

Numéro du rôle : 4155

Arrêt n° 27/2008
du 28 février 2008

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 9, alinéa 3, deuxième phrase, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 16 février 2007 en cause de la Région wallonne contre la SA « Total Belgium » et la SA « Air Liquide Industries Belgium », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 1er mars 2007, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 9, alinéa 3, deuxième phrase, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, interprété dans un sens imposant à l'exploitant la prise en charge des frais de déplacement des canalisations, d'une part quelle que soit la voie publique dont l'intérêt est invoqué et, d'autre part, quel que soit le degré de prévisibilité de la source du déplacement, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution couplés au principe de l'égalité devant les charges publiques, en traitant les titulaires d'une obligation de transport par gaz et autres de façon distincte par rapport aux autres titulaires d'une autorisation de gestion d'une installation dont la présence constitue une servitude d'utilité publique ou par rapport à l'ensemble des personnes soumises à des charges publiques, en ce que ces titulaires verraient ainsi leur droit d'exploitation vidé de sa substance ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Total Belgium », dont le siège social est établi à 1040 Bruxelles, rue du Commerce 93, et la SA « Air Liquide Industries Belgium », dont le siège social est établi à 1160 Bruxelles, boulevard du Souverain 280;

- le Conseil des ministres;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 18 décembre 2007 :

- ont comparu :

. Me D. Verhoeven, qui comparait également *loco* Me D. Lindemans, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SA « Total Belgium » et la SA « Air Liquide Industries Belgium »;

- Me J.-F. De Bock, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- . Me S. Vernailen, avocat au barreau d'Anvers, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Des arrêtés ministériels fédéraux du 20 octobre 1999 ont imposé aux sociétés « Total Belgium » et « Air Liquide Industries Belgium » le déplacement de canalisations pour lesquelles elles sont titulaires d'une servitude d'utilité publique en vertu de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations. Selon ces arrêtés, ce déplacement était imposé dans l'intérêt de la voie publique, conformément à l'article 9, alinéa 3, de la loi du 12 avril 1965. Cette disposition prévoit que, dans cette hypothèse notamment, les frais de déplacement sont à charge des exploitants de l'installation de transport de gaz. Deux arrêtés du Gouvernement wallon du 24 mars 1999 ont énoncé expressément qu'en l'espèce, les frais du déplacement étaient à charge des sociétés « Total Belgium » et « Air Liquide Industries Belgium ».

Ces sociétés contestent devoir prendre en charge lesdits frais au motif, d'une part, que la loi du 12 avril 1965 ne viserait, par les termes « intérêt des voies publiques », que l'intérêt de la voie de communication particulière sur laquelle est située la canalisation d'utilité publique en cause, et non l'intérêt de toutes les voies de communication en général et, d'autre part, que les travaux de voirie nécessitant le déplacement des canalisations seraient en l'espèce imprévisibles, alors que l'obligation de l'exploitant de l'installation de supporter les frais de déplacement reposerait sur une présomption de prévisibilité. L'exploitant n'aurait donc à supporter ces frais que si les travaux nécessitant le déplacement apparaissaient comme ceux qu'il aurait pu prévenir par une gestion plus avisée.

Le Tribunal a indiqué que, selon un arrêt de la Cour de cassation du 20 avril 1978, il n'y a pas lieu de donner à la notion « intérêt de la voirie » une interprétation restrictive aux termes de laquelle elle ne viserait que la voirie occupée par les installations litigieuses, à l'exclusion des autres voiries publiques existantes ou à créer.

D'autre part, toujours selon le jugement *a quo*, les travaux préparatoires de la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique ne permettent pas de lier l'obligation de supporter les frais du déplacement à la notion de prévisibilité de celui-ci au moment de la mise en place de l'installation.

Le Tribunal a toutefois fait droit à la demande subsidiaire des deux sociétés et a posé à la Cour la question préjudicielle susmentionnée.

III. *En droit*

- A -

Position des parties défenderesses devant le juge a quo

A.1. La SA « Total Belgium » et la SA « Air Liquide Industries Belgium » relèvent une série de différences de traitement par rapport aux autres titulaires d'une autorisation de gestion d'une installation dont la présence constitue une servitude d'utilité publique.

Elles relèvent d'abord que seuls les titulaires d'une autorisation de transport de gaz naturel sont tenus de prendre en charge le coût du déplacement de leur installation, à l'exclusion des gestionnaires d'installations de distribution de gaz naturel.

Elles relèvent encore une différence de traitement par rapport aux exploitants de canalisations de produits gazeux ou d'hydrocarbures qui ne sont pas visés par la loi litigieuse.

Les parties défenderesses soutiennent enfin qu'il existe une différence de traitement par rapport aux exploitants d'autres types d'installations placées dans le domaine public (distribution de gaz et d'électricité, arrivée d'eau, égouts, téléphone, télédistribution) auxquels, à défaut de dispositions spécifiques, s'applique le droit commun, c'est-à-dire que c'est l'entrepreneur qui réalise les travaux qui en supporte les coûts.

La mesure en cause est, selon les parties défenderesses, inadéquate par rapport au but poursuivi par le législateur, à savoir que les installations de transport placées dans le domaine public ne fassent pas obstacle à des mesures d'intérêt public. Il ne faut pas confondre, en effet, la mesure qui consiste à faire déplacer l'installation de transport et celle qui revient à faire supporter les frais de ce déplacement par l'exploitant.

La mesure en cause est aussi disproportionnée, d'autant qu'il y aurait une confusion d'intérêts dans le chef de l'autorité publique, qui ne saurait à la fois apprécier le risque en amont et en aval.

Position du Conseil des ministres

A.2. Le Conseil des ministres estime, à titre principal, que la question préjudicielle est irrecevable. Elle ne permet en effet pas à la Cour d'établir la différence de traitement soumise et d'apporter une réponse à la question posée.

Le Conseil des ministres souligne que les « autres titulaires d'une autorisation de gestion d'une installation dont la présence constitue une servitude d'utilité publique » ne sont pas précisés, ce qui ne permet pas d'apprécier l'existence et la réalité d'une différence de traitement. L'« ensemble des personnes soumises à des charges publiques » constituerait par ailleurs une catégorie malaisée à définir.

En outre, il ne pourrait être répondu à la question préjudicielle que si le jugement *a quo* indiquait :

- en quoi les catégories qui ne sont pas titulaires d'une autorisation de transport seraient dispensées de prendre en charge les frais de déplacement de canalisations lorsque le déplacement est effectué dans l'intérêt d'une autre voie que celle sur laquelle ces installations sont situées, ou lorsqu'il ne présente pas un certain degré de prévisibilité;

- en quoi le traitement réservé aux exploitants d'une installation de transport de gaz viderait leur droit de sa substance.

Position du Gouvernement flamand

A.3. Le Gouvernement flamand soutient, à titre principal, que la question préjudicielle est irrecevable, en ce qu'elle ne permet pas de savoir entre quelles catégories de personnes une discrimination est invoquée.

Mémoire en réponse des parties défenderesses

A.4. Les parties défenderesses considèrent que le libellé de la question (« en treize lignes ») et les éléments de la cause permettent à suffisance de déterminer l'objet de la question préjudicielle et que, d'ailleurs, le fait que tant le Conseil des ministres que le Gouvernement flamand aient pu donner une réponse à titre subsidiaire démontre qu'ils ont compris la portée de la question préjudicielle.

Mémoire en réponse du Conseil des ministres

A.5. Le Conseil des ministres fait quelques observations sur l'irrecevabilité de la question préjudicielle.

Tout d'abord, dans leur propre mémoire, les sociétés « Total Belgium » et « Air Liquide Industries Belgium » arguent d'une discrimination dont elles seraient les victimes, par rapport à certaines catégories de personnes qui n'étaient pas explicitement visées par la question préjudicielle. Les sociétés « Total Belgium » et « Air Liquide Industries Belgium » ne peuvent modifier ainsi la portée de la question.

Ensuite, selon ces dernières, la situation des exploitants d'autres types d'installations placées sur le domaine public serait régie par l'article 25 du cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et des concessions de travaux publics, annexé à l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics. Elles concluent que le « droit commun » régissant ces installations impliquerait que les coûts du déplacement de câbles et canalisations soient normalement à charge de l'entrepreneur chargé de l'exécution d'un marché et donc de la collectivité au travers de l'intégration, dans le prix du marché, des frais de ce déplacement. Les frais ne seraient pris en charge par les propriétaires des câbles et canalisations que lorsqu'une disposition particulière et dérogatoire le prévoit.

Mémoire en réponse du Gouvernement flamand

A.6. Après avoir rappelé qu'il estimait, en ordre principal, que la question préjudicielle était irrecevable, le Gouvernement flamand répète qu'en ordre subsidiaire, il faut considérer que la question n'appelle pas de réponse.

- B -

B.1. Le Tribunal de première instance de Bruxelles interroge la Cour en ces termes :

« L'article 9, alinéa 3, deuxième phrase, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, interprété dans un sens imposant à l'exploitant la prise en charge des frais de déplacement des canalisations, d'une part quelle que soit la voie publique dont l'intérêt est invoqué et, d'autre part, quel que soit le degré de prévisibilité de la source du déplacement, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution couplés au principe de l'égalité devant les charges publiques, en traitant les titulaires d'une obligation de transport par gaz et autres de façon distincte par rapport aux autres titulaires d'une autorisation de gestion d'une installation dont la présence constitue une servitude d'utilité publique ou par rapport à l'ensemble des personnes soumises à des charges publiques, en ce que ces titulaires verraient ainsi leur droit d'exploitation vidé de sa substance ? ».

B.2. Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand estiment que la question préjudicielle est irrecevable, d'une part, en ce qu'elle ne précise pas quels sont les autres titulaires d'une autorisation de gestion d'une installation dont la présence constitue une servitude d'utilité publique et, d'autre part, en ce que visant « l'ensemble des personnes soumises à des charges publiques », elle renvoie à une catégorie de personnes encore plus vaste et malaisée à définir.

B.3.1. Le contrôle de normes législatives, confié à la Cour, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution implique qu'une catégorie de personnes déterminée prétendument discriminée fasse l'objet d'une comparaison pertinente par rapport à une autre catégorie. Lorsque ni la question préjudicielle ni les motifs de la décision de renvoi ne permettent d'établir quelles catégories de personnes doivent être comparées entre elles et lorsqu'il est en outre impossible d'en déduire en quoi la disposition litigieuse violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, la question préjudicielle ne contient pas les éléments nécessaires pour permettre à la Cour de statuer.

B.3.2. En l'espèce, la question ne précise pas quels sont les autres titulaires d'une autorisation de gestion d'une installation dont la présence constitue une servitude d'utilité publique ou elle se réfère à la catégorie trop large, indéterminée et indéterminable que constitue l'ensemble des personnes soumises à des charges publiques.

Selon le jugement *a quo*, les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de l'égalité devant les charges publiques, seraient éventuellement méconnus en ce que l'article 9, alinéa 3, de la loi du 12 avril 1965 impose aux exploitants d'installations de transport de gaz de prendre des frais de déplacement en charge, d'une part, quelle que soit la voie publique dont l'intérêt est invoqué et, d'autre part, quel que soit le degré de prévisibilité de la source de déplacement, avec pour conséquence que les exploitants d'installations de transport de gaz verraient leur droit d'exploitation vidé de sa substance. Non seulement la définition des deux catégories de personnes à laquelle la décision renvoie est imprécise, mais en outre elle n'indique ni en quoi ces catégories sont dispensées de prendre des frais de déplacement des installations en charge lorsque ce déplacement est effectué dans l'intérêt de certaines voiries, ni comment elles en sont dispensées lorsque ce déplacement ne présente pas un certain degré de prévisibilité, ni en quoi le traitement prétendument réservé aux exploitants d'une installation de transport de gaz viderait leur droit d'exploitation de sa substance.

B.4. Non seulement il n'appartient pas à la Cour d'examiner une différence de traitement à propos de laquelle elle devrait préciser elle-même les catégories à comparer mais, en outre, admettre que soit posée une telle question préjudicielle compromettrait le caractère

contradictoire de la procédure devant la Cour, dès lors que les parties qui, le cas échéant, souhaitent intervenir à la cause devant la Cour n'ont pas la possibilité de le faire efficacement. Il en est particulièrement ainsi pour les parties qui interviendraient pour défendre la disposition en cause, lesquelles ne seraient alors pas en mesure de fournir une défense utile.

B.5. La question préjudicielle est irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle est irrecevable.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 28 février 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior