**PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 16 de la Constitution

\* \* \*

**PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT****DEPECHE DU MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS A LA SECRETAIRE  
D'ETAT AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT**

(19.10.2006)

Madame la Secrétaire d'Etat,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de révision de l'article 16 de la Constitution, déposée par Monsieur le Député Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle de la Chambre des Députés le 12 juillet 2006.

L'actuel article 16 est rédigé comme suit:

*„Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité.“*

La proposition de révision vise à compléter cet article par un alinéa 2 qui s'intitulerait comme suit:

*„Les dispositions de l'alinéa qui précède ne font pas obstacle au transfert de propriété et à l'envoi en possession de l'expropriant des biens expropriés après paiement d'une indemnité provisionnelle évaluée par l'autorité judiciaire.“*

Une modification de l'article 16 de la Constitution s'impose en raison des trois arrêts rendus par la Cour Constitutionnelle en date du 7 février 2003 respectivement du 12 mai 2006 en matière d'expropriation interprétant la Constitution luxembourgeoise d'une manière extrêmement sévère et restrictive de sorte que ni l'envoi en possession de l'expropriant, ni le transfert du droit de propriété prévus par la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ne sont plus possibles avant le règlement définitif de l'indemnité. Ceci retarde le commencement des projets de construction sur les lieux concernés.

Le Gouvernement, lors de la séance du Conseil de Gouvernement du 29 septembre 2006, marque son accord de principe avec la proposition de modification de l'article 16 de la Constitution.

Toutefois le rôle donné à la consignation dans l'exposé des motifs de la proposition de révision suscite plusieurs remarques.

Ainsi est-il rédigé dans l'exposé des motifs que:

*La Commission (des Institutions et de la Révision constitutionnelle) est d'avis qu'un transfert de propriété ou un envoi en possession des biens expropriés doit être précédé ou au moins se faire conjointement avec le paiement d'une indemnité provisionnelle évaluée par l'autorité judiciaire. La consignation ne répond pas entièrement à l'exigence d'une indemnisation prompte, adéquate et effective des expropriés.*

*En cas de consignation de l'indemnité, l'exproprié ne peut souvent en jouir qu'avec un retard parfois très long. Ce retard aggrave la perte financière de l'exproprié et le place „dans une situation d'incertitude surtout de la dépréciation monétaire dans certains Etats“ (arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 24 juin 1997, Akkus, Rec. 1997 – IV, paragraphe 29).*

La Commission ne paraît partant pas accepter la consignation comme moyen de paiement suffisant pour pouvoir procéder au transfert de propriété et à l'envoi en possession, ce malgré l'article 1257 du Code Civil qui dispose que la consignation vaut paiement:

*„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'elles sont valablement faites, et la chose ainsi consignée demeure aux risques du créancier.“*

Comme la procédure d'expropriation est une procédure qui doit souvent être intentée contre des personnes qui sont réticentes à céder leur propriété et qui font tout pour retarder la procédure, il est évident qu'on ne doit pas leur laisser la possibilité de bloquer la procédure lorsqu'ils refusent de recevoir le paiement.

Ainsi les arguments suivants plaident-ils en faveur de la consignation:

- En vertu du Code Civil, la consignation est précisément une procédure pour réaliser un *paiement*.
- La possibilité de l'existence d'hypothèques ou de saisie-arrêts grevant les parcelles à exproprier justifie pleinement l'intervention de la procédure relative à la consignation afin de ne pas léser les droits de ces créanciers. Pour le surplus, une exclusion de la consignation avec une remise immédiate de l'argent à l'exproprié risque de mener à des situations où l'Etat pourrait être contraint de payer deux fois, comme dans l'hypothèse de l'existence d'hypothèques.
- La consignation assure donc davantage de sécurité juridique, ce qui se justifie pleinement pour la raison qu'avec la modification de l'article 16, le déboursement de deniers publics intervient avant le transfert de propriété.
- Les arguments avancés sur la longueur des délais inhérents à la procédure de la consignation ne tiennent pas compte de la profonde réforme du régime de la consignation effectuée par la loi récente du 29 avril 1999.
- Les dépôts à la caisse de consignation auprès de la Trésorerie de l'Etat sont rémunérés au taux du marché.
- L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (Akkus, Rec. 1997 – IV, paragraphe 29), cité en exemple par la Commission, provient d'un Etat sans stabilité monétaire (zone non euro), de sorte qu'une comparaison avec la situation au Luxembourg n'est pas véritablement possible.

En l'état actuel, où le doute est jeté sur la constitutionnalité de la consignation, il vaudrait mieux le lever par une mention expresse dans la Constitution.

**L'article 16 alinéa 2 de la Constitution, dans la version proposée par le Gouvernement, aurait donc la teneur suivante** (en gras, la modification par rapport au texte déposé par M. Meyers):

*„Les dispositions de l'alinéa qui précède ne font pas obstacle au transfert de propriété et à l'envoi en possession de l'expropriant des biens expropriés après paiement **ou consignation** d'une indemnité provisionnelle évaluée par l'autorité judiciaire.“*

Je vous prie de bien vouloir soumettre cette prise de position du Gouvernement au Conseil d'Etat et à la Chambre des Députés.

Je vous prie d'agréer, Madame la Secrétaire d'Etat, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre des Travaux Publics,*  
Claude WISELER

5596/02

N° 5596<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

**PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 16 de la Constitution

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(22.5.2007)

Par dépêche du 25 juillet 2006, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit à l'avis du Conseil d'Etat une proposition de révision de l'article 16 de la Constitution, déposée par le député Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés, le 12 juillet 2006, et déclarée recevable en date du 13 juillet 2006, conformément à l'article 57 du règlement de la Chambre des députés.

Au texte de la proposition de révision était joint un exposé des motifs.

Par dépêche du 30 octobre 2006, la secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement a transmis, à la demande du ministre des Travaux publics, la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de révision constitutionnelle susvisée.

\*

**OBSERVATIONS LIMINAIRES**

La proposition de révision vise à compléter l'actuel article 16 de la Constitution, aux termes duquel:

„Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité.“,

par un alinéa 2 rédigé comme suit:

„Les dispositions de l'alinéa qui précède ne font pas obstacle au transfert de propriété et à l'envoi en possession de l'expropriant des biens expropriés après paiement d'une indemnité provisionnelle évaluée par l'autorité judiciaire.“

Selon l'exposé des motifs joint à la proposition de révision, le changement de la Constitution serait rendu nécessaire en raison de trois arrêts prononcés par la Cour constitutionnelle en date des 7 février 2003 et 12 mai 2006.

Dans l'arrêt No 16/03 du 7 février 2003 (Mémorial A, No 31, du 28 février 2003, p. 510 et 511), la Cour constitutionnelle a retenu que „le droit de propriété est un droit fondamental et toute dérogation qui y porte atteinte est d'interprétation stricte“. D'après la Cour, „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, la Cour a invalidé les articles 28 et 32 de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Dans deux arrêts du 12 mai 2006 (Mémorial A, No 96, du 31 mai 2006)<sup>1</sup>, la Cour est encore allée plus loin en décidant qu'une disposition légale organisant le transfert de propriété (précédant l'envoi en possession) sur base du paiement ou de la consignation d'une indemnité provisionnelle violerait à

<sup>1</sup> Le transfert de propriété est prononcé par le tribunal compétent en matière d'expropriation et est antérieur à l'envoi en possession prononcé par ordonnance du président du tribunal.

son tour le principe constitutionnel de l'indemnité préalable. La Cour a dès lors dit que les articles 27, 34 et 35 de la loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes n'étaient pas conformes à l'article 16 de la Constitution.

Depuis le prononcé de l'arrêt susmentionné du 7 février 2003, la législation en matière d'expropriation est devenue inapplicable. Depuis lors, aucune expropriation n'a pu être prononcée, que ce soit dans le cadre de la loi de base du 15 mars 1979 ou dans le cadre de la législation spécifique applicable dans le domaine de la création d'une grande voirie de communication. La collectivité s'est vue privée d'un instrument essentiel permettant de faire entrer, si nécessaire par la contrainte, un bien privé dans le patrimoine collectif. Cette situation risque de compromettre gravement sinon de retarder de manière irresponsable la réalisation des grands projets d'infrastructure, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire, des infrastructures scolaires et du transport public. A cela s'ajoute qu'en l'absence de législation efficace en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, les collectivités se voient contraintes de soumettre des offres d'achat surévaluées en vue d'aboutir à un transfert de propriété à l'amiable, contribuant ainsi à la spirale spéculative. Un tel gaspillage de fonds publics est à proscrire.

Le Constituant et le législateur se voient confrontés à une situation qui ne permet que deux issues: soit le législateur adoptera une loi tenant compte du texte de la Constitution tel qu'il est interprété par la Cour constitutionnelle, soit le Constituant doit décider de changer les termes de la Constitution pour y inclure une disposition rendant conforme à la Loi fondamentale une législation prévoyant le transfert de propriété et l'envoi en possession, sur base du paiement ou de la consignation d'une indemnité provisionnelle.

Dans la mesure où la Cour constitutionnelle a retenu que le droit de propriété est à considérer comme un droit fondamental et que l'expropriation, suite au paiement préalable d'„une simple indemnité provisionnelle“<sup>2</sup> y porte atteinte, la première solution aurait pu, *a priori*, paraître plus conforme à l'esprit de nos institutions. Une initiative visant à changer la Constitution en y incluant une disposition formelle dérogeant au principe général formulé dans l'alinéa 1 ne constitue-t-elle pas une solution de facilité et une restriction des droits fondamentaux de l'individu par rapport au droit positif en vigueur? Confrontée à cette question, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés a néanmoins opté pour la deuxième solution.

Il y a lieu d'examiner ce choix et le texte proposé ainsi que le libellé proposé par le Gouvernement sur base d'une analyse en fait et en droit.

Les questions délicates touchant à des situations de quasi-expropriation, de réquisition et de servitude légale ne sont pas touchées par le projet de réforme constitutionnel sous avis. Dans ce contexte, la Cour européenne des droits de l'homme accorde aux instances judiciaires nationales une marge de manœuvre particulièrement vaste. De même, l'épineuse question du contrôle de l'utilité publique invoquée par l'expropriant ne sera pas traitée dans le présent avis, la Constitution restant inchangée à cet égard.

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

Dans la Constitution luxembourgeoise, l'article 16 instituant la protection de la propriété figure sous le chapitre II intitulé „Des libertés publiques et des droits fondamentaux“. Le droit à la propriété privée constitue-t-il un droit de l'homme, c'est-à-dire un droit directement émané de sa nature ou trouve-t-il sa source dans l'organisation de la société avec laquelle il est né? Benjamin Constant a répondu remarquablement à cette question:

„La propriété n'est point antérieure à la société; car sans l'association, qui lui donne une garantie, elle ne serait que le droit du premier occupant, en d'autres mots, le droit de la force, c'est-à-dire un droit qui n'en est pas un. La propriété n'est point indépendante de la société, car un Etat social, à la vérité très misérable, peut être conçu sans propriété, tandis qu'on ne peut imaginer de propriété sans Etat social.“<sup>3</sup>

<sup>2</sup> cf. Arrêt No 34/06 du 12 mai 2006.

<sup>3</sup> B. Constant, *Principes de politique*, collection Pluriel, Hachette, 1997, p. 176.



Si la qualité de „droit fondamental“ a été régulièrement contestée au droit de propriété, force est toutefois de constater que la quasi-totalité des sociétés constituées en Etat l'ont admis. Toutes les proclamations des droits et libertés incluent une disposition consacrée à la propriété privée. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 place, en son article 2, la propriété au cœur même des raisons d'être de toute société:

„Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.“

\*

La Déclaration universelle des Droits de l'Homme, proclamée par l'Organisation des Nations Unies en 1948, contient un article 17 relatif à la propriété, dont on remarque toutefois le caractère ambigu:

„Toute personne, seule ou en collectivité, a le droit à la propriété. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.“

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales a reconnu la propriété dans l'article 1er du Premier Protocole additionnel de 1952:

„Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.“

Le droit de propriété ne figure pas dans le corps même de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, faute d'accord de tous les signataires. On observe que l'obligation de verser une indemnité ne fait même pas partie des conditions de légalité d'une mesure d'expropriation. Par la formulation de l'alinéa 2 de l'article 1er, les signataires du protocole ont voulu clairement signaler le droit de tout Etat d'adopter des lois privilégiant la fonction sociale de la propriété privée et restreignant l'usage des biens.

Sur la base de ce texte vague, la Cour européenne de Droits de l'Homme a néanmoins développé depuis l'arrêt charnière *Sporrong et Lönnroth* du 23 septembre 1982, A No 52, une jurisprudence constante dans le cadre de laquelle la Cour vérifie régulièrement „... si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu“ (point 69 dudit arrêt, repris dans de très nombreuses décisions ultérieures).

Le principe du „juste équilibre“ (ou „fair balance“) est utilisé depuis lors par la Cour comme critère fondamental. Chaque fois qu'il est rompu, la Cour constate une violation du protocole. La Cour européenne des droits de l'homme a statué entre-temps que l'impératif du juste équilibre exige une indemnisation<sup>4</sup>. La Cour vérifie également si l'indemnité est appropriée en exigeant qu'il faut éviter toute „disproportion manifeste“ entre la valeur du bien, objet de la mesure de privation, et celle de l'indemnité octroyée. Toutefois, les arrêts retenant une violation de l'obligation d'éviter une disproportion manifeste sont „rares et timides“<sup>5</sup>.

Une analyse de la jurisprudence de la Cour permet de retenir qu'à aucun moment la Cour n'a exigé le respect du principe du versement d'une indemnité préalable – définitive ou même simplement provisionnelle – à l'expropriation, ni même la fixation du montant de l'indemnité préalablement au transfert de propriété. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sont dès lors sans intérêt dans l'appréciation de la balance entre les intérêts en jeu en droit national. Ils autorisent par contre la constatation que notre législation nationale, déclarée inconstitutionnelle par notre Cour constitution-

4 Arrêt *Lithgow c/ Royaume-Uni*, 8.7.1986, A No 102: „Dans les systèmes juridiques respectifs des Etats contractants, une privation de propriété pour cause d'utilité publique ne se justifie pas sans paiement d'une indemnité, sous réserve de circonstances exceptionnelles ...“

5 J.-P. Marguenaud, *La Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Dalloz, 3e édition, 2005, p. 118.

nelle, répondait parfaitement aux standards minima de légalité dégagés par la Cour de Strasbourg (existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles<sup>6</sup>).

Au niveau communautaire, le Traité instituant la Communauté européenne prévoit clairement en son article 295 que „Le présent Traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres“.

Les Etats nationaux gardent-ils pour autant la plénitude de leur souveraineté en ce domaine? En l'absence de consécration expresse du droit de propriété dans le Traité CE, la Cour de Justice des Communautés européennes a reconnu ce droit au titre des principes généraux du droit communautaire en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes des Etats membres et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. C'est ainsi qu'elle fut amenée, dès l'arrêt *Internationale Handelsgesellschaft mbH contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* du 17 décembre 1970 (affaire 11-70) à préciser que les droits fondamentaux font partie des principes généraux dont la Cour assure le respect; tel est notamment le cas si une atteinte au droit de propriété est invoquée. Selon la Cour, la sauvegarde des droits fondamentaux, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté.

La référence à la Convention européenne des Droits de l'Homme fut incluse d'abord dans l'acte unique et ensuite dans l'article 6.2 du Traité sur l'Union européenne. Un pas décisif fut entrepris dans l'arrêt *Hauer* du 13 décembre 1979 (affaire No 44/79), dans lequel la Cour de Justice des Communautés européennes a appliqué l'article 1er du Premier Protocole après avoir procédé à une analyse du texte. Dans l'arrêt *Ert* (arrêt No 260/89, paragraphe 41), elle a souligné que la Convention européenne des Droits de l'Homme „revêt une signification particulière“. En règle générale, la Cour de Luxembourg n'a eu à traiter de questions de propriété que dans le contexte des réglementations européennes impliquant des intérêts commerciaux tels que les quotas laitiers ou des parts de marché. Dans l'arrêt *Wachauf* (affaire No 5/88, Recueil p. 2609), la Cour a retenu le principe d'une indemnité en cas d'expropriation. La question d'une indemnité préalable n'a pas été évoquée tant il paraît que cet aspect est loin des préoccupations de l'Union européenne.

La Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne énonce en son article 17, paragraphe 1er:

„1. Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général.“

Une indemnité à verser „en temps utile“ n'est pas nécessairement due préalablement à l'expropriation.

Ces instruments internationaux et les jurisprudences qui s'y sont greffées soulignent que, si la propriété privée a toujours été conçue comme un droit essentiel dont la protection est fondamentale, cette protection a pour corollaire le droit de la collectivité à l'expropriation dans l'intérêt général.

On s'accorde généralement pour définir l'expropriation comme une mesure consistant dans la suppression forcée et totale du droit de propriété sur un bien immobilier pour cause d'utilité publique et s'opérant suivant des règles déterminées et moyennant indemnité. L'expropriation en droit moderne concilie deux principes fondamentaux d'égale valeur: l'exigence du sacrifice de l'intérêt particulier au profit de l'intérêt collectif et le principe selon lequel nul, y compris la collectivité, ne peut s'enrichir au détriment d'autrui.

La première consécration constitutionnelle du droit à l'expropriation se retrouve dans la Constitution française des 3-14 septembre 1791 qui proclame, en son article 17:

„La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.“

<sup>6</sup> Voir sur cette question: „La privation de propriété. La deuxième norme de l'article 1er du premier protocole de la Convention européenne des Droits de l'Homme“, par Hugo Vandenberghe dans l'ouvrage collectif „*Propriété et droits de l'Homme/ Property and human rights*“, édition La Chartre, 2006; voir *ibidem*, l'article „The right to property in the case law of the Court of Justice of the European Communities“ par Koen Lenaerts, juge à la Cour.

Allant au-delà des normes internationales actuellement en vigueur, le droit français a, dès la Révolution de 1789, consacré le principe du droit à une indemnité non seulement „juste“ mais également „préalable“.

La mise en œuvre concrète du principe constitutionnel se retrouve dans la loi française du 8 mars 1810, applicable à l'époque sur le territoire de notre pays. Cette loi ne respectait toutefois pas totalement en toute hypothèse le principe de l'indemnité préalable, mais introduisit au contraire la règle de bon sens selon laquelle une prise de possession antérieure au règlement d'une indemnité est possible en cas d'urgence.

L'article 14 de la Loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas du 24 août 1815 applicable au Luxembourg entre 1815 et 1830, disposait:

„La paisible possession et jouissance de ses propriétés sont garanties à chaque habitant.

Personne ne peut en être privé que pour cause d'utilité publique dans les cas et de la manière à établir par la loi et moyennant une juste indemnité.“

L'absence de la condition constitutionnelle d'une indemnité préalable, ayant figuré dans la Constitution française, fut justifiée à l'époque par la commission constituante hollandaise qui fit remarquer que le respect d'une telle condition n'était pas toujours possible dans la pratique: par exemple en cas de guerre, ou en cas de rupture de digue, lorsqu'il fallait immédiatement extraire ailleurs les moyens de réparer la brèche<sup>7</sup>.

La Constitution luxembourgeoise de 1848 a repris mot pour mot le texte de la Constitution belge de 1831, lui-même fondé sur le modèle français.

\*

En analysant les Constitutions des pays européens, on peut relever que, mis à part la France, la Belgique et le Luxembourg, aucun autre pays européen n'a élevé l'exigence d'une indemnité préalable au rang constitutionnel.

La Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne (article 14) dispose que

„(1) La propriété et le droit de succession sont garantis. Leur contenu et leurs limites sont fixés par les lois.

(2) Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien de la collectivité.

(3) L'expropriation n'est permise qu'en vue du bien de la collectivité. Elle ne peut être opérée que par la loi ou en vertu d'une loi qui fixe le mode et la mesure de l'indemnisation. L'indemnité doit être déterminée en faisant équitablement la part des intérêts de la collectivité et de ceux des parties intéressées. En cas de litige portant sur le montant de l'indemnité, les tribunaux ordinaires sont compétents.“<sup>8</sup>

La Constitution du Royaume d'Espagne énonce dans son article 33(3) que

„3. Nul ne peut être privé de ses biens et de ses droits, si ce n'est pour un motif justifié d'utilité publique ou d'intérêt social, moyennant une indemnisation appropriée et en conformité avec les dispositions de la loi.“

La Constitution italienne dispose en son article 42 (alinéa 2) que

„La propriété privée peut être expropriée, dans les cas prévus par la loi et sous réserve d'indemnisation, pour des motifs d'intérêt général.“

<sup>7</sup> voir la partie: „Miroirs et Reflets des droits et libertés fondamentaux dans les avis des Conseils d'Etat des pays du Benelux“ de l'ouvrage „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des droits et libertés fondamentaux“, édité par le Conseil d'Etat à l'occasion de son 150e anniversaire en 2006.

<sup>8</sup> „(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.“

L'article 14 de la Constitution actuelle du Royaume des Pays-Bas renvoie également exclusivement à une „indemnité préalablement garantie, le tout suivant des prescriptions à établir par la loi ou en vertu de la loi“ (paragraphe 1er), toutefois „l'indemnité ne doit pas être préalablement garantie si, en cas d'urgence, l'expropriation s'impose immédiatement“ (paragraphe 2).

On observe que la France et la Belgique, les deux autres pays qui ont adopté le principe de l'indemnité préalable dans la Constitution, ont tempéré sensiblement cette exigence dans les lois régissant la matière.

Dans la mesure où l'article 16 de notre Constitution régissant l'indemnisation de l'exproprié est une copie conforme de la Constitution belge de 1831, il est utile d'analyser succinctement la législation applicable en Belgique à la lumière de la jurisprudence du Conseil d'Etat belge et de la Cour d'arbitrage, l'équivalent de notre Cour constitutionnelle.

L'exigence d'une „indemnité juste“ étant universellement admise et l'exigence d'une „indemnité préalable“ n'étant pas mise en cause, il s'agit de déterminer le contenu concret de cette dernière notion. En Belgique, la loi organise deux types de procédures d'expropriation qui se différencient par le degré d'urgence à procéder. La procédure dite „ordinaire“ est régie par la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, combinée avec la loi du 27 mai 1870 portant simplification des formalités administratives en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans ce régime, dit „ordinaire“, l'indemnité est fixée devant le tribunal, soit à l'amiable entre l'exproprié et l'expropriant, soit par décision judiciaire, après détermination du préjudice sur base d'un rapport d'expertise déposé par un collège de trois experts. L'expropriant doit déposer l'indemnité adjugée auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Ce mode de paiement est une obligation légale et le seul libératoire. Sur production d'un certificat hypothécaire constatant que l'immeuble est libre de toute charge, le montant de l'indemnité est remis à l'exproprié. L'ordonnance d'envoi en possession n'est rendue par le juge qu'après la consignation de l'indemnité définitive. La remise effective de l'indemnité à l'exproprié n'est toutefois pas nécessaire. Cette procédure „ordinaire“ respecte dès lors à la lettre les exigences constitutionnelles. La doctrine belge s'accorde toutefois pour constater que la loi du 17 avril 1835 est „rarement pratiquée“<sup>9</sup>. Les lenteurs inhérentes à cette procédure sont considérées par la doctrine comme étant inconciliables avec les exigences économiques et sociales de notre époque.

La procédure dite „d'extrême urgence“ en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, instaurée par la loi belge du 26 juillet 1962, et dans laquelle les droits de la défense sont limités au strict minimum – notamment par l'introduction de délais de procédure extrêmement rigoureux, voire même impraticables – est devenue en fait la procédure ordinaire<sup>10</sup>. Le Conseil d'Etat belge a entériné cette situation de fait en décidant que, dans la mesure où la loi de 1835 n'était plus jamais appliquée, on ne pourrait „raisonnablement encore exiger des autorités publiques une justification circonstanciée du recours à la procédure qui est devenue le droit commun“ (C.E., 23 février 1999, No 78918).

L'arrêté qui décide le recours à cette procédure est généralement le même que celui qui décide de l'expropriation et qui constate que la prise de possession immédiate des emprises concernées est d'utilité publique. A l'issue de la comparution sur les lieux, le juge statue dans les 48 heures (!) à la fois sur la régularité de la procédure et de l'expropriation et sur l'indemnisation provisionnelle revenant à l'exproprié et aux tiers intéressés. L'indemnité est fixée „par voie d'évaluation sommaire“. Le jugement provisionnel transfère le droit de propriété dans le patrimoine de l'expropriant à l'instar d'un acte authentique de vente, mais la possession des lieux n'est concédée qu'après consignation obligatoire de l'indemnité provisionnelle fixée dans le jugement. En pratique, et en l'absence d'expertise à ce stade de la procédure, le juge alloue à titre provisionnel le montant offert par l'expropriant. La loi exclut tout recours par l'exproprié contre le jugement à la fois déclaratif de l'expropriation et provisionnel. Dès le jugement du tribunal de paix fixant l'indemnité provisionnelle, l'expropriant dépose l'indemnité à la Caisse des dépôts et consignations et peut prendre possession du bien après signification du jugement, du certificat de dépôt de l'indemnité provisionnelle et de l'état descriptif des lieux. A partir de ce stade, l'exigence de l'urgence cesse. L'expertise qui permet de fixer définitivement l'indemnité peut être déclenchée. Le jugement fixant l'indemnité définitive ne peut être frappé d'appel. Une action en révision est toutefois possible contre le jugement.

9 Bernard Pâques, *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Edition Larcier, 2001, p. 84.

10 „Aujourd'hui, à de très rares exceptions près, toutes les expropriations sont menées en invoquant l'extrême urgence, comme si cette notion se confondait avec celle d'„utilité publique““, Bernard Pâques, op.cit., p. 97.

Dans un avis numéro 36.435/3 du 12 mars 2004, relatif à une proposition de loi modifiant la loi du 26 juillet 1962, le Conseil d'Etat belge a admis la conformité de cette procédure aux exigences constitutionnelles en ces termes:

„Le fait que l'indemnité doit être payée préalablement implique que l'expropriant ne peut être mis en possession du bien exproprié que lorsqu'il s'avère qu'il a versé à l'exproprié l'indemnité fixée par le juge ou qu'il a mise celle-ci à sa disposition.

Dans le système de la loi du 26 juillet 1962, le juge de paix fixe dans un premier jugement par voie d'évaluation sommaire le montant de l'indemnité provisionnelle. Dès que l'expropriant a déposé ce montant à la Caisse des dépôts et consignations, il peut prendre possession du bien exproprié. Ce règlement satisfait à l'exigence constitutionnelle de l'indemnité juste et préalable. Même si l'indemnité n'est que provisionnelle, elle peut, en effet, être néanmoins réputée „juste“.

Dans son second jugement, le juge de paix fixe le montant de l'indemnité d'expropriation avec davantage de précision, sur la base d'un rapport d'expertise. Les deux parties peuvent ensuite introduire une demande en révision de ce dernier montant auprès du tribunal de première instance. S'il s'avère que l'indemnité provisionnelle excède le dommage réellement subi, l'expropriant peut réclamer le remboursement du montant excédentaire qui a été versé. Il est admis que cette faculté de récupération n'est pas contraire au principe de l'indemnisation préalable du dommage réellement subi.

Le régime contenu dans la loi du 26 juillet 1962, en ce compris la possibilité pour les deux parties de demander la révision de l'indemnité fixée provisoirement, est, ce faisant, conforme à l'article 16 de la Constitution.“

La Cour de Cassation belge a également jugé que les dispositions de la loi de 1962 réglant l'expropriation d'„extrême urgence“ suffisent à l'exigence constitutionnelle d'une indemnité préalable, en retenant:

„que le législateur a respecté la condition de l'indemnité préalable en prévoyant le versement d'indemnités provisionnelles par l'expropriant;

que la règle suivant laquelle l'expropriant peut réclamer le remboursement du montant des indemnités provisionnelles excédant le dommage réellement subi n'est pas contraire au principe de l'indemnisation préalable du dommage réellement subi“<sup>11</sup>.

La Cour d'arbitrage s'est prononcée comme suit sur cette matière:

„B.2.1. La procédure d'expropriation organisée par la loi du 26 juillet 1962 n'oppose pas des parties dont les droits seraient de même nature. Dès lors que l'exproprié exerce les droits liés à la propriété privée et que l'expropriant poursuit des buts d'intérêt général, il existe entre l'exproprié et l'expropriant une différence objective. Cela n'empêche pas qu'il faille admettre, en l'espèce, qu'en demandant, le cas échéant, la révision de l'indemnité d'expropriation provisoire, l'exproprié et l'expropriant, tout en agissant en vue de la défense d'intérêts différents, poursuivent cependant un seul et même but, à savoir la fixation par le juge de la juste indemnité. Les traitements identiques de l'exproprié et de l'expropriant inscrits par le législateur à l'article 16 de la loi du 26 juillet 1962 trouvent en cela leur justification objective et raisonnable.

B.2.2. Sans doute peut-il en résulter que l'indemnité finalement accordée soit inférieure à l'indemnité provisoire. La condition de l'indemnité préalable figurant à l'article 16 de la Constitution n'implique toutefois pas que le montant de l'indemnité doive être fixé définitivement et irrévocablement avant la prise de possession. L'exproprié ne saurait puiser dans la condition de l'indemnisation préalable l'avantage d'une indemnité d'expropriation provisoire déraisonnablement élevée qui aurait été fixée éventuellement à tort à cause de l'extrême urgence. L'indemnité d'expropriation doit en effet également être juste, ce qui implique qu'elle doit correspondre au montant à payer en vue d'acquiescer un immeuble ayant la même valeur que le bien dont est privé l'exproprié. Une indemnité déraisonnablement élevée violerait, tout autant qu'une indemnité trop basse, les principes d'égalité et de non-discrimination.

<sup>11</sup> voir Arrêt de la Cour de Cassation du 14 décembre 1995, rôle C930122N, Pas. 1995 (I, P1154); Arrêt de la Cour de Cassation, section néerlandaise, 1re chambre, du 21 octobre 1983, No JC83 AL1-1.

B.3. En permettant à chacune des parties d'obtenir la révision de l'indemnité provisoire – qu'elle soit augmentée ou qu'elle soit diminuée –, le législateur n'a pas méconnu les principes d'égalité et de non-discrimination.<sup>12</sup>

En France, la procédure d'expropriation est régie, mis à part la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 à laquelle renvoie le Préambule de la Constitution de la Ve République, par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui prévoit, à côté de la procédure d'expropriation de droit commun, une procédure d'urgence (articles L. 15-1 et suivants du Code) et une procédure d'extrême urgence. La législation française pose également le grand principe de la division de la procédure en deux phases, une phase administrative aboutissant à la déclaration d'utilité publique et une deuxième phase réservée à l'autorité judiciaire qui est seule compétente pour fixer l'indemnité. La phase judiciaire débute par la saisine du juge de l'expropriation. Les délais organisés par la loi sont très serrés. Le juge de première instance, contrairement à la Cour d'appel, ne peut désigner un expert. Le législateur a souhaité limiter ainsi la durée de la procédure précédant l'envoi en possession. Le juge peut toutefois se faire assister lors de la visite des lieux obligatoire par un notaire.

A la suite de la visite des lieux, le tribunal est tenu de fixer l'indemnité. Le paiement doit être effectué avant la prise de possession. L'expropriant peut faire procéder à la consignation du montant de l'indemnité chaque fois qu'il y a un obstacle au paiement et notamment dans les cas suivants:

1. absence de production de titre de propriété;
2. contestation du droit du réclamant par des tiers ou par l'expropriant;
3. fixation d'une indemnité hypothétique ou alternative;
4. existence d'inscriptions de privilèges, hypothèques ou nantissement;
5. existence d'oppositions à paiement;
6. défaut de justification du emploi si l'expropriant est tenu de surveiller ledit emploi;
7. obligation de caution supprimée;
8. défaut de justification de la réalisation de la caution;
9. défaut de capacité de recevoir de l'exproprié;
10. défaut de justification de la qualité d'ayant droit d'un exproprié décédé;
11. refus, par l'exproprié, de recevoir l'indemnité;
12. cas exceptionnel où une même indemnité est allouée à deux propriétaires différents.<sup>13</sup>

Autant dire que la consignation est la règle.

L'envoi en possession a lieu dès que la totalité de l'indemnité provisionnelle est consignée ou payée. L'appel contre le jugement de première instance n'est pas suspensif. L'expropriant peut prendre possession du bien exproprié en versant une indemnité au moins égale aux propositions faites par l'autorité expropriante et en consignnant le surplus de l'indemnité fixée par le juge (Code de l'expropriation, article L. 15-2).

Selon la procédure d'urgence, régie par les articles L. 15-4 et suivants du Code, les délais de la procédure normale sont encore réduits. Dès la visite des lieux (obligatoire), le juge peut fixer sans délai des indemnités provisionnelles ou définitives dont le paiement ou la consignation autorise l'envoi en possession.

Une procédure d'extrême urgence (article L. 15-6 du Code) autorise même la prise de possession par l'expropriant en cas de constatation d'utilité publique de „travaux intéressant la défense nationale“ sans procédure d'indemnisation judiciaire préalable.

Si le Conseil constitutionnel exige le respect de la condition de paiement de l'indemnité préalable, il interprète cette exigence de manière très souple en précisant que: „Il suffit qu'au jour du transfert, l'échange entre le bien transféré et l'indemnité ont lieu pour l'essentiel; les indemnités provisionnelles portant sur l'essentiel sont donc possibles en attendant l'indemnisation définitive“.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Arrêt 77/94 du 18 octobre 1994, rôle 622.

<sup>13</sup> Encyclopédie DALLOZ, Droit civil – v° Expropriation pour cause d'utilité publique, No 274.

<sup>14</sup> F. Luchaire, *La Protection constitutionnelle des Droits et Libertés*, p. 288, cité dans les conclusions du Parquet général sur la question préjudicielle posée à la Cour constitutionnelle par jugement du Tribunal d'arrondissement de Diekirch en date du 17 septembre 2002, document non publié.

Saisi dans le cadre d'un recours relatif à l'article L. 15-9 du Code de l'expropriation, c'est-à-dire une procédure d'extrême urgence où la prise de possession par la collectivité peut avoir lieu après paiement provisionnel d'une somme égale à l'évaluation du service des domaines ou à l'offre de l'autorité expropriante si celle-ci est supérieure, sans intervention d'une décision judiciaire préalable, le Conseil constitutionnel a précisé clairement qu'il n'entendait pas s'en tenir à la formule quasi sacramentelle du droit de propriété telle qu'elle figure dans le Préambule de la Constitution („droit inviolable et sacré“). Il prend expressément en considération que „les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée par une extension de son champ d'application à des domaines nouveaux et par des limitations exigées au nom de l'intérêt général“, tout en ajoutant que „c'est en fonction de cette évolution que doit s'entendre la réaffirmation par le Préambule de la Constitution de 1958 de la valeur constitutionnelle du droit de propriété“<sup>15</sup>. La décision continue dans ces termes aux points 19, 20 et 21:

„... que la prise de possession par l'expropriant doit être subordonnée au versement préalable d'une indemnité; que, pour être juste, l'indemnisation doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation; qu'en cas de désaccord sur la fixation du montant de l'indemnisation, l'exproprié doit disposer d'une voie de recours appropriée;

20. Considérant, toutefois, que l'octroi par la collectivité expropriante d'une provision représentative de l'indemnité due n'est pas incompatible avec le respect de ces exigences si un tel mécanisme répond à des motifs impérieux d'intérêt général et est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés;

21. Considérant que l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique rend possible la prise de possession de terrains non bâtis dont l'expropriation est poursuivie en vue de la réalisation de grands ouvrages publics d'intérêt national; qu'en préservant la possibilité d'utiliser la procédure exceptionnelle qu'il prévoit dans le seul cas de „difficultés tenant à la prise de possession d'un ou plusieurs terrains non bâtis situés dans les emprises de l'ouvrage“, le texte de l'article L. 15-9 implique qu'il ne peut être invoqué que lorsque apparaissent des difficultés bien localisées susceptibles de retarder l'exécution des travaux et que la procédure normale est déjà largement avancée; que le recours à la procédure exceptionnelle requiert dans chaque cas l'intervention d'un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat; que la prise de possession, lorsqu'elle est autorisée, est subordonnée au paiement au propriétaire, et en cas d'obstacle au paiement, à la consignation, d'une indemnité provisionnelle égale à l'évaluation du service des domaines ou à celle de la collectivité expropriante si elle est supérieure; qu'il revient en tout état de cause au juge de l'expropriation de fixer le montant de l'indemnité définitive; que le juge peut être saisi à l'initiative du propriétaire; qu'est prévue l'allocation au propriétaire d'une indemnité spéciale pour tenir compte du préjudice qu'a pu entraîner la rapidité de la procédure;“

Le Conseil constitutionnel conclut dès lors à la conformité de l'article L. 15-9 à la Constitution.

La notion de propriété n'a plus la signification exclusive et sacrée qui lui fut réservée au dix-neuvième siècle. Une prise en considération plus prononcée de l'intérêt général correspond à la conception moderne de ce droit.

Le Conseil d'Etat est dès lors d'avis que, confrontée à une application littérale du texte de la Constitution par la Cour constitutionnelle, la commission parlementaire a pu proposer d'adapter les termes de la loi fondamentale sans que cette initiative puisse être interprétée comme une tentative de restriction des droits fondamentaux.

La protection constitutionnelle du droit de propriété est aujourd'hui conditionnée par son aspect social. Plusieurs Constitutions européennes s'y réfèrent expressément. Ainsi, la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 dispose en son article 33(2) que „la fonction sociale [du droit à la propriété privée et à l'héritage] délimitera leur contenu, conformément aux lois“.

Cette conception de la propriété a été traduite par la formule suivante par le Constituant allemand: „Eigentum verpflichtet“.

Il résulte de ce bref aperçu des législations et des jurisprudences belge et française que, face à une disposition constitutionnelle identique, les plus hautes juridictions ont admis qu'une procédure instaurant l'envoi en possession, sur base d'une indemnité provisionnelle, respecte la Constitution.

\*

<sup>15</sup> Décision 89-256 DC, JO du 28 juillet 1989, p. 9501.

## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

La loi luxembourgeoise ayant été jugée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle, la commission parlementaire souhaite ajouter un alinéa 2 au texte de l'article 16. Selon la Commission, et dans la mesure où la décision de la Cour oblige l'expropriant à verser l'indemnité intégrale et définitive avant l'envoi en possession, la réalisation de nombreux projets d'utilité publique serait retardée de manière injustifiable.

Le Conseil d'Etat constate à son tour que l'Etat n'est pas en mesure de faire prévaloir l'intérêt public sur les intérêts privés s'il doit attendre l'issue de longues procédures judiciaires comportant des expertises et contre-expertises souvent complexes sur deux instances.

Face à l'interprétation littérale de la Constitution telle qu'elle est opérée par la Cour constitutionnelle, le Constituant n'a guère le choix. Toute tentative d'adaptation de la législation – notamment par l'introduction d'une procédure d'urgence autorisant l'envoi en possession après paiement d'une indemnité provisionnelle – risquerait en effet à nouveau la sanction de la Cour et créerait une insécurité juridique préjudiciable, tant à l'intérêt public, qu'aux intérêts privés.

Selon la proposition de texte de la Commission – du moins dans l'interprétation qui en est donnée dans l'exposé des motifs –, le transfert de propriété et l'envoi en possession exigeraient le paiement préalable, et non seulement la consignation, d'une indemnité provisionnelle évaluée par l'autorité judiciaire.

Dans sa prise de position, le Gouvernement, tout en approuvant la démarche de la Commission, insiste sur la nécessité de maintenir la possibilité de l'envoi en possession après la consignation du montant provisionnel. Le Gouvernement justifie cette nécessité par les problèmes créés par l'attitude de certains expropriés qui essaieraient par tous moyens procéduriers de retarder l'envoi en possession. Se pose dès lors la question si la consignation vaut paiement.

Aux termes de l'article 1257, alinéa 2, du Code civil:

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

La consignation consiste en un dépôt réalisant un dessaisissement effectif et irrévocable du débiteur.

Si l'expropriant est l'Etat, le dessaisissement n'a certes pas lieu d'un point de vue juridique strict dans la mesure où, selon l'article 2 de la loi du 29 avril 1999 sur les consignations auprès de l'Etat, la Trésorerie de l'Etat est la caisse de consignation au sens de la loi. Néanmoins l'article 2 de la loi précise que les biens consignés „ne peuvent être confondus avec les avoirs de l'Etat“.

A partir de la consignation, l'opération du transfert définitif ne dépend plus de l'expropriant mais de la seule situation de l'exproprié. Il appartient à ce dernier d'établir, pièces à l'appui, qu'il est le destinataire légitime de l'indemnité fixée en justice. La consignation constitue avant tout une mesure de protection du tiers intéressé et c'est à ce titre que ce mode de paiement est considéré comme étant le seul libérateur.

Le Conseil d'Etat 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.

De l'avis du Conseil d'Etat, l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Akkus*<sup>16</sup> est cité mal à propos. Les circonstances de fait dans cette affaire – la Turquie, Etat défendeur, accusait à l'époque un taux d'inflation annuel de 70 pour cent – étaient largement différentes de celles auxquelles sont exposés les expropriés sur notre territoire.

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de faire abstraction du libellé proposé par le Gouvernement alors qu'il présente l'inconvénient d'introduire dans la Constitution les notions d'„envoi en possession“

<sup>16</sup> Recueil 1997-IV, paragraphe 29, arrêt du 24 juin 1997.



et de „transfert de propriété“, expressions reprises du droit civil et qui, en tant que telles, n'ont pas vocation à figurer dans la Loi fondamentale.

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.

L'article 16 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.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 mai 2007.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5596/03

N° 5596<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

**PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 16 de la Constitution

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET  
DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(27.6.2007)

La Commission se compose de: M. Paul-Henri MEYERS, Président-Rapporteur; MM. Alex BODRY, Félix BRAZ, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, Colette FLESCH, MM. Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES, Roger NEGRI, Patrick SANTER et Marcel SAUBER, Membres.

\*

**I. LA PROCEDURE DE REVISION**

Dans sa réunion du 12 juillet 2006, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a approuvé une proposition de révision de l'article 16 de la Constitution, sous forme d'un alinéa 2 nouveau prévoyant l'envoi en possession de l'expropriant des biens expropriés après paiement d'une indemnité provisionnelle évaluée par l'autorité judiciaire.

Cette proposition de révision, déposée à la Chambre des Députés le 12 juillet 2006, est transmise au Conseil d'Etat et au Gouvernement le 13 juillet 2006, ce dernier prenant position le 19 octobre 2006.

Le Conseil d'Etat émis son avis le 22 mai 2007.

Dans sa réunion du 6 juin 2007, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné l'avis du Conseil d'Etat et a désigné M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur de la proposition de révision.

Le rapport de la Commission a été approuvé dans la réunion du 27 juin 2007.

\*

**II. CONSIDERATIONS GENERALES**

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 ils ont besoin pour réaliser des projets d'intérêt général.

Pour le Conseil d'Etat les „*instruments internationaux et les jurisprudences qui s'y sont greffées soulignent que, si la propriété privée a toujours été perçue comme un droit essentiel dont la protection est fondamentale, cette protection a pour corollaire le droit de la collectivité à l'expropriation dans l'intérêt général*“. L'analyse des instruments internationaux et un examen détaillé des Constitutions des pays européens, plus particulièrement celles de nos pays voisins, la France et la Belgique, amènent le Conseil d'Etat à proposer que „*le Constituant devrait abandonner la condition de l'indemnité „préalable*“ “.

## 1. Les textes en vigueur

Le droit de propriété constitue, au moins depuis la Déclaration des droits de l'homme du 26 août 1789, un droit „inviolable et sacré“ qui ne souffre d'exceptions que „lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige, évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité“ (art. 17).

Le principe de l'inviolabilité de la propriété est repris par les auteurs du Code civil qui, dans son article 545, toujours en vigueur, proclame que „nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité“. Si le texte précité de 1789 n'admet l'expropriation que pour cause de nécessité publique, le Code civil, moins exigeant, ne parle que d'utilité publique!

La Constitution de 1848 réaffirme le principe de l'inviolabilité de la propriété individuelle dans les termes qui sont restés inchangés et qui forment l'article 16 de notre Constitution actuelle: „Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité“.

Cet article, inscrit dans le Chapitre II de la Constitution relatif aux libertés publiques et aux droits fondamentaux, n'est pas un droit absolu. Des lois successives ont admis la possibilité de l'expropriation et habilité les pouvoirs publics à engager les procédures pour obtenir les immeubles indispensables à la réalisation d'une infrastructure d'intérêt général.

La première loi réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique est celle du 17 décembre 1859, remplacée par la loi du 15 mars 1979, modifiée par la loi du 25 juin 2004.

D'autres lois ont prévu l'expropriation pour des domaines particuliers. On peut citer la loi du 4 mars 1896 concernant l'expropriation par zone pour cause d'utilité publique, la loi du 2 février 1924 concernant la distribution d'énergie électrique dans le Grand-Duché de Luxembourg, la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau du Kirchberg, la loi du 20 avril 1962 ayant pour objet l'établissement d'un réseau de transport de gaz par le syndicat intercommunal pour le transport du gaz, la loi modifiée du 27 février 1975 concernant l'aide au logement (chapitre 5), la loi du 10 mai 1986 ayant pour objet de stimuler l'expansion économique, la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, la loi modifiée du 12 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Outre la loi précitée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, c'est encore la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes qui détermine la procédure à suivre en matière d'expropriation.

Les deux textes de loi prévoient la fixation par le tribunal du montant des indemnités provisionnelles que l'expropriant devra payer. Ces indemnités sont déposées à la caisse de consignation. Cette formalité de la consignation constitue l'une des conditions à remplir par l'expropriant pour se faire envoyer en possession du bien exproprié.

Après avoir posé la question si la consignation vaut paiement, le Conseil d'Etat renvoie à l'article 1257, alinéa 2, du Code civil qui dispose que: „Les offres réelles suivies d'une consignation libèrent le débiteur; elles tiennent lieu à son égard de paiement lorsqu'elles sont valablement faites, et la chose ainsi consignée demeure aux risques du créancier“.

Pour le Conseil d'Etat „la consignation consiste en un dépôt réalisant un dessaisissement effectif et irrévocable du débiteur.

Si l'expropriant est l'Etat, le dessaisissement n'a certes pas lieu d'un point de vue juridique strict dans la mesure où, selon l'article 2 de la loi du 29 avril 1999 sur les consignations auprès de l'Etat, la Trésorerie de l'Etat est la caisse de consignation au sens de la loi. Néanmoins l'article 2 de la loi précise que les biens consignés „ne peuvent être confondus avec les avoirs de l'Etat“.

A partir de la consignation, l'opération du transfert définitif ne dépend plus de l'expropriant mais de la seule situation de l'exproprié. Il appartient à ce dernier d'établir, pièces à l'appui, qu'il est le destinataire légitime de l'indemnité fixée en justice. La consignation constitue avant tout une mesure de protection du tiers intéressé et c'est à ce titre que ce mode de paiement est considéré comme étant le seul libérateur“.

## 2. Les arrêts de Cour constitutionnelle

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.

La situation juridique créée par les arrêts de la Cour constitutionnelle a amené le Conseil d'Etat à tirer la conclusion suivante:

*„Depuis le prononcé de l'arrêt susmentionné du 7 février 2003, la législation en matière d'expropriation est devenue inapplicable. Depuis lors, aucune expropriation n'a pu être prononcée, que ce soit dans le cadre de la loi de base du 15 mars 1979 ou dans le cadre de la législation spécifique applicable dans le domaine de la création d'une grande voirie de communication. La collectivité s'est vue privée d'un instrument essentiel permettant de faire entrer, si nécessaire par la contrainte, un bien privé dans le patrimoine collectif. Cette situation risque de compromettre gravement sinon de retarder de manière irresponsable la réalisation de grands projets d'infrastructure, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire, des infrastructures scolaires et du transport public. A cela s'ajoute qu'en l'absence de législation efficace en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, les collectivités se voient contraintes de soumettre des offres d'achat surévaluées en vue d'aboutir à un transfert de propriété à l'amiable, contribuant ainsi à la spirale spéculative. Un tel gaspillage de fonds publics est à proscrire.“*

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.

## 3. Les conventions internationales

L'analyse des instruments internationaux et de la jurisprudence qui s'y rattache, ne permet pas de retenir l'exigence du principe du versement d'une indemnité „préalable“ en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

La Déclaration universelle des Droits de l'Homme, proclamée par l'Organisation des Nations Unies en 1948, contient un article 17 relatif à la propriété repris par la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale:

*„Toute personne, seule ou en collectivité, a le droit à la propriété. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.“*

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales a reconnu la propriété dans l'article 1er du Premier Protocole additionnel de 1952:

*„Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.*

*Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.“*

L'alinéa 2 de l'article 1er cité ci-dessus laisse aux Etats signataires toute latitude pour adopter des lois réglementant l'usage des biens dans l'intérêt général.

Sur la base de ce texte, la Cour européenne des Droits de l'Homme a conforté la place du droit de propriété au sein de l'ensemble des droits garantis par la Convention. Depuis l'arrêt de principe *Sporrong et Lönnroth* du 23 septembre 1982, la Cour vérifie régulièrement *„si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu“* (point 69 dudit arrêt).

Pour la Cour le droit du respect de la propriété s'accompagne nécessairement d'un droit à l'indemnité, l'absence de toute disposition relative à l'indemnisation dans le texte européen rendant illusoire la protection du droit de propriété en cas d'atteinte à ce droit (*James*, 21 février 1986, A. 98, § 50).

Pour le Conseil d'Etat une *„analyse de la jurisprudence de la Cour permet de retenir qu'à aucun moment la Cour n'a exigé le respect du principe du versement d'une indemnité préalable – définitive ou même simplement provisionnelle - à l'expropriation, ni même la fixation du montant de l'indemnité préalablement au transfert de propriété. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sont dès lors sans intérêt dans l'appréciation de la balance entre les intérêts en jeu en droit national. Ils autorisent par contre la constatation que notre législation nationale, déclarée inconstitutionnelle par notre Cour constitutionnelle, répondait parfaitement aux standards minima de légalité dégagés par la Cour de Strasbourg (existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles)“*.

En ce qui concerne le droit communautaire, le Conseil d'Etat cite l'article 295 du Traité instituant la Communauté Européenne: *„Le présent Traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres“*.

La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes citée par le Conseil d'Etat permet de conclure que la Cour a retenu le principe d'une indemnité en cas d'expropriation sans que le caractère *„préalable“* de cette indemnité n'ait été évoqué.

La Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit en son article 17, point 1. le texte suivant:

*„1. Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général.“*

L'expression *„en temps utile“* laisse à l'expropriant un large pouvoir quant au délai de l'indemnisation. Aucun droit quant à une indemnisation préalable ne peut être déduit de ce texte.

#### **4. Le droit de propriété dans les Constitutions d'autres pays européens**

En vue de l'élaboration de la proposition de révision de l'article 16 de la Constitution, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a comparé également la situation au Luxembourg avec les mécanismes de l'indemnisation en cas d'expropriation appliqués en Belgique et en France dont les dispositions constitutionnelles sont identiques à l'article 16 de la Constitution luxembourgeoise.

Tant la Cour d'arbitrage belge que le Conseil constitutionnel français interprètent ces textes d'une façon moins sévère que la Cour constitutionnelle luxembourgeoise, alors que ces juridictions admettent,

en matière d'expropriation, la possibilité d'un transfert de propriété sans que l'exproprié ait été indemnisé préalablement d'une façon complète.

Dans son avis, le Conseil d'Etat a procédé à une analyse très fouillée de la législation et de la jurisprudence sur la matière tant en Belgique qu'en France et il arrive à la conclusion que les plus hautes juridictions de ces deux pays „ont admis qu'une procédure instaurant l'envoi en possession, sur la base d'une indemnité provisionnelle, respecte la Constitution“.

Le Conseil d'Etat a relevé, en outre, qu'aucun pays européen, hormis la Belgique et la France, n'a élevé l'exigence d'une indemnité préalable au rang constitutionnel. Le Conseil d'Etat renvoie à l'article 14 de la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, à l'article 33 (3) de la Constitution espagnole, à l'article 42 de la Constitution italienne et à l'article 14 de la Constitution des Pays-Bas.

La loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne (article 14) dispose que:

*„(1) La propriété et le droit de succession sont garantis. Leur contenu et leurs limites sont fixés par les lois.*

*(2) Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien de la collectivité.*

*(3) L'expropriation n'est permise qu'en vue du bien de la collectivité. Elle ne peut être opérée que par la loi ou en vertu d'une loi qui fixe le mode et la mesure de l'indemnisation. L'indemnité doit être déterminée en faisant équitablement la part des intérêts de la collectivité et de ceux des parties intéressées. En cas de litige portant sur le montant de l'indemnité, les tribunaux ordinaires sont compétents.“*

La Constitution du Royaume d'Espagne énonce dans son article 33 (3) que:

*„(3) Nul ne peut être privé de ses biens et de ses droits, si ce n'est pour un motif justifié d'utilité publique ou d'intérêt social, moyennant une indemnisation appropriée et en conformité avec les dispositions de la loi.“*

La Constitution italienne dispose en son article 42 (alinéa 2) que:

*„La propriété privée peut être expropriée, dans les cas prévus par la loi et sous réserve d'indemnisation, pour des motifs d'intérêt général.“*

L'article 14 de la Constitution actuelle du Royaume des Pays-Bas renvoie également exclusivement à une „indemnité préalablement garantie, le tout suivant des prescriptions à établir par la loi ou en vertu de la loi“ (paragraphe 1er), toutefois „l'indemnité ne doit pas être préalablement garantie si, en cas d'urgence, l'expropriation s'impose immédiatement“ (paragraphe 2).

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle y ajoute l'article 26 de la nouvelle Constitution helvétique du 18 décembre 1998 qui, sous le chapitre des droits fondamentaux, dispose:

*„1. La propriété est garantie.*

*2. Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation.“*

Le Conseil d'Etat termine ses considérations générales en concluant:

*„La notion de propriété n'a plus la signification exclusive et sacrée qui lui fut réservée au dix-neuvième siècle. Une prise en considération plus prononcée de l'intérêt général correspond à la conception moderne de ce droit.*

*Le Conseil d'Etat est dès lors d'avis que, confrontée à une application littérale du texte de la Constitution par la Cour constitutionnelle, la commission parlementaire a pu proposer d'adapter les termes de la loi fondamentale sans que cette initiative puisse être interprétée comme une tentative de restriction des droits fondamentaux.“*

\*

### III. EXAMEN DU TEXTE

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'elles 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.*“

Toutefois, pour le Conseil d'Etat „*il y a lieu de faire abstraction du libellé proposé par le Gouvernement alors qu'il présente l'inconvénient d'introduire dans la Constitution les notions d'„envoi en possession“ et de „transfert de propriété“, expressions reprises du droit civil et qui, en tant que telles, n'ont pas vocation à figurer dans la Loi fondamentale.*

*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.*“

\*

Dans sa réunion du 6 juin 2007, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est ralliée à la proposition du Conseil d'Etat. Elle propose à la majorité à la Chambre des Députés de voter la révision de l'article 16 dans la teneur qui suit:

\*

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION**

**5596**

**PROPOSITION DE REVISION  
de l'article 16 de la Constitution**

**Article unique.**– L'article 16 de la Constitution est libellé 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.“

Luxembourg, le 27 juin 2007

*Le Président-Rapporteur,*  
Paul-Henri MEYERS

Service Central des Imprimés de l'Etat

5596

**MEMORIAL**  
Journal Officiel  
du Grand-Duché de  
Luxembourg



**MEMORIAL**  
Amtsblatt  
des Großherzogtums  
Luxemburg

---

**RECUEIL DE LEGISLATION**

---

**A — N° 192**

**29 octobre 2007**

---

**Sommaire**

**REVISION CONSTITUTIONNELLE**

**Loi du 24 octobre 2007 portant révision de l'article 16 de la Constitution . . . . . page [3466](#)**

**Loi du 24 octobre 2007 portant révision de l'article 16 de la Constitution.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé de la manière prévue par l'article 114 de la Constitution, donné en première lecture le 3 juillet 2007 et en seconde lecture le 10 octobre 2007;

Avons ordonné et ordonnons:

**Article unique.** L'article 16 de la Constitution est libellé 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.»

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Premier Ministre,  
Ministre d'Etat,  
Jean-Claude Juncker*

Palais de Luxembourg, le 24 octobre 2007.  
**Henri**

Doc. parl. 5596; sess. ord. 2006-2007 et 2007-2008.