

Numéro du rôle : 458

Arrêt n° 75/93  
du 27 octobre 1993

ARRET

*En cause* : la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat, en cause de la s.a. Melcar et Marie-Madeleine de Coppin de Grinchamps contre la Région wallonne.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges K. Blanckaert, L.P. Suetens, H. Boel, L. François et J. Delruelle, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### *I. Objet de la question préjudicielle*

Par son arrêt n° 40.857 du 28 octobre 1992 en cause de la s.a. Melcar et Marie-Madeleine de Coppin de Grinchamps, contre la Région wallonne - partie intervenante : la ville d'Andenne, le Conseil d'Etat a posé 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'expropriation d'extrême urgence, et par les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en ce que les tiers intéressés peuvent demander l'annulation d'un arrêté d'expropriation au Conseil d'Etat, alors que l'exproprié ne peut invoquer l'illégalité de l'arrêté que par voie d'exception après intentement de la procédure judiciaire d'expropriation, et que de plus, si l'action du tiers est couronnée de succès, l'exproprié pourra à son tour obtenir en révision ou en appel la constatation de l'illégalité de l'expropriation, alors qu'il ne pourrait pas l'obtenir devant le Conseil d'Etat ? ».

### *II. Les faits et la procédure antérieure*

Par requête introduite le 28 février 1991, la s.a. Melcar et M.-M. de Coppin de Grinchamps demandent au Conseil d'Etat l'annulation de l'arrêté ministériel de la Région wallonne du 5 octobre 1990, qui déclare qu'il y a utilité publique à exproprier des immeubles leur appartenant en vue de permettre la poursuite de l'exploitation de la carrière de calcaire et autorise le conseil communal d'Andenne à procéder à l'expropriation de ces immeubles, conformément aux dispositions de la loi du 26 juillet 1962.

Au moment de l'introduction du recours, les requérants ont justifié la compétence du Conseil d'Etat par l'arrêt de la Cour n° 42/90 du 21 décembre 1990.

Le 18 août 1991, la ville d'Andenne a déposé une requête en expropriation devant le juge de paix de Namur. Le 11 septembre 1991, celui-ci a jugé que l'action était recevable et fondée, a rejeté les moyens développés par les expropriés et a fixé les montants provisionnels dus aux expropriés. Par jugement du 15 janvier 1992, le tribunal de première instance de Namur a déclaré irrecevable l'action en révision de ce jugement pour le motif qu'aux termes de l'article 16 de la loi du 26 juillet 1962 l'action en révision des indemnités ne peut être intentée avant que le juge de paix ait rendu un jugement fixant l'indemnité provisoire. Ce jugement est frappé d'appel.

La partie intervenante fait valoir devant le Conseil d'Etat l'incompétence de cette juridiction en raison de la saisine du juge de paix.

Les requérantes ont, pour leur part, soutenu que la circonstance que l'exproprié ne serait plus propriétaire ne modifie en rien ses droits parce qu'il ne peut se trouver dans une situation plus défavorable que l'exproprié contre lequel la procédure d'expropriation a été engagée et qui apprend en cours de révision

que l'arrêté d'expropriation a été annulé à la demande d'un tiers. Elles faisaient également valoir qu'elles ont un intérêt évident à ce que le Conseil d'Etat statue sur le recours pour faire valoir un arrêt d'annulation éventuel dans la procédure en révision et qu'en décider autrement constituerait une discrimination entre les expropriés, qui, sur la base de l'arrêt Gautot, ont introduit un recours devant le Conseil d'Etat, et les tiers qui ont introduit le même recours et qui, eux, peuvent poursuivre la procédure en annulation sans aucune entrave. C'est pourquoi elles ont demandé que soit posée à la Cour la question préjudicielle que le Conseil d'Etat a décidé de poser.

### 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 19 novembre 1992.

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

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la précitée loi spéciale.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 décembre 1992 remises aux destinataires les 14 et 15 décembre 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au *Moniteur belge* du 12 décembre 1992.

La Région wallonne, représentée par son Gouvernement, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 19 janvier 1993.

La ville d'Andenne, dont les bureaux sont établis en l'Hôtel de ville, à Andenne, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 22 janvier 1993.

M.-M. de Coppin de Grinchamps et la s.a. Melcar ayant élu domicile au cabinet de Me M. Denys, avocat, rue du Grand Cerf 12, à 1000 Bruxelles, ont introduit un mémoire commun par lettre recommandée à la poste le 26 janvier 1993.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 8 février 1993 et remises aux destinataires le 9 février 1993.

La ville d'Andenne a transmis un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 1er mars 1993.

M.-M. de Coppin de Grinchamps et la s.a. Melcar ont introduit un mémoire en réponse commun par lettre recommandée à la poste le 9 mars 1993.

Par ordonnance du 7 janvier 1993, le juge J. Delruelle a été désignée comme membre du siège et juge-rapporteur en remplacement du juge D. André choisi comme président de la Cour.

Par ordonnance du 18 mai 1993, la Cour a prorogé jusqu'au 19 novembre 1993 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 15 juillet 1993, le juge K. Blanckaert a été désigné comme membre du siège en remplacement du juge L. De Grève faisant fonction de président et ultérieurement choisi comme président.

Par ordonnance du 15 juillet 1993, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 14 septembre 1993.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 19 juillet 1993 remises aux destinataires le 22 juillet 1993.

A l'audience du 14 septembre 1993 :

- ont comparu :

. Me P. Héger, avocat du barreau de Namur, pour la ville d'Andenne;

. Me M. Denys, avocat du barreau de Bruxelles, et Me B. Schöfer, avocat du barreau de Bruxelles, *loco* Me J.P. Bours, avocat du barreau de Liège, pour M.-M. de Coppin de Grinchamps et la s.a. Melcar;

. Me A. Gueritte, avocat du barreau de Mons, pour le Gouvernement wallon.

- les juges J. Delruelle et H. Boel ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Point de vue des parties devant la Cour*

A.1. Dans leur mémoire, M.-M. de Coppin de Grinchamps et la s.a. Melcar rappellent d'abord la jurisprudence de la Cour relative à l'égalité et à la non-discrimination ainsi que l'arrêt n° 42/90 du 21 décembre 1990.

Elles font valoir qu'en vertu des principes fondamentaux de l'ordre juridique belge, et notamment en vertu du principe général des droits de la défense et du droit de propriété, on ne voit pas pourquoi l'intentement d'une procédure devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire empêcherait l'exproprié de poursuivre un recours devant le Conseil d'Etat alors que les tiers ont encore tout le loisir de saisir la juridiction administrative et conservent leur intérêt même après le début de la procédure judiciaire.

Les parties considèrent que « la circonstance que l'exproprié ne serait plus propriétaire ne modifie en rien ses droits, parce qu'il ne peut pas se trouver dans une situation plus défavorable que l'exproprié contre lequel la procédure d'expropriation a été engagée et qui apprend en cours de révision que l'arrêté d'expropriation a été annulé à la demande d'un tiers. » Elles font aussi valoir qu'il peut y avoir une discrimination entre les expropriés qui, conformément à la jurisprudence de l'arrêt Gautot, ont introduit un recours devant le Conseil d'Etat avant l'intentement de toute procédure judiciaire et les tiers qui ont introduit le même recours et qui, eux, peuvent poursuivre la procédure en annulation sans aucune entrave malgré l'intentement d'une action devant les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire.

Elles rappellent ensuite que la procédure devant le Conseil d'Etat et la procédure judiciaire diffèrent fondamentalement sur de nombreux points.

Dans la procédure en annulation, le futur exproprié a accès d'office au dossier administratif, ce qui n'est pas le cas dans la procédure judiciaire.

Devant le juge de paix, l'exproprié doit invoquer en une seule fois toutes les exceptions, alors qu'il n'a pas eu connaissance du dossier administratif. Devant le Conseil d'Etat, il est toujours possible d'invoquer de nouveaux moyens après avoir pris connaissance du dossier administratif.

Le juge de paix est tenu de statuer dans les 48 heures, ce qui n'est pas le cas du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat est tenu d'examiner tous les moyens et d'accorder l'annulation la plus large et la plus efficace possible.

Si le juge de paix retient un moyen d'illégalité (par exemple l'absence d'enquête publique), et que sur appel de l'expropriant, le juge d'appel rejette cette exception, tout le débat judiciaire se concentre sur ce seul moyen, y compris devant la Cour de cassation. Cette dernière ne traitant pas le fond du droit, tous les autres moyens échappent à son examen. L'expropriation sera ainsi déclarée légale alors que d'autres moyens d'irrégularité avaient été soulevés devant le juge de paix.

Les parties ajoutent que l'action en révision dont disposent tant l'expropriant que l'exproprié n'est pas de nature à éliminer cette discrimination.

A cette occasion toutes les questions de régularité et de légalité de l'expropriation peuvent certes être rediscutées, mais il est matériellement pratiquement impossible à l'exproprié de rentrer en possession de son bien, surtout si l'affectation à un usage public ou l'exploitation a déjà commencé, ce qui est généralement le cas lorsqu'on exproprie d'extrême urgence.

Les parties ajoutent que selon une certaine jurisprudence, l'action en révision ne peut être intentée qu'après que le jugement sur les indemnités provisoires a été rendu.

Les parties précisent l'impact de cette différence dans le cas d'espèce. Elles soulignent que l'affaire a été fixée devant le Conseil d'Etat au 28 octobre 1992 et aurait normalement pu être plaidée à cette date, si la procédure judiciaire n'avait pas été entamée.

Par contre, en ce qui concerne la procédure judiciaire, le jugement provisionnel opérant transfert de propriété date du 11 septembre 1991, mais le jugement provisoire n'est toujours pas rendu, en raison du non-dépôt du rapport d'expertise.

Cela signifie qu'en vertu de la jurisprudence qu'elles ont citée, les expropriés sont actuellement dans l'impossibilité d'exercer l'action en révision et donc de soumettre leurs exceptions d'illégalité à l'instance de révision.

Elles relèvent qu'entre-temps, l'exploitation du bien a commencé alors que la procédure judiciaire, qui devrait sauvegarder les droits des expropriés, est gelée.

Elles estiment qu'il y a là une inégalité flagrante et disproportionnée entre les droits des parties puisque, si l'objectif de rapidité de la procédure d'expropriation paraît être atteint, c'est au mépris de la protection des droits du propriétaire, droits cependant garantis par la Constitution.

Les parties ajoutent qu'ôter au Conseil d'Etat sa compétence à l'égard de l'exproprié dès que la procédure judiciaire est entamée revient à vider de tout sens l'arrêt de la Cour n° 42/90 puisque la protection accordée disparaît dès que le pouvoir expropriant entame la procédure judiciaire, de sorte qu'elle n'est d'aucune utilité. Elle fait place à une procédure judiciaire dans laquelle l'exproprié est en situation d'infériorité.

Les parties ajoutent que la discrimination est encore plus flagrante lorsque le tiers qui a saisi le Conseil d'Etat triomphe dans son action et obtient la suspension ou l'annulation de l'arrêté car, entre-temps, l'exproprié, pourtant principal intéressé, aura subi toutes les conséquences dommageables de l'expropriation et sera bien en peine de retrouver son bien.

Les parties font ensuite valoir que la Cour, dans son arrêt n° 57/92 du 14 juillet 1992, a déjà souligné l'existence d'une lacune judiciaire pour les expropriés 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, un tiers ordinaire pouvant, par le biais d'un arrêt de suspension, faire échec à la procédure judiciaire tandis que le propriétaire et les tiers intéressés sont privés de cette voie de droit.

Elles estiment que cette lacune judiciaire tient aux dispositions de la loi, loi qui est totalement inconstitutionnelle et qui constitue une discrimination flagrante et totalement injustifiée.

Les parties font valoir que la procédure d'extrême urgence, qui comprend vingt-et-un articles, est totalement contenue « dans l'article 5 de la loi du 26 juillet 1962 ».

Or il ressort, selon les parties, des documents parlementaires que ledit article 5 a été examiné comme un seul article alors qu'il en contenait vingt-et-un et que lors du vote de cette nouvelle procédure, aucun des vingt-et-un articles n'a fait l'objet d'un examen propre ni d'un vote individuel. Elles estiment donc que cette loi a été adoptée en violation de l'article 41 de la Constitution et que la Cour est manifestement compétente pour examiner ce grief de la constitutionnalité, d'une part, sur base de l'article 107 de la Constitution et, d'autre part, sur base de l'article 6, tout citation et *a fortiori* un exproprié ayant le droit de n'être soumis qu'à des lois régulièrement votées.

Elles estiment que l'adoption de cette loi de manière non conforme a rendu impossible le contrôle parlementaire sur la nouvelle procédure et ce alors que les procédures d'expropriation urgentes antérieures avaient déjà été établies par un arrêté-loi de 1946, non contrôlé par le Parlement. Elles concluent que la loi contenue dans l'article 5 de la loi du 26 juillet 1962 est donc manifestement contraire aux principes de base d'une société démocratique tels qu'ils ont été établis par la Convention sur les droits civils et politiques du 19 décembre 1966 et par le premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Elles demandent à la Cour de dire pour droit que les articles 6 et *6bis* et 41 de la Constitution sont violés par la loi contenue dans l'article 5 de la loi du 26 juillet 1962 et par les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en ce que les tiers intéressés peuvent demander l'annulation d'un arrêté d'expropriation au Conseil d'Etat, alors que l'exproprié ne peut invoquer l'illégalité de l'arrêté que par voie d'exception, après intentement de la procédure judiciaire en expropriation, et que de plus, si l'action du tiers est couronnée de succès, l'exproprié pourra à son tour obtenir en révision ou en appel la constatation de l'illégalité de l'expropriation, alors qu'il ne pourrait pas l'obtenir devant le Conseil d'Etat.

A.2. Dans son mémoire, la ville d'Andenne conclut à titre principal à l'incompétence de la Cour pour le motif qu'il apparaît que les requérantes ne demandent pas à la Cour de vérifier la constitutionnalité de la loi du 26 juillet 1962 mais bien la constitutionnalité de l'interprétation qui a été donnée à cette norme par la Cour dans son arrêt Gautot. Or, selon la ville d'Andenne, dès lors que l'objet de la question préjudicielle revient à demander à la Cour de vérifier si une interprétation donnée à la loi est conforme aux articles 6 et *6bis* de la Constitution, il n'entre pas dans la compétence de la Cour qui ne peut se prononcer sur la constitutionnalité d'une interprétation donnée à une des normes visées à l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, norme non discriminatoire en elle-même.

Subsidiairement, la ville d'Andenne estime que la Cour devrait se déclarer incompétente sur la base de l'article 92 de la Constitution. Selon la ville d'Andenne, les requérantes, en soutenant que l'absence de recours devant le Conseil d'Etat serait inconstitutionnelle, remettent implicitement mais certainement en question le principe constitutionnel visé à l'article 92 de la Constitution. Il est en effet incontestable, selon la partie, que les droits de l'exproprié ou des tiers intéressés, au sens de l'article 6 de la loi du 26 juillet 1962, sont des droits civils puisqu'ils concernent des droits de propriété ou un droit de créance tiré d'un contrat de bail ou d'un droit d'antichrèse, d'usage ou d'habitation et que dès lors seuls les tribunaux de l'Ordre judiciaire peuvent en connaître en application de l'article 92 de la Constitution.

A titre encore plus subsidiaire, la ville d'Andenne estime que la disposition soumise à la Cour respecte les articles 6 et *6bis* de la Constitution. Elle rappelle, tout d'abord, les arrêts antérieurs de la Cour, l'arrêt Gautot, puis l'arrêt du 23 décembre 1992. Elle conclut que la question préjudicielle posée en l'espèce est parfaitement semblable à celle dont a eu à connaître la Cour dans l'arrêt du 14 juillet 1992 si ce n'est que les parties, cette fois afin de mettre mieux en évidence la prétendue discrimination qu'elles dénoncent, l'illustrent par une conséquence.

La partie rappelle alors la jurisprudence de la Cour relative au principe d'égalité et de non-discrimination, particulièrement dans la matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La partie en conclut qu'il ressort de l'enseignement de la Cour que dès lors qu'une voie de recours est ouverte, que ce soit par le biais d'un recours direct au profit du tiers non intéressé devant le Conseil d'Etat ou d'un recours indirect par voie d'exception devant les tribunaux de l'ordre judiciaire par l'exproprié ou les tiers intéressés au sens de l'article 6 de la loi du 26 juillet 1962, l'objectif de la loi est atteint sans qu'il n'y ait disproportion entre cet objectif et les moyens utilisés, soit en l'espèce la procédure judiciaire dont bénéficie l'exproprié.

La partie estime, au terme d'une comparaison entre les deux procédures, que le propriétaire bénéficie de la même protection devant le juge de paix que le tiers devant le Conseil d'Etat. La partie fait aussi valoir que la discrimination dénoncée par la partie adverse revient à omettre l'article 16, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1962 qui permet, dans l'hypothèse où l'exproprié ne peut faire état d'un arrêt d'annulation du

Conseil d'Etat, de remettre une nouvelle fois en cause la régularité de la procédure d'expropriation et de reprovoquer, dans le cadre de l'action en révision, un examen de la légalité interne et externe de l'acte administratif.

La partie rappelle également l'arrêt de la Cour de cassation du 7 décembre 1990 qui a interprété cet article comme autorisant 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 et de recommencer tout le procès.

La partie conclut que dans le cadre de cette procédure, le propriétaire disposera des délais, des mesures d'instruction et des voies de recours que lui offre le Code judiciaire et que le propriétaire jouit donc après intentement de l'affaire judiciaire d'une protection à trois niveaux différents de juridiction, ce qui ne peut manquer de le mettre à l'abri adéquatement d'une irrégularité.

A.3. Dans son mémoire, le Gouvernement wallon répond, concernant la première discrimination dénoncée, que la Cour a déjà répondu, dans son arrêt du 14 juillet 1992, qu'il n'y a pas de violation des articles 6 et 6bis de la Constitution par les dispositions de la loi entreprise en tant que des tiers intéressés autres que ceux visés à l'article 6 de la loi 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.

Concernant la deuxième discrimination dénoncée, le Gouvernement wallon fait observer que ce n'est pas parce que l'exproprié peut obtenir en révision ou en appel la constatation de l'illégalité de l'expropriation, à la condition que l'action du tiers soit couronnée de succès, qu'il fait l'objet d'une discrimination parce que l'on considère que son droit est de nature civile et, dès lors, de la compétence du pouvoir judiciaire au lieu d'être de la compétence du Conseil d'Etat.

Le Gouvernement wallon invoque également, à ce propos, l'arrêt antérieur de la Cour du 21 décembre 1990.

A.4. Dans leur mémoire en réponse, M.-M. de Coppin de Grinchamps et la s.a. Melcar suggèrent la jonction de cette affaire avec les affaires n<sup>os</sup> 427 et 431.

Elles mettent l'accent sur le fait que les garanties accordées à l'une et l'autre catégorie de personnes ne sont pas équivalentes en raison de l'absence de garantie et d'efficacité juridiques du déroulement de la procédure devant le juge de paix. « Non seulement, la procédure devant le juge de paix ne peut être considérée comme une procédure judiciaire mais plutôt comme un acte de juridiction gracieuse, mais l'absence totale de recours contre le jugement du juge de paix empêche une assimilation à une instance judiciaire qui exclurait le recours au Conseil d'Etat. »

Concernant l'incidence de l'article 92 de la Constitution, les requérantes réfutent l'argument selon lequel le Conseil d'Etat ne serait plus compétent en raison de l'application de l'article 92 de la Constitution. « En effet, s'il est vrai que cet article confie au juge civil la protection des droits subjectifs, il n'en reste pas moins que cette disposition n'enlève pas à une autre juridiction, celle de l'ordre administratif, le pouvoir de censurer l'administration.

Lorsque le juge de l'ordre administratif vérifie un acte sous l'angle des prescriptions de droit public, il ne se prononce évidemment pas sur des droits subjectifs. Lorsque ce juge exerce sa juridiction à la demande d'un propriétaire non menacé dans son titre de propriété, il serait compétent sans limite aucune pour censurer l'acte administratif. Lorsque ce même juge constate, tout à coup que le titre de propriété est partiellement ou totalement menacé, il n'aurait, *a contrario* (!) plus aucun pouvoir alors que les moyens et arguments juridiques invoqués sont évidemment les mêmes. »

Les parties rappellent enfin que l'on peut difficilement comparer un débat judiciaire devant le juge de paix en campagne à un débat devant le Conseil d'Etat. Elles estiment que le débat tourne exclusivement autour de l'organisation de cette procédure de quasi-référé qui n'a jamais été considérée par le législateur comme une instance autre qu'une vérification de papiers.

A.5. Dans son mémoire en réponse, la ville d'Andenne rappelle les arrêts antérieurs de la Cour qui ont conclu à admettre la justification de la différence de traitement. Elle répond, concernant les différences procédurales mise en exergue par les demanderesse en question préjudicielle, que la Cour s'est prononcée dans des arrêts antérieurs sur les deuxième et troisième griefs - l'absence de connaissance du dossier administratif et l'obligation de statuer dans les 48 heures -. La partie souligne que la possibilité d'agir en révision prévue par l'article 16, alinéa 2, tel qu'il est interprété par la Cour de cassation, permet de corriger les inconvénients qui ont été relevés.

Concernant la longueur du délai qui a été mise en exergue par les autres parties, la ville d'Andenne relève qu'il y a lieu de constater que, contrairement à ce qui est soutenu, la loi du 26 juillet 1962 renferme des délais très stricts qui, s'ils sont respectés, ne peuvent entraîner l'introduction d'une action en révision plusieurs années après la prise de possession de l'Etat.

La partie donne le détail de ces délais et conclut que la procédure organisée est une procédure rapide alliant souci d'efficacité et protection de l'exproprié et qu'elle permet de remédier aux griefs invoqués par les parties demanderesse en question préjudicielle.

Concernant les articles 107 et 41 de la Constitution, la ville d'Andenne précise qu'en vertu de l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour n'est pas compétente pour contrôler la constitutionnalité de la loi de 1962 par rapport à l'article 41 de la Constitution. Elle estime aussi que l'article 107 de la Constitution ne peut pas non plus justifier la compétence de la Cour puisqu'il concerne le contrôle de la légalité d'arrêtés et règlements par les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire.

Elle considère que la violation de l'article 6 ne peut pas non plus être invoquée pour élargir le contrôle de constitutionnalité.

Subsidiairement, elle estime qu'il n'y a pas de violation de l'égalité puisque la loi de 1962 est applicable à tous les citoyens dont les biens font l'objet d'une expropriation et leur est en fait appliquée puisque les autres dispositions légales, notamment la loi du 17 avril 1835, sont tombées en désuétude.

- B -

### *Concernant la compétence de la Cour*

B.1. Dans son mémoire, la ville d'Andenne estime que la Cour est incompétente pour vérifier la constitutionnalité de l'interprétation donnée à la loi du 26 juillet 1962.

Il résulte de l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que le juge qui a saisi la Cour est amené à s'interroger sur la nécessité de la réponse à la question pour

rendre sa décision et peut même, lorsque sa décision est susceptible de recours, se dispenser de saisir la Cour lorsque la question n'est pas pertinente. Il est donc fréquent que le juge qui pose une question soumette à la Cour une norme dans l'interprétation qu'il lui donne dans le cas qui lui est soumis. La Cour se prononce alors sur la constitutionnalité de la norme dans cette interprétation, même si elle poursuit parfois son examen en indiquant une interprétation de la norme qui serait plus conforme à la Constitution. L'argument de la ville d'Andenne concluant à l'incompétence de la Cour doit donc être rejeté.

B.2. La ville d'Andenne conclut par ailleurs à l'incompétence de la Cour pour le motif que la question posée obligerait la Cour à se prononcer sur l'article 92 de la Constitution.

L'article 92 de la Constitution dispose :

« Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux ».

La différence de traitement sur laquelle le Conseil d'Etat interroge la Cour ne résulte pas de l'article 92 de la Constitution, mais des dispositions de la loi du 26 juillet 1962 et des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat soumises à la Cour. Même s'il est vrai qu'il paraîtra peut-être nécessaire à la Cour de prendre en compte l'article 92 de la Constitution pour interpréter les dispositions soumises ou pour trouver une justification à la différence de traitement, il n'y a pas lieu de conclure à l'incompétence de la Cour pour ce motif.

B.3. Concernant l'argument des requérantes devant le Conseil d'Etat tiré de la non-conformité de la loi du 26 juillet 1962 à l'article 41 de la Constitution, il y a lieu de relever que ni l'article 107<sup>ter</sup> de la Constitution ni l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne confèrent à la Cour le pouvoir de censurer la violation de cet article 41 qui n'est ni une règle établie par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, ni une des règles mentionnées à l'article 26, § 1er, 2<sup>o</sup>, de cette loi spéciale.

*Concernant la question préjudicielle*

B.4. La question préjudicielle porte sur la conformité aux articles 6 et 6bis de la Constitution de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'expropriation d'extrême urgence et des articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en ce que les tiers intéressés peuvent demander l'annulation d'un arrêté d'expropriation au Conseil d'Etat, alors que l'exproprié ne peut invoquer l'illégalité de l'arrêté que par voie d'exception après intentement de la procédure judiciaire d'expropriation, et que de plus, si l'action du tiers est couronnée de succès, l'exproprié pourra à son tour obtenir en révision ou en appel la constatation de l'illégalité de l'expropriation, alors qu'il ne pourrait pas l'obtenir devant le Conseil d'Etat.

Pour répondre à la question préjudicielle, seuls doivent être examinés les articles 3, 6, 7, 8 et 16, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1962 ainsi que les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

B.5. Les règles constitutionnelles d'égalité et de 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.6. 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 ».

L'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat permet en outre à la partie requérante de demander la suspension de l'exécution de l'acte ou du règlement attaqué.

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

B.7. En vertu des dispositions de la loi du 26 juillet 1962, le juge a pour mission, lorsque l'expropriant a introduit devant lui l'action en expropriation, d'examiner la légalité tant interne qu'externe des décisions de l'autorité expropriante requises pour l'expropriation.

Cette compétence du juge ordinaire 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 vaut cependant qu'à partir de la citation à comparaître devant le juge ordinaire 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 ordinaire.

B.8. 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 ordinaire, 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 ordinaire, 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 pas d'inégalité entre les justiciables qui subissent une expropriation quant à la possibilité d'en contester la légalité devant un juge.

B.9. La première partie de 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 ordinaire. 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 ordinaire ne serait pas équivalente à celle qui leur est refusée devant le

Conseil d'Etat. Il incombe dès lors à la Cour, pour répondre à la question, de vérifier s'il y a là une discrimination.

B.10. En premier lieu, une différence de traitement est explicitement énoncée dans la première partie de 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 ordinaire. 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 ordinaire de vérifier si les formalités prescrites par la loi ont été observées s'étend à tous les vices de légalité externes et internes. Si les procédures offertes aux uns et aux autres sont différentes, le contrôle de légalité qu'elles organisent est équivalent.

B.11. 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 les procédures prévues ne permettraient pas aux parties d'organiser leur défense en bénéficiant de garanties comparables à celles de la procédure prévue aux 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.12. En ce qui concerne la loi du 26 juillet 1962, le recours à la procédure dérogatoire se justifie exclusivement par des raisons d'intérêt général et 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.

En outre, le propriétaire et les tiers intéressés peuvent, après le jugement fixant les indemnités provisoires, 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.

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.13. Il est vrai qu'en prévoyant que le jugement qui fait droit à la demande de l'expropriant n'est susceptible d'aucun recours (article 8, alinéa 2), en permettant à l'expropriant de prendre possession du bien dès qu'il a procédé à la signification de ce jugement (article 11) et en ne permettant à l'exproprié de contester à nouveau la légalité de l'expropriation qu'après qu'aura été rendu le jugement fixant les indemnités provisoires (articles 14 à 16), le législateur permet à l'expropriant de disposer d'un immeuble alors qu'il sera peut-être jugé ultérieurement que l'exproprié en a été illégalement dépossédé. Cette prise de possession peut avoir des conséquences irréversibles lorsqu'entre-temps l'expropriant a procédé à des travaux de démolition ou de construction qui ne permettront pas la restitution intégrale en nature du bien dont il a illégalement disposé.

Ces conséquences ne peuvent cependant être considérées comme étant manifestement disproportionnées à l'objectif poursuivi.

Le législateur peut estimer que, pour autant que le juge de paix ait autorisé la poursuite de l'expropriation après avoir vérifié, en vertu de l'article 107 de la Constitution, la légalité tant interne qu'externe de l'arrêté d'expropriation, l'utilité publique exige que, en cas d'extrême urgence, l'expropriant soit mis immédiatement en possession du bien exproprié.

La constatation ultérieure de l'illégalité de l'expropriation permettra au propriétaire d'obtenir la réparation intégrale de son préjudice, soit en nature, soit par équivalent. Le risque qu'il court de ne pas obtenir la restitution en nature de son bien n'est pas un effet disproportionné de la procédure d'expropriation d'extrême urgence, par rapport au préjudice que pourrait subir l'intérêt général si la prise de possession par l'expropriant était retardée jusqu'à l'épuisement des voies de recours offertes à l'exproprié.

Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier si la procédure d'extrême urgence est utilisée dans des cas qui ne la justifient pas, ni d'examiner si la phase judiciaire de la procédure d'expropriation est menée dans des délais raisonnables.

B.14. 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.15. Sans doute, comme le relève le Conseil d'Etat dans la deuxième partie de la question, la combinaison des deux régimes juridictionnels peut aboutir à ce que l'exproprié puisse obtenir en révision ou en appel la constatation de l'illégalité de l'expropriation après que l'action d'un tiers a abouti alors qu'il ne pourrait pas l'obtenir devant le Conseil d'Etat. Une telle conséquence ne peut avoir pour effet de rendre discriminatoire une différence de régimes juridictionnels qui ne l'est pas, d'autant qu'il s'agit là d'une garantie supplémentaire quant à l'exécution de l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat.

B.16. Il résulte de la comparaison des procédures offertes au propriétaire et aux tiers intéressés, d'une part, aux tiers ordinaires, d'autre part, que les uns et les autres bénéficient d'une protection juridictionnelle équivalente.

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 violés ni par les articles 3, 6, 7, 8 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 ce que les tiers intéressés peuvent demander l'annulation d'un arrêté d'expropriation au Conseil d'Etat, alors que l'exproprié ne peut invoquer l'illégalité de l'arrêté que par voie d'exception après intentement de la procédure judiciaire d'expropriation, et que de plus, si l'action du tiers est couronnée de succès, l'exproprié pourra à son tour obtenir en révision ou en appel la constatation de l'illégalité de l'expropriation, alors qu'il ne pourrait pas l'obtenir devant le Conseil d'Etat ».

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 27 octobre 1993.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior