

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.871 du 11 juin 2021

A. 227.798/XIII-8610

En cause : **la société anonyme BEMA CONSEIL,**
ayant élu domicile chez
M^e Thierry FRANKIN, avocat,
square des Héros 1
1180 Bruxelles,

contre :

l'État belge,
représenté par la ministre de l'Énergie, de l'Environnement
et du Développement durable,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean-François DE BOCK
et Valérie DE SCHEPPER, avocats,
chaussée de Waterloo 612
1050 Bruxelles,

Partie intervenante :

**la société anonyme AIR LIQUIDE INDUSTRIES
BELGIUM**, en abrégé « **ALIB** »,
ayant élu domicile chez
M^e Hervé DECKERS, avocat,
Liège Airport Business Park (Bâtiment 17),
rue Saint-Exupéry 17 bte 11
4460 Grâce-Hollogne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 avril 2019, la société anonyme (SA) Bema Conseil demande l'annulation de l'arrêté royal du 25 juin 2018 déclarant d'utilité publique, au bénéfice de la SA Air Liquide Industries Belgium, l'établissement d'installations de transport d'oxygène par canalisations utilisant des terrains privés sur le territoire des communes de Blégny et de Soumagne, et des villes de Herve et de Liège pour les installations Liège (Jupille) - Herve (Battice).

II. Procédure

Par une requête introduite le 28 juin 2019, la SA Air Liquide Industries Belgium a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 27 septembre 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 avril 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 mai 2021.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Thierry Frankin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Valérie De Schepper, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Hervé Deckers, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La SA Bema Conseil est propriétaire d'un terrain sis à Bolland (Herve), au lieu-dit « Noblehay », et cadastré 7^{ème} division, section B, n° 118f.

Une canalisation de transport d'oxygène passe sur ce bien.

2. Le 15 juin 1998, la SA Corenox – aux droits de laquelle a succédé la SA Air Liquide Industries Belgium – demande à la partie adverse qu'une canalisation de transport d'oxygène empruntant des terrains privés non bâtis situés sur le territoire des communes de Blégny, Soumagne et Herve, et destinée à alimenter les usines Owens Corning à Herve, soit déclarée d'utilité publique. A la demande est jointe une « note justificative de l'utilisation du domaine privé » rédigée de la manière suivante :

« La construction de la canalisation projetée est indispensable pour assurer la fourniture d'oxygène aux usines Owens Corning à Herve. L'utilisation d'oxygène dans les fours à verre doit permettre à Owens Corning de rester compétitif sur le marché de la fibre de verre et contribue à diminuer le rejet de fumées dans l'atmosphère. L'utilisation du domaine privé est nécessaire du fait qu'il n'existe pas d'infrastructures publiques permettant la pose de la canalisation hors du domaine privé. Le tracé dans le domaine privé a été choisi de manière à sauvegarder au mieux les intérêts des propriétaires et des exploitants et à respecter la destination des terrains traversés. Dans cet esprit, de nombreuses modifications ont été apportées au tracé initial, suite aux négociations à l'amiable avec les propriétaires, ainsi qu'à la demande des administrations concernées ».

La note explique ensuite la raison pour laquelle il a été décidé d'acheminer l'oxygène liquide par la voie de canalisations, plutôt que par le transport routier.

3. Par une lettre du 18 juin 1998, la partie adverse sollicite des communes concernées par la demande qu'elles organisent l'enquête publique prévue à l'article 3 de l'arrêté royal du 11 mars 1966 relatif à la déclaration d'utilité publique pour l'établissement d'installations de transport de gaz par canalisations. La ville de Herve organise l'enquête publique du 8 juillet au 7 septembre 1998. Elle suscite trois oppositions au projet, dont celle de la requérante, qui conteste essentiellement le caractère d'utilité publique des installations projetées.

4. Le 23 novembre 1998, la partie adverse adopte un arrêté royal « déclarant d'utilité publique, au bénéfice de la S.A. Corenox, l'établissement d'installations de transport d'oxygène gazeux par canalisations utilisant des terrains privés sur le territoire des communes de Blégny, Soumagne et Herve ».

Cet arrêté est annulé par l'arrêt n° 103.141 du 4 février 2002, à la suite d'un recours introduit par la SA Bema.

5. Le 7 août 2002, la SA Corenox demande à nouveau à la partie adverse qu'une canalisation de transport d'oxygène empruntant des terrains privés non bâtis situés sur le territoire de la ville de Herve, et destinée à alimenter les usines Owens Corning à Herve, soit déclarée d'utilité publique. A la demande est jointe une « note justificative de l'utilisation du domaine privé », dans laquelle la SA Corenox expose que l'approvisionnement des usines Owens Corning en oxygène gazeux sert l'intérêt général.

6. Par une lettre du 13 août 2002, la partie adverse sollicite de la ville de Herve qu'elle organise l'enquête publique prévue à l'article 3 de l'arrêté royal du 11 mars 1966 relatif à la déclaration d'utilité publique pour l'établissement d'installations de transport de gaz par canalisations. Cette enquête publique est organisée du 5 septembre au 7 octobre 2002. Elle suscite deux oppositions au projet, dont celle de la requérante, qui conteste essentiellement le caractère d'utilité publique des installations projetées.

7. Le 29 janvier 2003, la partie adverse adopte un arrêté royal n° E2U/B324-3273 « déclarant d'utilité publique, au bénéfice de la SA Corenox, l'établissement d'installations de transport d'oxygène par canalisations utilisant des terrains privés sur le territoire de la commune de Herve pour l'installation DN 100 HP Liège-Herve destinée à l'approvisionnement des usines Owens-Corning à Herve ». Cet arrêté est notifié à la partie requérante par une lettre du 12 février 2003. Deux autres arrêtés ayant le même objet mais concernant d'autres communes et d'autres immeubles sont adoptés le 4 février 2003. Ils portent les numéros E2U/B324-3271 et E2U/B324-3272.

Ces trois arrêtés royaux précités sont annulés par l'arrêt n° 147.482 du 7 juillet 2005, à la suite d'un recours introduit par la SA Bema.

8. Parallèlement à ces procédures, les trois autres litiges suivants sont à relever :

- l'arrêt n° 119.127 du 8 mai 2003 a annulé, sur recours de la SA Bema, le permis d'urbanisme, délivré à une date non précisée, relatif à la réalisation d'une canalisation pour le transport d'oxygène gazeux sur les communes de Liège, Blégny, Soumagne et Herve;
- l'arrêt n° 133.331 du 29 juin 2004 a rejeté le recours, introduit par la SA Bema, dirigé contre l'arrêté du ministre fédéral chargé de l'énergie du 9 décembre 1998

« octroyant une permission de transport d'oxygène gazeux par canalisation au bénéfice de la SA Corenox, pour les installations de transport d'oxygène gazeux DN 100 HP Liège (Jupille) - Herve (Battice) destinées à l'alimentation des usines Owens Corning à Herve (Battice) »;

- l'arrêt n° 244.305 du 29 avril 2019 a rejeté le recours, introduit par la partie requérante, dirigé contre le permis d'urbanisme du 26 avril 2016 relatif à des biens sis à Liège, Blégny, Soumagne et Herve, et ayant pour objet la régularisation de la pose d'une canalisation de transport d'oxygène gazeux (oxyduc).

9. Le 19 janvier 2018, la partie intervenante sollicite une troisième fois la partie adverse afin d'obtenir la déclaration d'utilité publique d'une canalisation de transport d'oxygène gazeux en domaine privé sur le territoire des communes de Blégny, Soumagne et Herve et Liège, afin de fournir de l'oxygène à la société Fibreglass Herve. La demande comporte une note de justification pour l'utilisation du domaine privé, un jeu de plans et la liste des propriétaires des fonds traversés par la canalisation.

10. Par un courrier du 20 février 2018, la partie adverse demande aux collèges communaux dont les territoires sont traversés par la canalisation de procéder à l'enquête publique prévue par la réglementation. Les communes de Soumagne et de Blégny, ainsi que les villes de Herve et de Liège confirment par retour de courrier, durant les mois d'avril et de mai, qu'elles ont réalisé les formalités requises, en ce compris la notification de la tenue de l'enquête publique à tous les propriétaires concernés, parmi lesquels la partie requérante. Il ressort des différentes procédures d'enquête publique qu'aucune plainte écrite ou orale n'a été enregistrée en vue de la déclaration d'utilité publique de la canalisation d'oxygène gazeux litigieuse.

11. Le 25 juin 2018, la partie adverse adopte un arrêté royal n° E.2A-NT/B324-4227, « déclarant d'utilité publique, au bénéfice de la SA Air Liquide Industries Belgium, l'établissement d'installations de transport d'oxygène par canalisation utilisation des terrains privés sur le territoire des communes de Blégny et Soumagne et des villes de Herve et de Liège pour les installations Liège (Jupille) – Herve (Battice) ». Il s'agit de l'acte attaqué, lequel fait l'objet d'une publication par extrait au *Moniteur belge* du 4 juillet 2018.

IV. Intervention

Par une requête introduite le 28 juin 2019, la SA Air Liquide Industries Belgium a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante. Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 27 septembre 2019.

Il ressort du dossier que le greffe a notifié la requête en intervention à la « SA AIR LIQUIDE BELGIUM » à l'adresse quai des Vennes 8 à 4020 Liège.

Le bénéficiaire de l'acte attaqué est la SA AIR LIQUIDE INDUSTRIES BELGIUM, laquelle est une entité juridique distincte dont le siège social est sis avenue du Bourget 44 à 1130 Bruxelles.

Le bénéficiaire de l'acte attaqué n'ayant pas reçu de notification par le greffe du recours introduit, le délai prévu à l'article 52, § 1^{er}, du règlement général de procédure n'a pas commencé à courir. Il y a lieu d'accueillir définitivement la requête en intervention de la SA Air Liquide Industries Belgium.

V. Intérêt au recours

V.1. Thèses des parties

A. La partie adverse

La partie adverse conteste l'intérêt à agir de la partie requérante. Elle affirme que le fonds de la partie requérante n'est pas affecté par le passage de la canalisation. A son estime, les parcelles dont elle est propriétaire ne sont pas mentionnées dans la liste figurant en annexe de l'acte attaqué reprenant l'ensemble des terrains privés traversés par la canalisation. De même, elle estime ne pas être en mesure d'identifier les parcelles concernées sur la base des pièces fournies par la partie requérante, soit, en particulier, un avertissement-extrait de rôle relatif au précompte immobilier, qui ne renvoient à aucune des parcelles mentionnées dans l'acte attaqué.

B. La partie requérante

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante indique ce qui suit, au sujet de son intérêt à agir :

« La requérante réplique que les dénominations cadastrales sont établies à des fins administratives et fiscales, notamment percevoir l'impôt foncier, et font l'objet de modifications fréquentes. Les parcelles se voient aussi regroupées sous une autre dénomination, etc..

Elle soutient aussi que l'acte devant Vous entrepris, pourrait aussi erronément s'approprier des dénominations cadastrales de parcelles qui ne sont pas modifiées.

Également, l'enrôlement au titre du précompte immobilier délivré à la requérante peut mentionner une dénomination de parcelles erronée... ce qui ne la dispense évidemment pas de l'obligation d'acquitter l'impôt foncier.

Au titre notarié par lequel la requérante acquérait l'ensemble immobilier bâti, le 14 octobre 1994, devant le Notaire Jean-Luc Angenot, de résidence à Welkenraed, les parcelles cadastrales visées étaient dénommées "numéro 119, cadastrée ou l'ayant été sous partie de l'article 505 de la matrice".

L'acte devant Vous entrepris vise bien (section D), la parcelle 505E, qui est une des parcelles de la requérante ».

Elle rappelle en outre les autres procédures ayant déjà eu lieu concernant ce litige, dans lesquelles l'intérêt à agir de la partie requérante a été systématiquement reconnu. Elle indique également que le gazoduc litigieux n'a jamais été déplacé. Elle insiste sur le fait que l'avertissement-extrait de rôle qu'elle verse dans son dossier peut comporter des erreurs. Enfin, elle relève que son nom est mentionné à deux reprises au moins dans la liste des propriétaires subissant l'installation du gazoduc litigieux.

V.2. Examen

Outre que l'intérêt à agir de la partie requérante a été établi à de nombreuses reprises au cours des diverses procédures mettant en cause la partie requérante et la partie intervenante, il ressort des pièces de la procédure que la partie requérante est bien propriétaire de fonds traversés par la canalisation en question. La consultation de la liste des propriétaires concernés sur le territoire de la ville de Herve, établie dans le cadre de la procédure d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique, révèle en effet que la partie requérante est propriétaire des parcelles n^{os} 118f et 111a . Selon ce document, ces deux parcelles se situent sur le plan cadastral 2506A et correspondent respectivement, sur ce plan, aux terrains numérotés 210 et 213. La consultation du plan cadastral 2506A démontre que la canalisation litigieuse traverse effectivement les deux parcelles.

Il s'ensuit que l'exception est rejetée.

VI. Recevabilité ratione temporis

VI.1. Thèses des parties

A. La partie adverse

La partie adverse soutient que « le délai pour introduire le recours en annulation expirait le 3 septembre 2018, au plus tard le 17 septembre 2018 », soit

respectivement 60 jours après la publication de l'acte attaqué par extrait au *Moniteur belge*, et 60 jours après sa communication aux parties intéressées. Elle indique en outre que l'acte attaqué a été notifié à la partie requérante par un courrier du 16 juillet 2018.

Dans son dernier mémoire, elle soutient que la réglementation en vigueur n'impose pas que cette notification soit effectuée par un pli recommandé.

B. La partie intervenante

La partie intervenante soulève la même exception d'irrecevabilité que la partie adverse. Elle ajoute que, dans le cadre d'une autre procédure mue devant le Conseil d'État, elle a indiqué, dans un dernier mémoire déposé le 17 octobre 2018, l'existence de l'acte attaqué.

C. La partie requérante

Dans sa requête en annulation, la partie requérante déplore le fait que « la plupart du temps, elle prend connaissance de décisions administratives qui concernent sa situation patrimoniale dans le cadre de l'exercice – ou l'instruction – de recours judiciaires ou administratifs ». Elle indique à cet égard que l'acte attaqué « a d'abord été porté à la connaissance de votre haut collègue, et incidemment à celle du conseil de la requérante ».

Dans son mémoire en réplique, elle ajoute que la publication par extrait d'un acte administratif au *Moniteur belge* est insuffisante pour permettre une connaissance suffisante d'une décision administrative. Elle affirme également que rien ne démontre que le courrier de notification du 16 juillet 2018 lui est bien parvenu.

VI.2. Examen

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État est libellé comme suit :

« Les recours visés à l'article 14, §§ 1^{er} et 3, des lois coordonnées sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés. S'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance ».

L'article 10 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, rendue applicable au transport par canalisations d'oxygène gazeux par un arrêté royal du 14 mars 1968, dispose comme suit :

« Le Roi peut, après enquête, déclarer qu'il y a utilité publique à établir des installations de transport de gaz sous, sur ou au-dessus de tout ou partie de terrains privés non bâtis qui ne sont pas entièrement enclos de murs ou de clôtures infranchissables.

Cette déclaration d'utilité publique confère au titulaire d'une autorisation de transport au profit de qui elle est faite, le droit d'établir de telles installations sous, sur ou au-dessus de ces terrains privés, d'en assurer la surveillance et exécuter les travaux nécessaires à leur fonctionnement et à leur entretien, le tout aux conditions déterminées dans ladite déclaration.

Les travaux de pose des installations de transport ne peuvent être entamés qu'après l'expiration d'un délai de deux mois à dater de la notification qui en est faite aux propriétaires et locataires intéressés, par lettre recommandée à la poste ».

Il se déduit de l'article 10, alinéa 3, de la loi du 12 avril 1965 précitée qu'une déclaration d'utilité publique au sens de la présente loi doit faire l'objet d'une notification par lettre recommandée à la poste aux propriétaires dont les fonds sont traversés par les canalisations faisant l'objet de la déclaration d'utilité publique.

En ce sens, l'acte attaqué prévoit, en son article 4, 4°), qu'il sera notifié « à chacun des propriétaires intéressés par le présent arrêté et renseignés sur les registres du cadastre ou connus d'une autre façon ».

Lorsqu'un acte administratif doit être notifié, le délai de recours au Conseil d'État ne commence à courir qu'à partir de cette notification. Par conséquent, la publication par extrait de l'acte attaqué au *Moniteur belge* ne peut faire démarrer le délai de recours au Conseil d'État à l'égard des propriétaires et locataires concernés.

Selon la partie adverse, l'acte attaqué a été notifié aux propriétaires intéressés par un courrier du 16 juillet 2018. Il ressort toutefois de la mesure d'instruction effectuée par l'auditeur-rapporteur que les notifications ont été envoyées par pli simple, de sorte que la partie adverse ne peut fournir la preuve que la partie requérante a reçu ledit pli.

Par ailleurs, le fait que la partie requérante a été informée de l'existence de l'acte attaqué dans le cadre d'un autre litige n'équivaut pas à la notification exigée par l'article 10 de la loi du 12 avril 1965 précitée.

Partant, il n'est pas démontré que l'acte attaqué a fait l'objet d'une notification valable, de telle sorte que le délai de recours au Conseil d'État, visé à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure, n'a pas commencé à courir.

En conclusion, l'exception *ratione temporis* soulevée par les parties adverse et intervenante n'est pas accueillie.

VII. Recevabilité ratione materiae

VII.1. Thèse de la partie intervenante

La partie intervenante relève que la requête en annulation n'identifie pas correctement l'acte attaqué dès lors qu'elle mentionne que son bénéficiaire est la « SA Air Liquide Belgium » alors que la bénéficiaire de l'acte attaqué est la « SA Air Liquide Industries Belgium ». Elle souligne que ces deux sociétés sont totalement différentes et que la première « n'est en rien concernée par l'acte attaqué ». Elle en déduit que l'intitulé de la requête n'est pas conforme à l'article 2, § 1^{er}, 3^o, du règlement général de procédure, de sorte qu'elle est irrecevable.

VII.2. Examen

Si l'intitulé de l'acte attaqué n'est pas correctement reproduit dans la requête, cette imperfection minimale est sans incidence sur la recevabilité de la requête, dont l'objet est clairement identifiable.

L'exception soulevée par la partie intervenante n'est pas accueillie.

VIII. Moyen unique

VIII.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 10, 11, 33, 108, 159 et 160 de la Constitution et des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation adéquate, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'excès de pouvoir, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'appréciation manifestement déraisonnable entre les faits et la décision prise.

Elle résume sa critique dans les termes suivants :

« En ce que, la partie adverse ne démontre pas légalement le caractère établi des éléments de fait retenus pour octroyer la déclaration d'utilité publique [...], qu'elle évalue de manière manifestement déraisonnable des éléments juridiques et de fait invoqués par le requérant, et qu'elle prend une décision manifestement erronée et en tout cas dépourvue de motivation légale;

Alors que les dispositions et principes de droit administratif visés au moyen font interdiction à la partie adverse d'adopter l'arrêté litigieux sur [la] base de dispositions, considérations et motifs inconstitutionnels, illégaux et discriminatoires, erronés ou piétamment motivés ».

Dans une première branche, elle rappelle le prescrit de l'article 8/7, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 avril 1965 précitée, selon lequel les installations de transport de gaz sont irréfragablement présumées d'utilité publique, et affirme que cette disposition est la réponse du législateur à la jurisprudence récente du Conseil d'État, et en particulier à son arrêt n° 217.209 du 12 janvier 2012, selon lequel « il n'y a [...] pas lieu de présumer de manière irréfragable que le placement d'une installation de transport de gaz serait d'utilité publique ». Elle évoque également l'avis n° 55.402/3 du 19 mars 2014 de la section de législation, selon lequel l'habilitation donnée au Roi par – ce qui est devenu – l'article 8/7, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 avril 1965 précitée serait trop vague.

Elle affirme par ailleurs qu'elle n'a jamais été informée de l'enquête publique organisée dans le cadre de la procédure ayant abouti à l'adoption de l'acte attaqué, et qu'elle n'a par conséquent pas pu y participer.

Elle constate ensuite le fait que, « dans le nouveau cadre réglementaire applicable, une présomption légale irréfragable d'utilité publique est désormais érigée [...] ». Elle relève que cette présomption ne peut bénéficier qu'au titulaire d'une autorisation de transport de gaz, ce qui est le cas de la partie intervenante. Elle indique à ce sujet que « ce type d'autorisation n'est pas simple à critiquer ».

Elle conclut des éléments qui précèdent que l'autorité ne doit plus respecter les dispositions de la loi du 29 juillet 1991 précitée, dans la mesure où il est impossible de critiquer l'utilité publique des installations de transport exploitées par un opérateur détenant une autorisation de transport. Elle en déduit que « [...], cela revient à priver – d'une manière générale et automatique – un très large ensemble de justiciables du légitime accès à un juge [...] ».

Elle rappelle la teneur de l'article 15 de la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique, et fait un parallèle avec l'avis n° 55.402/3 du 19 mars 2014 de la section de législation du Conseil d'État, dans lequel celle-ci indique qu'« il faudra pouvoir justifier pourquoi le réseau de transport d'électricité, au contraire du réseau de transport de gaz naturel, ne bénéficie pas d'une présomption irréfragable d'utilité publique ». Elle y perçoit une discrimination.

Dans une seconde branche, la partie requérante reproduit l'article 17 de la loi du 17 janvier 1938 réglant l'usage par les autorités publiques, associations de communes et concessionnaires de services publics ou d'utilité publique, des domaines publics de l'État, des provinces et des communes, pour l'établissement et l'entretien des canalisations et notamment des canalisations d'eau et de gaz. Elle rappelle ensuite que cette disposition a été abrogée, pour ce qui concerne le transport

de gaz, par l'article 21 de la loi du 12 avril 1965 précitée, et reproduit l'article 9, alinéas 2 et 3, de cette législation.

Elle s'exprime ensuite comme suit :

« Si l'arrêté royal attaqué doit être interprété comme confirmant l'existence de la présomption de légalité attachée aux actes et décisions de l'Administration, plus de la présomption "irréfragable" d'utilité publique de telle sorte que l'utilisation du domaine privé pour une canalisation de transport de gaz doit être tenue pour légale et adoptée par l'autorité compétente à cet effet, alors il méconnaît les principes généraux du droit public et administratif de la permanence de l'État, de la continuité des services publics et du privilège du préalable, dont se déduit la présomption légale elle-même, la notion légale de présomption légale au sens des articles 1350 et 1352 du Code civil et, refusant aux décisions relatives aux déclarations d'utilité publique des canalisations de gaz de la défenderesse implantées dans le domaine privé de la requérante, fait une fausse application de l'article 159 de la Constitution ».

Elle affirme que si la position contraire devait être tenue, alors l'acte attaqué renverserait la charge de la preuve déduite du principe de la présomption de légalité de tout acte administratif. Elle en déduit que, dans ce cas, l'acte attaqué méconnaît la notion juridique de présomption légale et, ce faisant, viole l'article 159 de la Constitution.

Elle rappelle ensuite l'existence du principe général de droit administratif de continuité du service public, ainsi que du privilège du préalable « en vertu duquel les décisions et actes administratifs sont revêtus d'une présomption de légalité ». Il s'ensuit, selon elle, que « si l'arrêté litigieux rédigé de manière particulièrement alambiquée, doit être interprété comme décidant que cette présomption est insuffisante, alors, comme le soutient la première branche du moyen, il viole les principes généraux du droit public belge et administratif de la permanence de l'État, de la continuité du service public, du privilège du préalable, la présomption légale de conformité des actes administratifs à la loi et aux règlements et viole les articles 10, 11 et 159 de la Constitution ».

Revenant à la première option présentée par ses soins – suivant laquelle l'acte attaqué admet et respecte l'ensemble des principes généraux de droit administratif exposés ci-avant –, elle considère que l'acte n'est « pas davantage légalement justifié, en ce qu'il se fonde sur une présomption légale "irréfragable" ». Elle développe ensuite des propos généraux sur la notion de présomption légale, selon laquelle, pour être légale, une présomption doit pouvoir faire l'objet d'une preuve contraire, dans les termes suivants :

« La décision qui estime que la partie qui bénéficie d'une présomption légale doit établir que celle-ci correspond aux faits de la cause et, s'agissant de l'autorité qui a pris une décision et jouit de la présomption de conformité de celle-ci à la Loi, se

doit de prouver que l’auteur de l’acte disposait du pouvoir nécessaire à cette fin, notamment suite à une délégation de pouvoir ou de signature, et qu’à défaut de pareille preuve, l’acte est irrégulier, méconnaît la notion légale et les effets de la présomption légale de conformité, renverse illégalement la charge de la preuve et viole les dispositions légales visées à la seconde branche du moyen ».

Elle conclut en indiquant que l’article 8/7, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 avril 1965 précitée a été adopté sur la base de dispositions discriminatoires et dépassant de loin l’habilitation qui a été donnée au Roi par le législateur.

Dans son mémoire en réplique, elle renvoie aux développements de sa requête. Elle maintient qu’elle n’a pas pu formuler ses observations dans le cadre de l’enquête publique, que la décision entreprise lui a été « scellée », et qu’elle n’a été qu’indirectement informée dans le cadre d’une autre procédure contentieuse. Elle estime également qu’elle « ne peut assumer la gestion stable de son patrimoine immobilier dans de telles circonstances, et déplore désormais que le Royaume ne soit qu’un état bananier, doté d’une administration fantoche, inféodée au lobby gazier ».

Dans son dernier mémoire, elle invite à poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles suggérées par l’auditeur-rapporteur.

VIII.2. Examen des deux branches réunies

1. L’article 10 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations dispose comme suit :

« Le Roi peut, après enquête, déclarer qu’il y a utilité publique à établir des installations de transport de gaz sous, sur ou au-dessus de tout ou partie de terrains privés non bâtis qui ne sont pas entièrement enclos de murs ou de clôtures infranchissables.

Cette déclaration d’utilité publique confère au titulaire d’une autorisation de transport au profit de qui elle est faite, le droit d’établir de telles installations sous, sur ou au-dessus de ces terrains privés, d’en assurer la surveillance et exécuter les travaux nécessaires à leur fonctionnement et à leur entretien, le tout aux conditions déterminées dans ladite déclaration.

Les travaux de pose des installations de transport ne peuvent être entamés qu’après l’expiration d’un délai de deux mois à dater de la notification qui en est faite aux propriétaires et locataires intéressés, par lettre recommandée à la poste ».

La procédure à suivre pour obtenir une telle déclaration d’utilité publique est détaillée aux articles 2 à 9 de l’arrêté royal du 11 mars 1966 « relatif à la déclaration d’utilité publique pour l’établissement d’installations de transport de produits gazeux et autres par canalisations et aux modalités de la présomption

d'utilité publique des installations de transport de produits gazeux et autres par canalisations ».

Ce régime a été étendu au transport d'oxygène gazeux, comme il est question en l'espèce, par l'arrêté royal du 14 mars 1968 portant extension de certaines dispositions de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations.

2. L'article 22 de la loi du 8 mai 2014 portant des dispositions diverses en matière d'énergie a inséré un article 8/7 dans la loi du 12 avril 1965 précitée, lequel dispose comme suit :

« Sans préjudice de l'article 4, les installations de transport, quel qu'en soit le bénéficiaire, et tous les travaux réalisés aux fins de l'installation et de l'exploitation de celles-ci, sont réputés, de manière irréfragable, d'utilité publique.

Le Roi définit les modalités de l'alinéa 1^{er} du présent article ».

En exécution de cette disposition, un article 9/1 a été inséré comme suit dans l'arrêté royal du 11 mars 1966 précité :

« La présomption d'utilité publique visée à l'article 8/7 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations s'applique aux :

- 1° installations de transport qui ont fait l'objet d'une autorisation de transport, qui sont dispensées de pareille autorisation ou qui ont fait l'objet d'une déclaration, conformément aux articles 3 et 4 de la loi;
- 2° travaux réalisés aux fins de l'établissement et de l'exploitation des installations visées au 1° ».

3. Il y a tout d'abord lieu de constater que la partie requérante s'est bien vu notifier l'avis annonçant l'organisation d'une enquête publique dans le cadre de la procédure ayant mené à l'adoption de l'acte attaqué, ainsi que l'établit la consultation de la liste des envois recommandés nationaux déposés par la ville de Herve à cet effet. A cet égard, le moyen n'est pas fondé.

4. Telle qu'elle est formulée, la critique selon laquelle il n'est pas aisé de contester une autorisation de transport de gaz n'est pas de nature à affecter la légalité de l'acte attaqué. A cet égard, le moyen unique n'est pas fondé.

5. Contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, l'acte attaqué demeure bien soumis aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Il est vrai que l'article 8/7, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 avril 1965 instaurant une présomption irréfragable facilite la tâche de

l'autorité à cet égard. Il n'en demeure pas moins que celle-ci doit, dans l'acte attaqué, indiquer les motifs de fait et de droit lui permettant de déduire que cette présomption est applicable à la demande qui lui est soumise. A cet égard, le moyen unique n'est pas fondé.

6. Enfin, la partie requérante laisse entendre que le législateur prive bon nombre de justiciables de l'accès au juge en mettant en place une telle présomption irréfragable et qu'il existe une différence de traitement avec le transport d'électricité, domaine qui ne connaît pas une telle présomption. La partie requérante ne tire cependant pas de conséquences clairement identifiables de ces allégations. Au demeurant, ces arguments ne sont pas dirigés contre l'acte attaqué lui-même, mais contre les dispositions réglementaire et légale concernées.

Il incombe à la partie requérante d'identifier sans ambiguïté la ou les norme(s) qu'à son estime, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas respectée(s) ainsi que la manière dont il l'a (ou les) a enfreinte(s). Cette exigence participe du respect du principe du contradictoire. Il n'appartient pas au Conseil d'État de clarifier lui-même des critiques éparses, d'opérer des déductions au départ de considérations générales ou de rediriger contre l'acte attaqué des griefs émis contre le système mis en place par le législateur. Si la partie requérante entendait que soit interrogée la Cour constitutionnelle sur l'existence d'une éventuelle discrimination affectant une norme législative, il lui appartenait de l'énoncer clairement dans sa requête et d'indiquer avec un minimum de précision en quoi cette disposition ne méconnaît pas les normes dont la Cour assure le respect.

En conclusion, le moyen unique n'est fondé en aucune de ses deux branches et il n'y a pas lieu de poser les questions préjudicielles formulées tardivement dans le dernier mémoire.

IX. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SA Air Liquide Industries Belgium est accueillie.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 11 juin 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Vanessa Wiame,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Colette Debroux