

N° 5596³

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

