

Numéro du rôle : 621
Arrêt n° 50/94 du 22 juin 1994

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 86 de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses, introduit par la s.a. Société nationale de transport par canalisations.

La Cour d'arbitrage,

composée du président L. De Grève et du juge faisant fonction de président L. François, et des juges K. Blanckaert, L.P. Suetens, P. Martens, Y. de Wasseige et J. Delruelle, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête du 7 décembre 1993, adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste portant la même date et reçue au greffe le 8 décembre 1993, la s.a. Société nationale de transport par canalisations demande l'annulation de l'article 86 de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 8 décembre 1993, 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 de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 21 janvier 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 25 janvier 1994.

Un mémoire a été introduit par le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 9 mars 1994.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 17 mars 1994.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 8 avril 1994.

Par ordonnance du 10 mai 1994, le juge L. François faisant fonction de président en remplacement du président M. Melchior, légitimement empêché de siéger dans la présente affaire, a complété le siège par le juge P. Martens.

Par ordonnance du 10 mai 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 7 juin 1994.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 10 mai 1994.

Par ordonnance du 2 juin 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 7 décembre 1994 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

A l'audience du 7 juin 1994 :

- ont comparu :

. Me M. Senelle, avocat du barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me G. Tassin et Me D. Lagasse, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L.P. Suetens et Y. de Wasseige ont fait rapport;

- les avocats ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

III. *La norme attaquée*

L'article 86 de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses dispose :

« Il est établi à charge de la s.a. Société nationale de transport par canalisations une redevance annuelle de 55.000.000 de francs. La redevance est due pour toute année civile entamée à partir de 1993.

Le Roi fixe le mode de perception de la redevance ».

IV. *En droit*

- A -

Position de la partie requérante

A.1.1. Dans sa requête, la s.a. Société nationale de transport par canalisations déclare que le recours en annulation a été introduit dans le délai prévu et qu'elle justifie de l'intérêt requis en droit.

Elle évoque ensuite les antécédents de la disposition attaquée, dont il ressort que l'obligation financière contestée intervient dans le cadre de l'exécution de conventions conclues respectivement en 1976 et en 1977, d'une part, entre l'Etat belge et la firme néerlandaise D.S.M. et, d'autre part, entre l'Etat belge et la Société nationale d'investissement, concernant la construction et l'exploitation d'une canalisation reliant Anvers à Geleen. Depuis sa création en 1981, la s.a. Société nationale de transport par canalisations est subrogée dans les droits et obligations de la Société nationale d'investissement, notamment pour ce qui concerne la participation détenue par celle-ci dans la s.a. Pall créée en vue de l'exploitation de la canalisation dont il s'agit. Selon les travaux préparatoires, la redevance annuelle de 55.000.000 de francs imposée par la disposition litigieuse correspond plus ou moins au montant facturé en exécution des conventions susdites par

la s.a. Pall à la Société nationale de transport par canalisations et que l'Etat belge doit rembourser à cette dernière conformément à la convention Etat/Société nationale d'investissement du 28 janvier 1977.

A.1.2. La partie requérante invoque deux moyens à l'appui de son recours en annulation.

A.1.3. Le premier moyen dénonce une violation des articles 6 et *bis* de la Constitution en ce que le législateur, par la disposition attaquée, impose arbitrairement à une seule société anonyme une lourde obligation financière; de cette manière « il est créé une différence de traitement manifeste sans qu'existe à cet effet un quelconque critère de différenciation et encore moins une justification objective et raisonnable ».

A.1.4. Le second moyen est pris de la violation des articles 6 et *bis* de la Constitution en ce que la disposition entreprise, du fait de son effet rétroactif, établit une distinction qui, à l'estime de la partie requérante, n'est ni objective ni raisonnable. En outre, la décision prise par le législateur est « excessive au regard du but poursuivi ».

La redevance fixée par l'article 86 de la loi du 6 août 1993 est due pour toute année civile entamée à partir de 1993; selon la partie requérante, elle a dès lors un effet rétroactif.

L'exposé des motifs ne permet pas de déceler l'objectif de la redevance annuelle; la redevance en cause est établie dans le seul but de tenter d'« améliorer la situation financière catastrophique de l'Etat belge ». Non seulement le but visé n'est pas atteint, « mais en appliquant rétroactivement la redevance à l'exercice 1993, l'Etat belge essaie à présent de compenser sa propre incapacité d'obtenir des résultats en matière d'assainissement en violant le principe de la non-rétroactivité ».

Il n'est pas raisonnable de déséquilibrer le plan financier et le budget d'une société anonyme par une redevance rétroactive. Ce plan financier eût été différent si, au moment d'agir, l'on avait eu connaissance de « la loi dotée de rétroactivité ».

Dès qu'elle sortit ses effets, la disposition entreprise crée de surcroît, entre ceux qui tombent sous l'application de la loi et ceux auxquels elle n'est pas applicable, une distinction au niveau des rapports juridiques; cette distinction n'est ni objective ni raisonnable.

Position du Conseil des ministres

A.2.1. Concernant le premier moyen, le Conseil des ministres observe qu'il est tout à fait inexact de prétendre que l'imposition de la redevance litigieuse à la partie requérante serait arbitraire et disproportionnée.

Le fait que cette redevance a pour but de créer une source de recettes pour l'Etat belge ne suffit pas à la rendre discriminatoire en soi : c'est là le but de toute mesure fiscale. Il est néanmoins requis qu'elle se fonde sur une justification objective, proportionnée à ce but.

Cette condition est remplie en l'espèce puisque la redevance est justifiée dans les travaux préparatoires par le monopole concédé à la partie requérante par l'article 182 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 et par l'arrêté royal du 23 juillet 1981 portant exécution de cet article.

En outre, la partie requérante n'est pas seule dans cette situation. La Loterie nationale, à laquelle un monopole a également été attribué, à savoir l'organisation des loteries publiques, se trouve dans une situation analogue.

D'après les travaux préparatoires, le montant de la redevance correspond pratiquement au montant que l'Etat belge doit payer chaque année à la partie requérante - qui est subrogée dans les droits et obligations de la Société nationale d'investissement - en vertu de la convention relative à la construction et à l'exploitation d'une canalisation reliant Anvers et Geleen conclue le 28 janvier 1977 avec la firme néerlandaise D.S.M.

Enfin, la partie requérante ne démontre pas qu'il n'existerait pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, étant donné qu'elle se borne à affirmer, sans en fournir la moindre preuve, que le législateur « lui impose une lourde obligation financière ».

Conformément à l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la requête doit contenir « un exposé des faits et moyens ». Cette exigence suppose que les moyens indiquent ou permettent de déceler en quoi les dispositions constitutionnelles visées auraient été transgressées. Ce n'est certes pas le cas en l'occurrence. Dans la mesure où il ne satisfait pas à cette exigence, le moyen est irrecevable.

Il importe aussi de souligner que le bénéfice de la partie requérante, sur une base annuelle, s'élève en moyenne à quelque 160.000.000 de francs et que ce résultat doit entièrement être attribué au monopole susmentionné. Par conséquent, même si la redevance contestée devait être regardée comme une « lourde obligation financière », *quod non*, elle ne saurait être considérée comme disproportionnée au but poursuivi.

A.2.2. Selon le Conseil des ministres, le second moyen n'est pas davantage fondé.

Etant donné que la disposition entreprise concerne une mesure fiscale, son application à partir de l'année au cours de laquelle elle a été édictée ne saurait être jugée contraire au principe général de la non-rétroactivité.

Le Conseil des ministres appuie son point de vue sur la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat en matière d'impôts.

Il conclut qu'une redevance annuelle peut être due pour l'année au cours de laquelle elle est imposée, sans qu'il y ait là violation du principe général de non-rétroactivité.

Réponse de la partie requérante

A.3.1. S'agissant du premier moyen, la partie requérante réplique au mémoire du Conseil des ministres que la redevance annuelle de 55.000.000 de francs requise par la loi n'est pas une mesure fiscale générale frappant les détenteurs d'un monopole public, comme le soutient le Conseil des ministres, mais bien une mesure spéciale visant la s.a. Société nationale de transport par canalisations, laquelle est « actionnaire obligé » de la s.a. Pall à concurrence de 50 %.

En fait, c'est l'obligation financière des pouvoirs publics vis-à-vis de la s.a. Pall qui constitue la seule justification objective de la disposition entreprise, comme en témoignent les travaux préparatoires.

La partie requérante conteste également la comparabilité de la situation de la s.a. Société nationale de transport par canalisations avec celle d'autres sociétés, telles que la Loterie nationale. Elle estime aussi que, contrairement à ce que prétend le Conseil des ministres, elle ne dispose pas d'un monopole, étant donné qu'un monopole public implique notamment une exclusivité, une tarification des services et une couverture des risques par les pouvoirs publics de près de 100 %, conditions non remplies en l'espèce.

La partie requérante réfute enfin l'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle la redevance imposée ne constituerait pas une lourde obligation financière compte tenu du bénéfice réalisé par la Société nationale de transport par canalisations. La redevance financière annuellement réclamée est plus élevée que les impôts qu'elle doit payer, ce qui en soi prouve déjà à suffisance qu'une lourde obligation financière lui est imposée.

A.3.2. S'agissant du second moyen, la partie requérante répète :

« Aucune s.a. ne peut établir un budget, travailler et prendre des décisions sous la menace de lourdes mesures fiscales, soudaines et, de surcroît, rétroactives, qui affectent l'essence même de ses possibilités de fonctionnement ».

L'effet rétroactif de la disposition attaquée crée une distinction qui n'est ni objective ni raisonnable.

- B -

Quant aux deux moyens réunis

B.1. Avant d'apprécier la compatibilité de la norme entreprise avec les articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et *6bis*), la Cour doit examiner si les catégories de personnes entre lesquelles une inégalité est alléguée sont suffisamment comparables.

B.2. En l'espèce, la s.a. Société nationale de transport par canalisations affirme qu'il est créé une discrimination en ce que, dans la disposition attaquée, le législateur choisit arbitrairement une seule société anonyme et lui impose, avec effet rétroactif, une lourde obligation financière.

B.3. La disposition litigieuse est justifiée dans les travaux préparatoires de la manière suivante :

« ... une convention a été conclue le 9 mars 1976 entre l'Etat belge et la firme néerlandaise DSM, en vue de la construction et de l'exploitation d'une canalisation reliant Anvers à Geleen. Dans le cadre de cette convention, l'Etat belge s'engageait entre autres à prendre à sa charge une partie proportionnelle des frais d'investissement et d'exploitation de la canalisation, pour autant que ces frais n'étaient pas couverts par des recettes provenant de la mise à la disposition de cette capacité de transport à des tiers.

Par lettre datée du 6 octobre 1976, l'Etat priait la SNI d'exécuter la convention susmentionnée avec DSM, pour le compte de l'Etat.

Entre l'Etat belge et la SNI, une convention a été conclue le 28 janvier 1977, par laquelle l'Etat s'engageait à couvrir la SNI pour tous les versements qu'elle aurait à effectuer dans le cadre des dispositions de la convention avec DSM.

En exécution des conventions susmentionnées, la SNI a pris une participation de 51 % dans la

s.a. Pall (49 % DSM), créée en vue de l'exploitation de la canalisation.

A la clôture de chaque exercice de la s.a. Pall, est transmis le décompte des montants qui, selon la convention du 9 mars 1976, sont à charge de l'Etat. Ces montants sont remboursés à la SNI par l'Etat. Entre-temps, la SNI a fait apport dans la Société nationale de transport par canalisations (SNTC) nouvellement créée de la participation qu'elle détenait dans Pall. Les parties sont convenues de placer la SNTC dans les droits et obligations de la SNI découlant des conventions susmentionnées.

En vertu de l'arrêté royal du 23 juillet 1981 portant exécution de l'article 182 de la loi du 8 août 1980 portant propositions budgétaires pour les années 1979-1980, la SNTC a le monopole de la construction, la gestion et la coordination de canalisations en Belgique (à l'exception des canalisations de gaz et d'eau).

En vue de réduire le coût budgétaire de la convention conclue avec DSM, la s.a. SNTC est chargée de verser une indemnité pour l'octroi du droit de monopole. Cette redevance annuelle est fixée à 55 millions de francs et correspond plus ou moins au montant qui est facturé à la SNTC par la s.a. Pall, en exécution des conventions susmentionnées, et qui doit être remboursé à la SNTC par l'Etat belge, conformément à la convention Etat/SNI du 28 janvier 1977 » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1040/6, pp. 2-3; *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 804/6, pp. 1-2).

B.4. Des faits non contestés qui sont ainsi relatés, il ressort que la redevance annuelle de 55.000.000 de francs que la s.a. Société nationale de transport par canalisations doit désormais payer à l'Etat belge s'inscrit dans le cadre de l'exécution de conventions conclues au sujet de la construction et de l'exploitation d'une canalisation reliant Anvers à Geleen et en vertu desquelles la s.a. Société nationale de transport par canalisations est, depuis sa création, subrogée dans les droits et obligations de la Société nationale d'investissement.

La redevance imposée par la disposition litigieuse est liée à une situation juridique particulière.

La partie requérante n'indique pas - et la Cour n'aperçoit pas - à quels sujets de droit elle pourrait être adéquatement comparée au regard de la disposition litigieuse.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 22 juin 1994.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève