

Numéro du rôle : 385
Arrêt n° 57/92 du 14 juillet 1992

A R R E T

En cause : la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat, section d'administration, VIIe chambre, par arrêt du 6 février 1992 en cause de la s.a. Compagnie d'entreprises C.F.E. contre la Région flamande.

La Cour d'arbitrage,

composée du président J. Delva et du président f.f. J. Wathelet, et des juges D. André, F. Debaedts, L. De Grève, K. Blanckaert, L.P. Suetens, M. Melchior, L. François et P. Martens, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président J. Delva,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question*

Par arrêt n° 38.681 du 6 février 1992 en cause de la s.a. Compagnie d'entreprises C.F.E. contre la Région flamande, le Conseil d'Etat, section d'administration, VIIe chambre, a posé à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Les articles 6 et 6bis de la Constitution sont-ils violés par la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ainsi que par les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en tant que des tiers intéressés sont en droit de poursuivre l'annulation d'un arrêté d'expropriation devant le Conseil d'Etat, alors que l'exproprié ne peut contester la légalité de cet arrêté que par voie d'exception après l'ouverture de la phase judiciaire ? ».

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La question préjudicielle susdite a été posée dans le cadre d'une procédure d'expropriation réalisée conformément à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, fixée par la loi du 26 juillet 1962.

Le 5 février 1992, la s.a. Compagnie d'entreprises C.F.E. demanda au Conseil d'Etat la suspension et l'annulation de l'arrêté du Ministre communautaire de l'Aménagement du Territoire et du Logement du 6 décembre 1991, qui avait ordonné, conformément à la loi du 26 juillet 1962, l'expropriation d'un terrain appartenant à la s.a. précitée.

Le Conseil d'Etat observa que la phase judiciaire de l'expropriation était engagée par suite de la citation qui avait été notifiée à la s.a. susmentionnée le 29 janvier 1992.

La s.a. Compagnie d'entreprises C.F.E. fit valoir devant le Conseil d'Etat que même après le début de la phase judiciaire, celui-ci est compétent pour connaître de recours en annulation dirigés contre des arrêtés d'expropriation, dès lors que l'action visée à l'article 16, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1962 relative aux expropriations n'a pas pour objet l'annulation d'un arrêté d'expropriation, cette matière n'étant pas de la compétence du pouvoir judiciaire, et que le droit de l'exproprié de contester, par voie d'exception, la régularité d'un arrêté d'expropriation n'équivaut pas à une demande d'annulation, laquelle n'a ni le même objet ni les mêmes effets. La s.a. précitée soutient à cet égard que la jurisprudence suivie sur ce point par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat est constitutive d'une violation des articles 6 et 6bis de la Constitution, puisqu'elle implique que les tiers intéressés, mais pas l'exproprié, sont susceptibles d'obtenir l'annulation devant le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat considéra que se ranger à cette thèse concernant la discrimination dont l'exproprié fait l'objet par rapport à un tiers qui est effectivement en mesure d'attaquer directement l'arrêté d'expropriation devant le Conseil d'Etat impliquait la constatation que les articles 3, 6, 7 et 16, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1962 et les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat sont contraires au principe d'égalité consacré par les articles 6 et 6bis de la Constitution.

Par suite, le Conseil d'Etat suspendit, à titre conservatoire, l'exécution de l'arrêté litigieux et posa la question susvisée à la Cour.

III. *La procédure devant la Cour*

La Cour a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi précitée, reçue au greffe le 11 février 1992.

Par ordonnance du 11 février 1992, le président en exercice a désigné les juges du siège, conformément aux articles 58 et 59, alinéas 2 et 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé le 3 mars 1992 qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 4 mars 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 7 mars 1992.

Par ordonnance du 11 mars 1992, le président en exercice a ramené au 7 avril 1992 la date ultime d'introduction des mémoires.

Cette décision a été notifiée aux autorités mentionnées à l'article 77 par lettres recommandées à la poste du 12 mars 1992.

Par ordonnance du 11 mars 1992, le président Delva a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 6 avril 1992.

La s.a. Compagnie d'entreprises C.F.E., ayant son siège social à 1170 Bruxelles, chaussée de La Hulpe 164, a introduit un mémoire le 7 avril 1992.

Ces mémoires ont été notifiés, conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 21 avril 1992.

La s.a. Compagnie d'entreprises C.F.E. a introduit un mémoire en réponse le 21 mai 1992.

Par ordonnance du 27 mai 1992, I. Pétry, président, considérant la proximité de la cessation de ses fonctions et son souci d'éviter la réouverture des débats dans les affaires encore en délibéré à cette date, s'est déclarée empêchée de siéger en la présente affaire et a constaté qu'en application de l'article 56, alinéa 4, in fine, de la loi organique précitée, elle était remplacée par le juge J. Wathelet, juge le plus ancien du groupe linguistique français.

Par ordonnance du 27 mai 1992, la Cour :

- a reformulé la question préjudicielle comme suit : « Les articles 6 et 6bis de la Constitution sont-ils violés par les articles 3, 6, 7 et 16, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ainsi que par les articles 14 et 17 des lois

coordonnées sur le Conseil d'Etat, en tant que des tiers intéressés autres que ceux visés à l'article 6 de la loi précitée du 26 juillet 1962 sont en droit de poursuivre l'annulation d'un arrêté d'expropriation devant le Conseil d'Etat, alors que l'exproprié ne peut contester la légalité de cet arrêté que par voie d'exception après l'ouverture de la phase judiciaire ? »

- a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 17 juin 1992.

Cette ordonnance distincte a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste du 27 mai 1992.

A l'audience du 17 juin 1992 :

- ont comparu :

. Me D. De Greef loco Me M. Senelle, avocats du barreau de Bruxelles, pour la s.a. Compagnie d'entreprises C.F.E.;

. Me M. Van Bever loco Me A. Papen, avocats du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles;

- les juges-rapporteurs L. De Grève et D. André ont fait rapport;

- Me De Greef et Me Van Bever ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi organique, qui concernent l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

A.1.1. Se référant à l'arrêt n° 42/90 de la Cour du 21 décembre 1990, l'Exécutif flamand soutient que tant que la phase judiciaire de la procédure d'expropriation n'a pas été entamée, l'exproprié peut introduire un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat. Toutefois, après avoir été cité devant le juge de paix moment où la phase judiciaire commence - l'exproprié ne peut plus s'adresser au Conseil d'Etat, puisque celui-ci et le juge ordinaire n'ont pas de pouvoirs concurrents et que l'article 7 de la loi du 26 juillet 1962 charge le juge de paix de contrôler le déroulement régulier de la procédure d'expropriation, ce qui implique à la fois un contrôle de la légalité interne et de la légalité externe. S'il est vrai que devant le juge de paix l'exproprié ne peut se prévaloir du non-respect des formalités légales que par voie d'exception, un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat aurait, à l'estime de l'Exécutif flamand, le même objet réel que cette exception.

A.1.2. L'Exécutif flamand considère qu'aussi bien les tiers intéressés que l'exproprié bénéficient de la même protection juridictionnelle, en sorte qu'il ne saurait être question d'une discrimination quelconque : en effet, le juge de paix comme le Conseil d'Etat apprécie l'arrêté d'expropriation au niveau de sa légalité interne et externe. S'il devait néanmoins être estimé que la protection offerte par le juge de paix diffère de

celle accordée par le Conseil d'Etat, l'Exécutif serait d'avis que cette différence se justifie par le fait que le propriétaire se trouve dans une situation totalement différente de celle des tiers intéressés, lesquels ne sont pas lésés aussi directement que le premier nommé par l'expropriation projetée.

A.1.3. En ce qui concerne la prétendue discrimination consistant dans le fait que l'exproprié ne peut plus s'adresser au Conseil d'Etat lorsque la phase judiciaire est engagée, alors que les tiers intéressés, par exemple les voisins, peuvent encore s'adresser à cette juridiction pour demander l'annulation de l'arrêté d'expropriation, l'Exécutif flamand observe que cette distinction doit s'apprécier à la lumière des règles générales relatives à la compétence du Conseil d'Etat. Eu égard à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la compétence de celui-ci est déterminée, aux dires de l'Exécutif flamand, par la nature de la demande et l'objet réel du recours. Conformément à la doctrine de l'objet réel, le Conseil d'Etat n'est alors incompétent, en vertu des articles 92 et 93 de la Constitution, que lorsque l'acte individuel attaqué consiste dans le refus d'une autorité administrative d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant. Le Conseil d'Etat est donc incompétent en l'espèce, puisque l'objet réel porte sur la reconnaissance d'un droit subjectif, à savoir le droit de propriété, et que les pouvoirs publics ne détiennent aucune compétence discrétionnaire, l'arrêté d'expropriation entrepris étant la conséquence de l'approbation, par l'Exécutif flamand, d'un plan particulier d'aménagement dont faisait partie un plan d'expropriation.

L'Exécutif flamand souligne aussi que sur la base de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, les actes administratifs peuvent être attaqués devant celui-ci par la voie d'un recours en annulation, à moins que, à titre d'exception à cet article, une disposition légale ne les ait soustraits à cette voie de recours. Or, l'article 7 de la loi d'expropriation du 26 juillet 1962 prévoit une telle exception, en ce qui concerne la protection juridique de l'exproprié.

L'Exécutif flamand conclut que les articles 6 et 6bis de la Constitution ne sont violés ni par la loi du 26 juillet 1962 relative aux expropriations ni par les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en tant qu'ils sont interprétés comme empêchant l'exproprié d'introduire un recours en annulation de l'arrêté d'expropriation auprès du Conseil d'Etat, après l'ouverture de la phase judiciaire.

A.2.1. La partie requérante dans l'instance principale renvoie à son tour à l'arrêt n° 42/90 du 21 décembre 1990 et en déduit que les tiers intéressés peuvent introduire aussi pendant la procédure d'expropriation un recours en annulation de l'arrêté d'expropriation auprès du Conseil d'Etat, alors que les propriétaires expropriés ainsi que les tiers visés à l'article 6 de la loi du 26 juillet 1962 n'ont pas cette faculté, en sorte qu'une certaine discrimination continue d'exister.

Elle estime recevable une requête déposée par l'exproprié devant le Conseil d'Etat avant ou après la phase judiciaire. La partie requérante dans l'instance principale demande cependant avec insistance que pour éviter toute discussion ultérieure quant à la compétence du Conseil d'Etat en matière d'expropriation, la Cour fasse toute la clarté sur la question de savoir comment il faut concevoir la répartition des attributions après que l'autorité expropriante a procédé à la citation.

Elle conclut que l'exproprié doit également pouvoir s'adresser au Conseil d'Etat après l'ouverture de la phase judiciaire et prie la Cour de répondre par l'affirmative à la question préjudicielle posée.

A.2.2. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante dans l'instance principale retrace l'évolution de la jurisprudence relative aux compétences respectives du juge ordinaire et du Conseil d'Etat en matière d'expropriation : le Conseil d'Etat était compétent pour sanctionner l'illégalité interne (excès et détournement de pouvoir) de l'arrêté d'expropriation tandis que l'illégalité externe était sanctionnée par les tribunaux ordinaires.

La partie requérante précitée renvoie ensuite à un arrêt du Conseil d'Etat du 10 novembre 1987 qui, d'après elle, annonce un revirement de jurisprudence, en ce sens que le Conseil d'Etat serait compétent aussi longtemps que la phase judiciaire de la procédure d'expropriation n'est pas engagée.

Selon la partie requérante dans l'instance principale, le débat sur la compétence du Conseil d'Etat en matière d'expropriation paraît clôturé par l'arrêt n° 42/90 de la Cour. Néanmoins, elle insiste une nouvelle fois pour que la Cour adopte une position claire sur la question de savoir comment il faut concevoir la répartition des compétences entre les différentes juridictions après que l'autorité expropriante a procédé à la citation.

Enfin, la s.a. Compagnie d'entreprises C.F.E. réfute l'argumentation de l'Exécutif flamand. A ce propos, elle

soutient que le juge de paix n'a le pouvoir de se prononcer ni sur l'opportunité ni sur l'extrême urgence de l'expropriation. Il s'ensuit que l'exproprié et les tiers visés à l'article 6 de la loi relative aux expropriations ne jouissent pas de la même protection judiciaire que les autres tiers, de sorte qu'il est faux d'affirmer que le juge de paix, dès qu'il est saisi de l'affaire, puisse offrir une protection juridique complète au motif qu'il apprécie tant la légalité interne que la légalité externe de l'arrêté.

Il est également inexact d'affirmer que les tiers intéressés autres que ceux visés à l'article 6 précité n'ont pas la possibilité de s'adresser au juge de paix. La partie requérante dans l'instance principale considère en effet que l'article 7 de la loi du 26 juillet 1962 permet à tout tiers intéressé, par exemple un voisin, qui s'estimerait lésé par l'expropriation, de se constituer partie intervenante pour autant qu'il en fasse la demande au jour fixé pour la comparution.

La même partie fait enfin observer qu'un arrêté d'expropriation constitue un acte administratif, de sorte que le Conseil d'Etat est compétent, *ratione materiae*, pour connaître des recours en annulation formés contre un tel acte.

- B -

B.1. La question préjudicielle, telle que la Cour l'a reformulée, porte sur la conformité aux articles 6 et 6bis de la Constitution des articles 3, 6, 7 et 16, alinéa 2, de la loi relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, loi dont le texte est inséré dans l'article 5 de la loi du 26 juillet 1962 relative aux expropriations pour cause d'utilité publique et aux concessions en vue de la construction des autoroutes, et des articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Les dispositions visées de la loi du 26 juillet 1962 sont conçues en ces termes :

Article 3. « A défaut d'accord entre parties, l'expropriant dépose au greffe de la justice de paix de la situation des biens, outre l'arrêté royal autorisant l'expropriation et le plan des parcelles à exproprier, une requête tendant à voir fixer par le juge, les

jour et heure auxquels l'expropriant, les propriétaires et usufruitiers desdites parcelles sont cités à comparaître, devant le juge, sur les lieux à exproprier.

L'arrêté royal et le plan restent déposés au greffe où les intéressés peuvent en prendre gratuitement connaissance jusqu'au règlement de l'indemnité provisoire. »

Article 6. « Dès la réception de la citation, le cité est tenu d'informer les tiers intéressés à titre de bail, d'antichrèse, d'usage ou d'habitation, de l'expropriation poursuivie, ainsi que des jour, heure et lieu de la comparution devant le juge et de l'établissement de l'état descriptif des lieux. »

Article 7. « Le jour fixé pour la comparution, le juge reçoit parties intervenantes, sans autre procédure et sans qu'il puisse en résulter du retard, les tiers intéressés qui le demandent.

Après avoir entendu les observations des parties présentes, il vérifie si l'action a été régulièrement intentée, les formes prescrites par la loi ont été observées, et le plan des emprises est applicable à la propriété dont l'expropriation est poursuivie. Les défendeurs présents sont tenus, à peine de déchéance, de proposer en une fois toutes les exceptions qu'ils croiraient pouvoir opposer, le juge de paix statue sur le tout par un seul jugement rendu au plus tard quarante-huit heures après la comparution.

L'appel du jugement par lequel le juge déboute l'expropriant de son action et décide qu'il n'y a pas lieu, dès lors, de procéder ultérieurement, est interjeté dans les quinze jours du prononcé. Le délai d'ajournement est toujours de huitaine; l'acte d'appel contient à peine de nullité les griefs articulés contre le jugement. Aucun autre grief ne peut être retenu. Il est statué sur l'appel à l'audience d'introduction ou au plus tard à huitaine. »

Article 16, alinéa 2. « L'action en revision peut être également fondée sur l'irrégularité de l'expropriation. Elle est instruite par le tribunal conformément aux règles du Code de procédure civile. »

Les articles 14 et 17 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973, sont libellés en ces termes :

Article 14. « La section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives.

Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative. »

Article 17. « § 1er. Lorsqu'un acte ou un règlement d'une autorité administrative est susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, alinéa 1er, le Conseil d'Etat est seul compétent pour ordonner la suspension de son exécution.

La suspension est ordonnée, les parties entendues ou dûment appelées, par arrêt motivé de la chambre compétente pour statuer au fond.

Dans les cas d'extrême urgence, elle peut l'être provisoirement par le président de la chambre ou par le conseiller d'Etat qu'il désigne à cette fin, sous réserve de confirmation par la chambre dans les quarante-cinq jours de la demande. Si l'urgence est telle que les parties ou certaines d'entre elles ne puissent être entendues, l'arrêt qui ordonne la suspension convoque les parties dans les trois jours devant la chambre compétente qui statuera sur la confirmation de la suspension.

Le président de la chambre ou le conseiller d'Etat par lui désigné qui a ordonné la suspension provisoire ne peut siéger dans la chambre qui statuera sur le maintien de la suspension.

§ 2. La suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les arrêts prononcés en vertu des §§ 1er et 2 ne sont susceptibles ni d'opposition ni de tierce opposition.

Les arrêts par lesquels la suspension a été ordonnée sont susceptibles d'être rapportés ou modifiés à la demande des parties.

§ 3. La demande de suspension est introduite par un acte distinct de la requête en annulation et au plus tard avec celle-ci.

Elle contient un exposé des moyens et des faits qui, selon son auteur, justifient que la suspension ou, le cas échéant, des mesures provisoires soient ordonnées.

La suspension et les autres mesures provisoires qui auraient été ordonnées avant l'introduction de la requête en annulation de l'acte ou du règlement seront immédiatement levées par le président de la chambre qui les a prononcées s'il constate qu'aucune requête en annulation invoquant les moyens qui les avaient justifiées n'a été introduite dans le délai prévu par le règlement de procédure.

§ 4. La chambre statue dans les quarante-cinq jours sur la demande de suspension. Si la suspension a été ordonnée, il est statué sur la requête en annulation dans les six mois du prononcé de l'arrêt.

§ 5. L'arrêt qui ordonne la suspension ou la suspension provisoire de l'exécution d'un acte ou d'un règlement peut, à la demande de la partie requérante, imposer une astreinte à l'autorité concernée. Dans ce cas, l'article 36, §§ 2 à 4, est d'application.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la procédure applicable à la fixation de l'astreinte.

§ 6. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la procédure relative aux demandes prévues par le présent article. Des règles spécifiques peuvent être fixées concernant l'examen des demandes de suspension de l'exécution qui sont manifestement irrecevables et non fondées. Une procédure spécifique pour l'examen au fond, dans le cas où la suspension de l'exécution est ordonnée, peut également être fixée.

Au cas où la suspension de l'exécution est ordonnée pour détournement de pouvoir, l'affaire est renvoyée à l'assemblée générale de la section d'administration. Elle l'est, à la demande du requérant, si la suspension est ordonnée pour violation des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution.

Si l'assemblée générale de la section d'administration n'annule pas l'acte ou le règlement attaqué, la suspension cesse immédiatement ses effets. Dans ce cas, l'affaire est renvoyée, pour examen d'autres moyens éventuels, à la chambre qui en était initialement saisie. »

Les dispositions précitées ne sont pas visées en tant que telles, mais uniquement « en tant que des tiers intéressés autres que ceux visés à l'article 6 de la loi précitée du 26 juillet 1962 sont en droit de poursuivre l'annulation d'un arrêté d'expropriation devant le Conseil d'Etat, alors que l'exproprié ne peut contester la légalité de cet arrêté que par voie d'exception après l'ouverture de la phase judiciaire ». Dans la suite de l'arrêt ces tiers seront qualifiés « tiers ordinaires ».

B.2. Les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges devant la loi et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la

nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.3. Aux termes de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, toute personne justifiant d'un intérêt peut introduire un recours en annulation contre « les actes et règlements des diverses autorités administratives ».

Cette compétence générale du Conseil d'Etat se trouve toutefois exclue lorsqu'un recours judiciaire spécial contre un acte administratif est organisé.

B.4. En vertu des dispositions de la loi du 26 juillet 1962, le juge de paix a pour mission, lorsque l'expropriant a introduit devant lui l'action en expropriation, d'examiner la légalité tant interne qu'externe de l'arrêté d'expropriation et de la décision qui autorise la prise de possession immédiate.

Cette compétence du juge de paix exclut celle du Conseil d'Etat pour connaître d'un recours en annulation contre ces actes, si ce recours est introduit par l'exproprié ou par un tiers intéressé visé à l'article 6 de la loi du 26 juillet 1962.

Cette exclusion de compétence ne joue cependant qu'à partir de la citation à comparaître devant le juge de paix et à l'égard des personnes qui ont accès à cette procédure. Le Conseil d'Etat reste compétent à l'égard des tiers ordinaires. Il est également compétent à l'égard des personnes visées aux articles 3 et 6 de la loi du 26 juillet 1962, aussi longtemps que l'expropriant n'a pas cité le propriétaire devant le juge de paix.

B.5. La première différence de traitement qui résulte des dispositions citées dans la question préjudicielle tient à ce que deux catégories de justiciables qui contestent la légalité d'un même acte ont accès l'un à un juge de l'ordre judiciaire, l'autre à une juridiction administrative.

La distinction entre le propriétaire du bien exproprié et les tiers mentionnés à l'article 6 de la loi du 26 juillet 1962, qui sont titulaires de droits relatifs à l'immeuble exproprié et qui, de ce fait, peuvent intervenir dans la procédure devant le juge de paix, d'une part, et les autres tiers qui ne sont pas titulaires de tels droits mais peuvent invoquer la lésion d'un intérêt, et qui, de ce fait, ne peuvent pas intervenir dans la procédure devant le juge de paix, d'autre part, est une distinction justifiée.

Le législateur peut en effet estimer, tenant compte notamment de l'article 92 de la Constitution, que le juge ordinaire est seul compétent pour accorder aux personnes qui sont titulaires de droits relatifs au bien exproprié la protection juridictionnelle appropriée, d'une part, et que le Conseil d'Etat est seul compétent pour connaître de l'action en annulation contre un arrêté d'expropriation introduit par des tiers qui invoquent la lésion d'un intérêt, d'autre part.

Cette répartition des compétences n'établit par elle-même aucune inégalité puisque tous les justiciables qui subissent une expropriation peuvent en contester la légalité devant un juge.

B.6. Telle qu'elle est posée dans la présente affaire, la question préjudicielle ne se limite cependant pas à dénoncer le traitement inégal dont le propriétaire et les tiers intéressés pourraient être victimes en ce qu'ils cessent d'avoir accès au Conseil d'Etat lorsque le propriétaire est cité à comparaître devant le juge de paix. Elle compare également, à deux points de vue, leur situation à celle des tiers ordinaires, en ce que la procédure qui leur est offerte devant le juge de paix ne serait pas équivalente à celle

qui leur est refusée devant le Conseil d'Etat. Il appartient dès lors à la Cour, pour répondre à la question, de vérifier s'il y a là une discrimination.

B.7. En premier lieu, une différence de traitement est explicitement énoncée dans la question préjudicielle en ce que les tiers ordinaires disposent, devant le Conseil d'Etat, d'un recours en annulation de l'arrêté d'expropriation tandis que, une fois la procédure judiciaire engagée, le propriétaire et les tiers intéressés ne peuvent contester la légalité d'un tel arrêté que par voie d'exception devant le juge de paix. Il ne peut cependant être déduit de cette différence de procédure qu'elle constituerait un traitement inégal. En vertu de l'article 107 de la Constitution, la compétence attribuée au juge de paix de vérifier si les formalités prescrites par la loi ont été observées s'étend à tous les vices de légalité externe et interne. Si les procédures offertes aux uns et aux autres sont différentes, le contrôle de légalité qu'elles organisent est équivalent.

B.8. De la comparaison des dispositions citées dans la question préjudicielle, il se déduit qu'une autre différence de traitement y est implicitement dénoncée en ce que la procédure prévue par la loi du 26 juillet 1962 ne permettrait pas aux parties d'organiser leur défense en bénéficiant de garanties comparables à celles de la procédure prévue par les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

En effet, lorsque le propriétaire et les tiers intéressés sont cités devant le juge de paix, ils ont l'obligation, en vertu de l'article 7, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1962, « de proposer en une fois toutes les exceptions qu'ils croiraient pouvoir opposer » et le juge de paix est tenu de statuer dans les quarante-huit heures. Les tiers ordinaires, qui peuvent obtenir un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat même si la procédure judiciaire est engagée, disposent, quant à eux, de délais qui leur permettent, pendant soixante jours, de préparer leur requête et d'invoquer ultérieurement des moyens nouveaux s'ils sont fondés sur des éléments révélés par la lecture du dossier administratif que l'expropriant est tenu de déposer dans un délai de trente jours. Ils ont également la

faculté de déposer un dernier mémoire après avoir reçu le rapport établi par l'auditeur-rapporteur au terme d'une instruction menée selon une procédure inquisitoire.

B.9. La Cour rappelle que, justifié exclusivement par des raisons d'intérêt général, le recours à la procédure dérogatoire de la loi du 26 juillet 1962 n'est permis que si la prise de possession immédiate de l'immeuble par l'autorité expropriante est indispensable. Le juge de paix doit donc vérifier si l'autorité n'a pas commis d'excès ou de détournement de pouvoir en méconnaissant la notion juridique d'extrême urgence. Il rejettera la demande de l'autorité expropriante si, lorsqu'il en est saisi, l'extrême urgence invoquée dans l'arrêté d'expropriation n'existe pas ou n'existe plus.

La Cour constate en outre que le propriétaire et les tiers intéressés peuvent, dans un délai de deux mois qui prend cours avec l'envoi des documents énumérés à l'article 15, alinéa 2, de la loi, exercer devant le tribunal de première instance une action en révision qu'en vertu de l'article 16, alinéa 2, ils pourront notamment fonder sur l'irrégularité de l'expropriation. Dans l'interprétation qu'en a donnée la Cour de cassation par son arrêt du 7 décembre 1990 rendu en audience plénière, cette disposition autorise le propriétaire et les tiers intéressés à fonder leur action en révision sur des motifs qu'ils n'avaient pas invoqués devant le juge de paix, ce qui leur permet de recommencer tout le procès. Ainsi interprété, l'article 16, alinéa 2, corrige les conséquences excessives que pourrait avoir l'article 7, alinéa 2 : c'est seulement devant le juge de paix que les défendeurs présents sont tenus, à peine de déchéance, de présenter en une fois toutes les exceptions qu'ils croient pouvoir opposer.

B.10. L'article 16, alinéa 2, précise encore que l'action en révision est instruite par le tribunal « conformément aux règles du Code de procédure civile ». Le propriétaire

et les tiers intéressés qui agissent en révision disposent ainsi des délais, des mesures d'instruction et des voies de recours que leur offre le Code judiciaire.

B.11. Il est vrai que, depuis qu'en application de l'article 17 nouveau des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, celui-ci s'est vu reconnaître un pouvoir de suspension, le voisin d'un immeuble exproprié peut, s'il remplit les deux conditions exigées par ledit article, obtenir un arrêt suspendant l'arrêté d'expropriation, arrêt qui s'impose au juge de paix devant lequel la procédure judiciaire est pendante. Un tiers ordinaire pourrait ainsi faire échec à cette procédure, alors même qu'il ne peut y prendre part, jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ait statué sur sa demande d'annulation, tandis qu'à l'égard du propriétaire et des tiers intéressés le Conseil d'Etat doit décliner sa compétence dès que la procédure judiciaire est engagée.

Il convient cependant d'observer que, conformément à l'interprétation donnée par la Cour, dans son arrêt n° 42/90, aux articles 7 et 16, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1962 ainsi qu'à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le propriétaire, les tiers intéressés et les tiers ordinaires sont également traités avant la phase judiciaire de l'expropriation puisque tous ont accès au Conseil d'Etat. Ce n'est que pendant les quelques jours qui séparent la citation, prévue à l'article 5 de la loi du 26 juillet 1962, du jugement visé à l'article 7 de cette loi qu'un tiers ordinaire pourrait, par le biais d'un arrêt de suspension, faire échec à la procédure judiciaire, tandis que le propriétaire et les tiers intéressés sont alors privés de cette voie de droit. Ceux-ci peuvent toutefois, pendant la même période, obtenir du juge de paix qu'il refuse de rendre exécutoire un arrêté d'expropriation illégal. Ne s'en tenant pas à ce qu'on appelle le privilège du préalable, le législateur a ainsi subordonné l'expropriation à un contrôle juridictionnel, de telle sorte que le propriétaire et les tiers intéressés, d'une part, les tiers ordinaires, de l'autre, disposent chacun d'une procédure rapide qui leur permet de résister à une expropriation irrégulière.

B.12. Il résulte de la comparaison des procédures offertes au propriétaire et aux tiers intéressés, d'une part, et aux tiers ordinaires, d'autre part, que les uns et les autres bénéficient d'une protection juridictionnelle équivalente, tant en ce qui concerne la procédure préalable d'urgence que l'examen du fond du litige.

Sans doute la coexistence des deux procédures peut-elle provoquer des interférences anormales et conduire à des solutions contraires. Mais ce n'est pas à la Cour qu'il appartient d'y remédier.

Par ces motifs,

La Cour dit pour droit :

Les articles 6 et 6bis de la Constitution ne sont pas violés par les articles 3, 6, 7 et 16, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ni par les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en tant que des tiers intéressés autres que ceux visés à l'article 6 de la loi précitée du 26 juillet 1962 sont en droit de poursuivre l'annulation et la suspension d'un arrêté d'expropriation devant le Conseil d'Etat, alors que l'exproprié ne peut contester la légalité de cet arrêté que par voie d'exception après l'ouverture de la phase judiciaire.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 14 juillet 1992, par le siège précité dans lequel le juge K. Blanckaert, légitimement empêché, a été remplacé pour le présent prononcé par le juge H. Boel, conformément à l'ordonnance de ce jour du président Delva.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

J. Delva