

**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

