

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 176.930 du 20 novembre 2007

A. 87.997/XV-528

En cause : **La s.a. MOBISTAR,**
 ayant élu domicile chez
 Mes J.-P. BOURS & M. DELNOY, avocats,
 rue Simonon 13
 4000 Liège,

 contre :

 La Ville de Ciney,

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 novembre 1999 par la société anonyme MOBISTAR, qui demande l'annulation du règlement établissant une taxe sur les pylônes de diffusion pour GSM, adoptée par le conseil communal de la ville de Ciney le 18 décembre 1998;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOUVIER, auditeur général au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 16 novembre 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la requérante;

Vu l'ordonnance du 16 octobre 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 novembre 2007;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Mes M. DELNOY, A. VALLERY et A. WILQUET, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me H. de LHONEUX, loco Me Ph. LECLEF, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOUVIER, auditeur général au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant qu'à la date du 31 août 2000, et après qu'elle eut pris connaissance du mémoire en réplique, la ville de Ciney a déposé un «mémoire», qui conteste l'argumentation développée par la société requérante dans le mémoire en réplique; qu'à la date du 13 octobre 2003, elle a également déposé un «mémoire complémentaire»; que ces documents ne sont pas prévus par le règlement de procédure et doivent dès lors être écartés des débats;

Considérant que par une délibération du 18 décembre 1998, le conseil communal de la ville de Ciney a établi, pour les exercices 1999 à 2000, une taxe sur les pylônes de diffusion pour GSM; que cette taxe est due par le propriétaire de l'installation concernée et s'élève à 100.000 francs par pylône; qu'il s'agit de l'acte attaqué par la société requérante, laquelle souligne que sur la base d'une autorisation accordée en 1995 par le gouvernement fédéral, elle a mis en place le deuxième réseau de mobilophonie en Belgique et a consenti des investissements considérables pour le déploiement de ce réseau; que cette délibération n'a suscité aucune objection de la part de l'autorité de tutelle;

Considérant que par une nouvelle délibération du 25 juin 1999, le même conseil communal a modifié l'article 9 du règlement-taxe adopté le 18 décembre 1998, en vue de le mettre en concordance avec la nouvelle loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale et de prévoir que la réclamation que le redevable de la taxe peut introduire après la délivrance de l'avertissement-extrait de rôle doit l'être, non plus auprès de la députation permanente du conseil provincial, mais auprès du collège des bourgmestre et échevins; qu'il s'ensuit que dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu d'étendre d'office l'objet du recours dirigé contre le règlement-taxe adopté le 18

décembre 1998, à la modification apportée le 25 juin 1999 à l'article 9 du même règlement;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité *ratione temporis* du recours; qu'elle souligne en particulier que conformément à l'article 112 de la nouvelle loi communale, l'avis d'enquête relatif à la taxe litigieuse a été régulièrement publié, du 29 décembre 1998 jusqu'au 13 janvier 1999, et qu'en date du 17 septembre 1999 elle a adressé à la société Mobistar une lettre recommandée l'informant que le règlement-taxe sur les pylônes de diffusion pour GSM avait été voté par le conseil communal le 18 décembre 1998 et lui demandant de remplir un formulaire joint déclarant les éléments nécessaires à la taxation; que la partie adverse conclut que le recours en annulation, déposé le 22 novembre 1999, est tardif pour avoir été introduit plus de soixante jours à compter du jour où le requérant a eu connaissance de l'acte attaqué;

Considérant que le règlement-taxe attaqué, même à supposer qu'il ne s'appliquerait qu'à un seul contribuable, concerne indifféremment tous les pylônes de diffusion pour GSM installés sur le territoire de la ville, quels qu'en soient les propriétaires; que visant ainsi un nombre indéterminé de situations, il revêt une portée réglementaire et partant tombe sous l'application de l'article 112 de la nouvelle loi communale, dont les dispositions aujourd'hui reprises à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, prescrivent ce qui suit:

« Les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre sont publiés par ce dernier par la voie d'une affiche indiquant l'objet du règlement ou de l'ordonnance, la date de la décision par laquelle il a été adopté, et, le cas échéant, la décision de l'autorité de tutelle. L'affiche mentionne également le ou les lieux où le texte du règlement ou de l'ordonnance peut être consulté par le public»;

que, suivant l'article 114 de la même loi, les règlements concernés deviennent obligatoires le cinquième jour qui suit le jour de leur publication par voie de l'affichage, le fait et la date de cette publication étant constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet;

Considérant qu'il découle de ces dispositions que la publication d'un règlement communal par voie d'affichage constitue en règle le point de départ du délai pour demander l'annulation de ce règlement au Conseil d'Etat; qu'en l'espèce, la partie adverse n'a pu apporter aucune preuve d'une publication à laquelle elle aurait procédé du règlement-taxe adopté le 18 décembre 1998; qu'il résulte du courrier adressé par la ville de Ciney le 23 mai 2005 au membre de l'auditorat chargé de l'instruction du dossier que «le règlement litigieux relatif à la taxe sur les pylônes de diffusion pour

GSM -exercices 1999-2000, a été publié par voie d'affichage» mais que «malheureusement, mention de cette publication n'a pas été effectuée dans le registre spécialement tenu à cet effet conformément à l'article 114 § 2 de la Nouvelle Loi Communale»; que le dossier soumis au Conseil d'Etat ne comprend pas davantage de preuve de la publication tandis qu'aucun extrait du registre précité n'a été produit par la partie adverse;

Considérant par ailleurs qu'en vertu de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, les recours en annulation d'actes qui doivent être publiés sont prescrits soixante jours après la date de cette publication; qu'il s'ensuit que faute de preuve de la publication du règlement litigieux, le délai de soixante jours prévu par cet article n'a jamais commencé à courir; qu'il en résulte que le recours ne peut pas être considéré comme tardif et que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse ne peut pas être accueillie;

Considérant que la requérante prend notamment un moyen, le premier de sa requête, de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution; que dans la seconde branche de ce moyen, elle fait valoir que la taxe litigieuse frappe exclusivement les propriétaires de pylônes de diffusion pour GSM sans toucher d'autres systèmes comparables, et ce sans justification objective et raisonnable; qu'elle estime également que rien ne justifie que les propriétaires des autres réseaux de mobilophonie, ni ceux des autres moyens de transmission de parole ou de données par la voie des airs, tels que les exploitants d'émetteurs de radiocommunication, d'antennes des services de sécurité ou d'antennes des services de transport en commun, ni les propriétaires de câbles de radiodiffusion, ne soient pas frappés par la taxe, alors qu'il s'agit là de personnes exerçant des professions apparentées susceptibles d'être considérées comme des variantes d'une même sorte d'activité économique, au regard de leur objet, des éventuels inconvénients générés et des moyens techniques mis en oeuvre;

Considérant que la partie adverse répond que la taxe litigieuse n'a pas été instaurée à charge d'un seul contribuable et a vocation à s'appliquer à tout autre opérateur de téléphonie mobile, puisque cette taxe s'applique également à la société BELGACOM MOBILE et s'appliquera à toutes autres sociétés qui installeraient des pylônes de diffusion sur le territoire de la ville à l'avenir;

Considérant que l'autorité communale détient son pouvoir de taxation de l'article 170, § 4, de la Constitution et qu'il lui appartient dans le cadre de son

autonomie fiscale de déterminer les bases et l'assiette des impositions dont elle apprécie la nécessité au regard des besoins auxquels elle estime devoir pourvoir, sous la réserve imposée par la Constitution, à savoir la compétence du législateur d'interdire aux communes de lever certains impôts; qu'il s'ensuit que sous réserve des exceptions déterminées par la loi, les conseils communaux choisissent, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, la base des impôts levés par eux;

Considérant que cette large autonomie fiscale des communes trouve sa limite dans l'obligation de respecter le principe de l'égalité devant l'impôt, énoncé par l'article 172 de la Constitution, qui est une application de la règle de l'égalité devant la loi établie par l'article 10 de la Constitution; que cette règle n'exclut pas qu'un régime fiscal différent soit établi à l'égard de certaines catégories de biens ou de personnes, pourvu que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable; que l'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la taxe visée, en respectant un rapport de proportionnalité entre les moyens utilisés et le but poursuivi; que par ailleurs, une rupture d'égalité n'existe que s'il y a distinction arbitraire, c'est-à-dire lorsque l'autorité administrative applique un régime différent à des personnes qui se trouvent dans une même situation objective et impersonnelle;

Considérant que pour identifier et apprécier la pertinence du critère de différenciation et le but poursuivi par l'auteur d'un règlement-taxé communal, il y a lieu de se référer aux motifs de ce règlement, lesquels doivent apparaître dans son préambule ou résulter du dossier constitué au cours de son élaboration ou encore doivent pouvoir être déduits du dossier administratif produit par la commune; qu'en l'espèce, le préambule du règlement-taxé se borne, dans une phrase standard, à viser «la situation financière de la commune», tandis qu'aucun dossier ou pièce se rapportant à la préparation de la délibération du conseil communal n'a été transmis par la partie adverse au Conseil d'Etat en vue de lui permettre d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe; que si le motif tiré de la situation financière de la ville justifie l'existence d'une taxation, cette référence ne permet toutefois aucunement de comprendre pourquoi la taxe concernée est due par les seuls propriétaires de pylônes de diffusion pour GSM installés sur le territoire communal et pourquoi une différence de traitement a été opérée entre les pylônes de diffusion utilisés dans le cadre de la téléphonie mobile et ceux utilisés à d'autres fins, tels que les infrastructures destinées aux émissions de radiodiffusion, de télévision, de radiocommunication, de transmission de parole ou de données par la voie des airs, ou encore les antennes des services de sécurité et des services de transport en commun ou de radiotransmission pour les services de taxi, soit

des infrastructures comparables au regard des moyens techniques mis en oeuvre et des éventuels inconvénients générés; qu'il s'ensuit que faute de connaître le but poursuivi par l'auteur du règlement-taxe litigieux, le Conseil d'Etat est dans l'impossibilité de vérifier si la différenciation faite repose sur un critère susceptible de justification objective et raisonnable; que le moyen est dès lors fondé en sa seconde branche;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner la première branche du moyen ni les autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le règlement établissant une taxe sur les pylônes de diffusion pour GSM, adopté par le conseil communal de la ville de Ciney le 18 décembre 1998, et tel que modifié le 25 juin 1999.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la Xve chambre, le vingt novembre deux mille sept par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M. GAYIBOR,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

K. T. GAYIBOR.

M. LEROY.