

Numéro du rôle : 3705
Arrêt n° 62/2006 du 26 avril 2006

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 12 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 d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 29 avril 2005 en cause de la s.a. Aquafin contre la s.c.r.l. Pligas, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 17 mai 2005, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 12 de la loi du 12 avril 1965 [relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations] viole-t-il le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution si cette disposition est interprétée en ce sens que seuls les propriétaires d'installations de transport de gaz doivent déplacer ces installations à leurs propres frais à la requête du propriétaire du fonds grevé et que le propriétaire du fonds grevé doit supporter lui-même ces frais de déplacement s'il s'agit d'installations de distribution de gaz ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la s.a. Aquafin, dont le siège social est établi à 2630 Aartselaar, Dijkstraat 8;
- la s.c.r.l. Pligas, dont le siège social est établi à 3500 Hasselt, Willekensmolenstraat 140;
- le Conseil des ministres.

La s.a. Aquafin a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 22 mars 2006 :

- ont comparu :
 - . Me P. Londers *loco* Me I. Cooreman, avocats au barreau de Bruxelles, pour la s.a. Aquafin;
 - . Me M. Van Doren, avocat au barreau de Tongres, pour la s.c.r.l. Pligas;
 - . Me B. Martel *loco* Me P. Hofströssler et Me V. Sagaert, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe 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 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La s.a. Aquafin est propriétaire d'une parcelle de terrain sous laquelle passe une canalisation souterraine de gaz, propriété de la s.c.r.l. Pligas. Avant d'entamer la construction d'une installation d'épuration des eaux, la s.a. Aquafin a demandé que la canalisation de gaz soit déplacée vers le bord de la parcelle par la s.c.r.l. Pligas. Cette dernière a effectué les travaux et en a facturé le prix à la s.a. Aquafin. La s.c.r.l. Pligas a argumenté qu'en vertu de l'article 12 de la loi du 12 avril 1965, seul le coût du déplacement ou de l'enlèvement des installations de transport de gaz est à sa charge - en sa qualité de bénéficiaire de la servitude - mais que la canalisation qu'elle a déplacée n'est pas une installation de transport de gaz, mais une installation de distribution de gaz. Elle a dès lors estimé que c'était le droit commun qui s'appliquait, de sorte que le prix du déplacement était à charge du propriétaire du fonds servant, à savoir la s.a. Aquafin. Après avoir d'abord payé la facture, la s.a. Aquafin a ensuite réclamé ce montant, en se prévalant de l'article 12 de la loi précitée du 12 avril 1965.

Lorsqu'il fut établi devant la juridiction *a quo* qu'il s'agissait effectivement d'une installation de distribution de gaz, la question préjudicielle reproduite ci-dessus a été posée à la demande de la s.a. Aquafin.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1. Le Conseil des ministres estime en ordre principal que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse. La loi du 12 avril 1965 règle exclusivement le transport de gaz. On ne peut faire aucune déduction *a contrario* au départ de cette loi et conclure, par exemple comme en l'espèce, que le coût du déplacement des installations de distribution de gaz ne pourrait être mis à charge de l'entreprise de distribution. Dès lors que la disposition en cause ne concerne pas les installations de distribution de gaz, elle ne saurait pas davantage créer de discrimination.

Le Conseil des ministres observe par ailleurs que la règle selon laquelle le particulier dont le terrain est traversé par une conduite d'utilité publique peut exiger le déplacement de celle-ci afin d'exercer son droit de clôturer ou de bâtir s'applique à toutes les canalisations. Le droit commun est par conséquent identique aux règles contenues dans la disposition en cause et repose sur la considération que l'autorisation légale d'établir des conduites d'utilité publique sur ou sous des terrains privés n'entraîne, selon la jurisprudence de la Cour formulée dans son arrêt n° 63/96, aucune dépossession ni expropriation dans le chef du propriétaire. Etant donné que la disposition en cause n'est qu'une des applications législatives de la règle générale, qui s'applique également en dehors de toute disposition législative particulière, la réponse à la question préjudicielle n'a pas d'incidence sur la décision à rendre et ladite question n'appelle par conséquent pas de réponse.

A.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que les installations de transport de gaz et les installations de distribution de gaz ne sont, en l'espèce, pas comparables, car les premières relèvent de la compétence de l'autorité fédérale et les secondes de la compétence des régions. La répartition des compétences correspond à la distinction faite dans la loi sur le gaz entre le transport de gaz et la distribution de gaz. Or, des situations juridiques ne sont comparables que si elles sont le fait du même législateur. Si la Cour devait considérer que le coût du déplacement des installations de transport de gaz et celui du déplacement des installations de distribution de gaz sont réglés différemment, ces deux catégories ne seraient pourtant pas comparables parce que les règles qui les régissent relèvent de la compétence d'autorités autonomes distinctes.

Position de la s.c.r.l. Pligas

A.3. Selon la s.c.r.l. Pligas, la différence de traitement entre les propriétaires de fonds servants, selon qu'il s'agit d'une installation de transport de gaz ou d'une installation de distribution de gaz, est bel et bien justifiée. En effet, les canalisations de distribution de gaz ont une vocation davantage locale et relevaient, dans le passé, principalement de la compétence des communes qui, dans la plupart des cas, en étaient également les exploitantes. Ces canalisations étaient et sont encore situées à 95 p.c. dans le domaine public. En exonérant les

exploitants des canalisations de distribution de gaz du paiement des déplacements de canalisations de distribution de gaz effectués à la demande du propriétaire d'un fonds servant, on entendait éviter que ce coût soit reporté sur le consommateur privé. Les canalisations de transport de gaz, en revanche, traversent, dans la même proportion, des propriétés privées, de sorte que le législateur a estimé qu'il convenait d'imputer le coût du déplacement aux transporteurs de gaz, d'autant plus que les canalisations de transport de gaz servent un intérêt général plus important et que l'impact d'un tel déplacement est plus grand pour un particulier que pour les biens relevant du domaine public.

Position de la s.a. Aquafin

A.4. La s.a. Aquafin renvoie à la définition des notions de « distribution de gaz », « transport de gaz », « installations de distribution de gaz » et « installations de transport » figurant à l'article 1er de la loi du 12 avril 1965. Malgré la définition différente des notions de « transport de gaz » et de « distribution de gaz », le législateur a seulement prévu que les installations de transport de gaz devaient être déplacées, à la demande du propriétaire du fonds grevé, à charge du bénéficiaire de la servitude, alors que cela n'a pas été prévu pour le déplacement des installations de distribution de gaz. La différence entre les deux régimes, qui est basée sur la nature des canalisations, selon qu'elles approvisionnent ou non les utilisateurs finals, ne saurait en aucune manière être objectivement justifiée, d'autant plus que la même canalisation de gaz peut apparemment changer de statut par simple cession d'un transporteur de gaz à un distributeur de gaz.

A.5. La s.a. Aquafin conteste l'argumentation développée en ordre principal par le Conseil des ministres. La règle inscrite à l'article 12 de la loi du 12 avril 1965 s'applique très explicitement aux seules canalisations de transport de gaz et viole comme telle les articles 10 et 11 de la Constitution. L'absence d'une règle législative identique et d'une disposition claire de droit commun s'appliquant à la distribution de gaz conduit en effet à la discrimination des propriétaires d'un fonds servant sur lequel passe une canalisation de distribution de gaz.

La répartition des compétences en matière de transport et de distribution de gaz ne change rien non plus à la différence de traitement manifeste instaurée par la disposition en cause. En effet, le propriétaire d'un fonds sur lequel passe une installation de distribution de gaz est discriminé par rapport au propriétaire d'un fonds sur lequel passe une installation de transport de gaz, alors que les deux catégories sont comparables. Par ailleurs, au moment de l'adoption de la règle en cause, seule l'autorité fédérale était compétente. Le fait que ces matières doivent être réglées par des législateurs différents n'enlève rien à la violation existante du principe d'égalité et de non-discrimination.

A.6. La s.a. Aquafin ne peut davantage se rallier à la position de la s.c.r.l. Pligas. Les proportions différentes concernant le statut des terrains - domaine public ou non - sur lesquels sont situés les deux types de canalisations ne sont prouvées nulle part et ne sont par ailleurs pas pertinentes dans l'affaire au fond, puisqu'il s'agit d'une installation de distribution de gaz située sur un fonds privé. La s.c.r.l. Pligas ne démontre pas non plus, à l'aide des travaux préparatoires, que le législateur poursuivait effectivement le but qu'elle allègue. Faute d'un but légitime, la différence de traitement n'est pas admissible.

Même si la Cour devait juger que tel est le but poursuivi, cela ne signifie pas encore que la différence de traitement repose sur un critère objectif. La prétendue insuffisance de moyens financiers des communes ne constitue pas une motivation objective. L'éventuelle répercussion des frais de déplacement des canalisations dans le prix facturé aux consommateurs n'entraîne en outre pas un surcoût significatif, alors que le propriétaire du fonds servant doit au contraire assumer seul, le cas échéant, la totalité du coût du déplacement. Il n'existe par conséquent pas de lien de proportionnalité entre les moyens et le but visé.

- B -

B.1. La question préjudicielle a pour objet de demander à la Cour si l'article 12 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le propriétaire d'une installation de transport de

gaz doit déplacer ou enlever cette installation à ses propres frais si le propriétaire du fonds grevé le lui demande, alors que le propriétaire du fonds grevé devrait supporter lui-même ces frais s'il s'agit d'une installation de distribution de gaz.

L'article 12 de la loi précitée énonce :

« Les installations de transport de gaz doivent être déplacées et, s'il y a lieu, enlevées à la requête du propriétaire du fonds grevé ou de celui qui est en droit d'y ériger des constructions ou de l'enclorre d'un mur ou d'une clôture conforme aux règlements de bâtisse ou d'urbanisme, s'ils désirent user de ce droit.

Si les intéressés usent de ce droit sans exiger le déplacement ou l'enlèvement des installations de transport de gaz, le bénéficiaire de la servitude conserve le droit d'exercer la surveillance de ces installations et d'exécuter les travaux nécessaires à leur fonctionnement, à leur entretien et à leur réparation.

Le coût du déplacement ou de l'enlèvement des installations de transport de gaz est à la charge du bénéficiaire de la servitude; toutefois, les personnes mentionnées à l'alinéa 1er sont tenues de prévenir par écrit six mois au moins avant d'entreprendre les travaux projetés ».

B.2. La loi du 12 avril 1965 a pour objet de régler le transport de gaz effectué au moyen de canalisations.

En vertu de l'article 10 de cette loi, le Roi peut déclarer qu'il y a utilité publique à établir des installations de transport de gaz sous, sur ou au-dessus des terrains privés non bâtis qui ne sont pas enclos de murs ou de clôtures conformes aux règlements de bâtisse ou d'urbanisme. Sur cette base, le bénéficiaire, titulaire d'une autorisation de transport, a le droit d'établir de telles installations, sous, sur ou au-dessus de ces terrains privés, d'en assurer la surveillance et d'exécuter les travaux nécessaires à leur fonctionnement et à leur entretien, le tout aux conditions déterminées dans la déclaration d'utilité publique.

Selon l'article 11 de la loi précitée, l'occupation partielle du domaine public ou privé doit respecter l'usage auquel celui-ci est affecté et cette occupation n'entraîne aucune dépossession mais est constitutive d'une servitude légale d'utilité publique interdisant tout acte de nature à nuire aux installations ou à leur exploitation. Le propriétaire du fonds privé

grevé peut en outre demander au bénéficiaire de la servitude d'acheter le terrain occupé. Si aucun accord n'intervient, il y a lieu de procéder à une expropriation conformément à l'article 14. Sur la base de l'article 13, le bénéficiaire de la servitude d'utilité publique est tenu au paiement d'une indemnité au profit du propriétaire du fonds grevé de cette servitude ou des détenteurs de droits réels attachés à ce fonds.

B.3. L'article 12 litigieux de la loi énonce que les installations de transport de gaz doivent être déplacées et, s'il y a lieu, enlevées par le bénéficiaire, à ses frais, à la requête du propriétaire du fonds grevé ou de celui qui est en droit d'y ériger des constructions ou d'enclorre le terrain de façon réglementaire, s'ils désirent user de ce droit.

La restriction de l'avantage du déplacement ou de l'enlèvement des installations aux frais du bénéficiaire de la servitude aux propriétaires ou ayants droit de fonds sur lesquels est établie une installation de transport de gaz résulte de la portée limitée de la loi du 12 avril 1965, ce que confirment les travaux préparatoires de cette loi :

« La réglementation qu'il [le projet de loi] instaure a uniquement trait au transport et ne concerne ni la production ou l'extraction, ni la distribution de gaz » (*Doc. parl.*, Chambre, 1964-1965, n° 899/1, p. 4).

Après avoir constaté que l'article 12 de la loi du 12 avril 1965 « n'évoque que les installations de transport de gaz et ne fait pas mention des installations de distribution de gaz », le juge *a quo* conclut :

« Dans le cadre d'une canalisation de distribution, il faudrait dès lors, faute d'une réglementation spécifique pour les canalisations de distribution, appliquer normalement le droit commun ».

B.4. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse parce que le droit commun est identique aux règles contenues dans la disposition litigieuse, et qu'il n'y a par conséquent pas de différence de traitement.

B.5. Sur la base, notamment, des pièces du dossier soumis au juge *a quo*, la Cour constate l'existence d'une contestation quant à la nature des rapports juridiques entre les parties dans l'instance principale et quant au droit qui y est applicable.

Il n'appartient pas à la Cour mais au juge *a quo* de déterminer les rapports juridiques entre les parties et le droit qui y est applicable. Il ressort de la décision de renvoi et de sa motivation que, selon le « droit commun » auquel le juge *a quo* se réfère, le coût du déplacement ou de l'enlèvement des installations de distribution de gaz est à charge du propriétaire ou de l'ayant droit du fonds grevé. La Cour examine la compatibilité de la disposition litigieuse avec les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation du droit applicable retenue par le juge *a quo*.

B.6. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que les propriétaires et ayants droit de fonds grevés sur lesquels sont établies respectivement des installations de transport de gaz et des installations de distribution de gaz ne sont pas comparables parce que les règles concernant les installations de transport de gaz relèvent de la compétence de l'autorité fédérale et celles concernant les installations de distribution de gaz relèvent de la compétence des régions.

B.7. Même si les régions sont seules compétentes en matière de distribution publique de gaz, telle qu'elle est visée à l'article 6, § 1er, VII, alinéa 1er, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il suffit de constater en l'espèce que, dans l'interprétation retenue par le juge *a quo*, c'est le droit commun qui est applicable pour les coûts de déplacement ou d'enlèvement des installations de distribution de gaz aussi longtemps que les régions n'y auront pas apporté de modification.

L'exception est rejetée.

B.8. L'article 12 de la loi du 12 avril 1965 vise à protéger le propriétaire ou l'ayant droit du fonds grevé. Cela est exposé dans les travaux préparatoires :

« Le Ministre souligne que les dispositions de cet article tendent à sauvegarder le droit de jouissance du propriétaire ou de l'usufruitier du fonds grevé. Cet article reflète une fois de plus l'économie du projet, lequel protège les personnes invitées à laisser installer des canalisations sur leur fonds.

Il faut qu'il ne soit pas trop facile de modifier les conditions prévues à l'article 12, faute de quoi on s'orienterait vers des expropriations, sans qu'elles portent toutefois ce nom » (*Doc. parl.*, Chambre, 1964-1965, n° 899/2, p. 9).

B.9. La différence entre les règles relatives au coût du déplacement et de l'enlèvement des installations de transport de gaz et des installations de distribution de gaz repose sur un critère objectif, à savoir la nature des installations.

Compte tenu de l'objet de la législation dont fait partie la disposition litigieuse, à savoir faciliter le transport de quantités sans cesse croissantes de gaz naturel et d'autres gaz, le législateur a pris une mesure pertinente en établissant une servitude légale d'utilité publique pour l'usage du domaine public ou privé et de fonds privés, s'accompagnant pour le propriétaire ou l'ayant droit du fonds grevé de droits visant à sauvegarder au maximum ses droits de jouissance sur le fonds grevé.

En ce qu'elle ne met le coût du déplacement ou de l'enlèvement d'installations à charge du bénéficiaire de la servitude que s'il s'agit d'une installation de transport de gaz, et non s'il s'agit d'une installation de distribution de gaz, la mesure n'est pas disproportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur. En effet, le législateur a pu partir du principe qu'il était seulement nécessaire de prévoir une nouvelle législation en vue de pouvoir maximiser le transport de gaz. Les règles en cause ne sont dès lors pas déraisonnables en tant qu'elles ont pour effet que les rapports juridiques en matière d'installations de distribution de gaz, qui existaient déjà dans une large mesure et à propos desquels une nouvelle réglementation n'était pas considérée comme nécessaire, ont pu continuer à être régis par le droit commun qui s'y applique, même si celui-ci ne prévoit pas la prise en charge par les exploitants du coût du déplacement ou de l'enlèvement desdites installations de distribution de gaz à la requête des propriétaires et des ayants droit de fonds sur lesquels celles-ci sont établies.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 12 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 26 avril 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts