

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 180.381 du 4 mars 2008

A. 104.122/XV-591

En cause : **La société anonyme MOBISTAR,**
 ayant élu domicile chez
 Mes J.-P. BOURS, M. DELNOY,
 A. WILQUET, & X. THIEBAUT, avocats,
 rue Simonon 13
 4000 Liège,

contre :

La Commune de Nandrin,
 ayant élu domicile chez
 Me P. LEJEUNE, avocat,
 rue des Fories 2
 4000 Liège,

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE.

Vu la requête introduite le 2 mai 2001 par la société anonyme MOBISTAR,
qui demande l'annulation du règlement établissant une taxe sur les pylônes de diffusion
pour GSM, adopté par le conseil communal de Nandrin le 30 janvier 2001;

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 la notification du rapport aux parties, les derniers mémoires de la partie
requérante et de la partie adverse et la demande de poursuite de la procédure de la partie
adverse;

Vu l'ordonnance du 18 janvier 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à
l'audience du 19 février 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. WILQUET, avocat, comparissant pour la partie requérante, et Me Th. MATRAY loco Me P. LEJEUNE, avocat, comparissant 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'en sa séance du 30 janvier 2001, le conseil communal de Nandrin établit, pour les exercices 2001 à 2006, une taxe annuelle sur les «pylônes de diffusion pour GSM»; que la taxe, due par le propriétaire du pylône au 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition, s'élève à 100.000 francs (2.478,94 euros) par pylône; que ce règlement, qui constitue l'acte attaqué, est approuvé par la députation permanente du conseil provincial de Liège le 22 février 2001 et publié par voie d'affichage le 8 mars 2001; qu'il porte ce qui suit en son préambule :

«Vu la Nouvelle loi communale, notamment l'article 117;
Vu les dispositions légales et réglementaires en vigueur en matière d'établissement et de recouvrement des taxes communales;
Vu l'arrêté royal du 7 mars 1995 relatif à l'établissement et à l'exploitation de réseaux de téléphonie GSM;
Vu les finances communales;
Après en avoir délibéré;
[...];»;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse conteste la recevabilité de la requête; que, constatant que les annexes à celle-ci comportent trois décisions du conseil d'administration de la requérante, datées respectivement des 4 novembre 1998, 17 février 1999 et 10 février 2000, ainsi qu'une décision prise par J. CORDIER et B. GHILLEBAERT, datée du 2 avril 2001, elle fait valoir que la décision d'introduire le présent recours ne peut être antérieure à la délibération attaquée; que dans son dernier mémoire, elle souligne que la requérante a exposé elle-même, dans son recours, que la décision d'agir résultait de l'ensemble de ces pièces, lesquelles forment un tout; qu'elle constate que les 4 novembre 1998, 17 février 1999 et 10 février 2000, le conseil d'administration a décidé d'attaquer tout règlement-taxe local portant sur les antennes GSM et a donné pouvoir à B. GHILLEBAERT et J. CORDIER de représenter la société à l'occasion de ces recours; qu'elle relève, d'une part, que la décision du 2 avril 2001 ne vise nullement l'article 21 des statuts de la requérante, donnant qualité à

deux administrateurs, agissant conjointement, pour représenter la société et, d'autre part, qu'elle constitue, selon termes mêmes qui y sont utilisés, l'exécution des décisions de principe, antérieurement arrêtées par le conseil d'administration, d'attaquer tout règlement-taxe local portant sur les antennes GSM; qu'elle en déduit que les deux administrateurs ayant pris la décision du 2 avril 2001 n'ont pas exprimé de volonté propre en tant qu'organe émanant directement de l'acte constitutif, qu'ils n'ont pas agi sur la base de l'article 21 des statuts, mais sur la base d'un mandat spécial, lequel leur a été conféré par le conseil d'administration dans ses décisions des 4 novembre 1998, 17 février 1999 et 10 février 2000 et qu'ils constituent donc un «organe spécial, [...] qui ne s'identifie pas à l'organe social visé à l'article 522, § 2, du Code des sociétés, mais a été créé sur base de l'article 522, § 1^{er}, du même Code»; qu'elle soutient que la délégation contenue dans les trois décisions précitées du conseil d'administration est générale et, partant, critiquable, et qu'en outre, ces délibérations n'ont pas été publiées, de sorte que la décision d'agir n'est pas régulière; qu'elle fait également valoir que leur qualité d'administrateur délégué ne permettait pas aux deux personnes précitées de décider de l'introduction d'un recours en annulation, une telle décision excédant les limites de la gestion journalière; qu'elle allègue que leur qualité d'administrateur n'est pas établie, les dispositions finales des statuts de la requérante, publiés au *Moniteur belge* du 9 janvier 1996, énonçant que le mandat des administrateurs expirerait à l'issue de l'assemblée générale de l'année 1999, alors que la décision d'agir date de 2001;

Considérant que l'article 522 du Code des sociétés porte ce qui suit :

« § 1^{er} Le conseil d'administration a le pouvoir d'accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation de l'objet social de la société, à l'exception de ceux que la loi réserve à l'assemblée générale.

Les statuts peuvent apporter des restrictions aux pouvoirs du conseil d'administration. Ces restrictions, de même que la répartition éventuelle des tâches dont les administrateurs seraient convenus, ne sont pas opposables aux tiers, même si elles sont publiées.

Le conseil d'administration peut créer en son sein et sous sa responsabilité un ou plusieurs comités consultatifs. Il définit leur composition et leur mission.

§ 2. Le conseil d'administration représente la société à l'égard des tiers et en justice, soit en demandant, soit en défendant. Toutefois, les statuts peuvent donner qualité à un ou plusieurs administrateurs pour représenter la société, soit seuls, soit conjointement. Cette clause est opposable aux tiers. Les statuts peuvent apporter des restrictions à ce pouvoir, mais ces restrictions, de même que la répartition éventuelle des tâches dont les administrateurs auraient convenus, ne sont pas opposables aux tiers, même si elles sont publiées.»

Considérant que l'article 21 des statuts coordonnés de la requérante, publiés aux annexes du *Moniteur belge* des 9 janvier 1996 et 10 octobre 1996, est rédigé de la manière suivante :

« La société sera valablement représentée dans tous ses actes, y compris la représentation en justice, par deux administrateurs agissant conjointement et n'ayant pas à justifier à l'égard des tiers d'une décision préalable du conseil d'administration »;

Considérant que, le 2 avril 2001, J. CORDIER et B. GHILLEBAERT décident, «dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique générale du Conseil d'administration d'attaquer tout règlement-taxe portant sur les antennes GSM et notamment de sa nouvelle décision du 17 février 1999, d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre le "règlement-taxe" sur les pylônes et mâts de diffusion pour GSM adopté par le conseil communal de la commune de Nandrin du 30 janvier 2001»; que la circonstance que cette décision se réfère à la «politique générale» du conseil d'administration et vise explicitement la décision de ce conseil du 17 février 1999, n'implique nullement qu'elle ait été prise sur la base d'un «mandat spécial» du conseil d'administration, qui résulterait des décisions des 4 novembre 1998, 17 février 1999 et 10 février 2000; qu'il suffit de constater qu'à la date du 2 avril 2001, les deux personnes précitées avaient la qualité d'administrateur, l'assemblée générale des actionnaires du 5 mai 1999 ayant reconduit leur mandat pour une durée de trois ans, ainsi qu'il résulte de l'extrait publié aux annexes du *Moniteur belge* du 28 mai 1999, déposé en annexe à la requête; que, dès lors, même si elle ne le vise pas, la décision d'agir, adoptée le 2 avril 2001, est prise conformément à l'article 21 des statuts, dans le respect de l'article 522, § 2, du Code des sociétés; que la décision d'introduire le recours a été régulièrement adoptée par l'organe compétent de la société requérante; que l'exception doit être rejetée;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, dans la seconde branche duquel elle fait valoir que la taxe établie par le règlement attaqué ne frappe que les propriétaires d'installations GSM et que rien ne justifie que ne soient pas frappés par la taxe les propriétaires des autres réseaux de mobilophonie, ni plus généralement ceux des autres moyens de transmission de parole ou de données par la voie des airs, notamment les exploitants d'émetteurs de radiocommunication, d'émetteurs d'autres réseaux privés de transmission de données, d'antennes des services de sécurité destinées à la transmission de données ou de parole et d'antennes des services de transports en commun, ni les propriétaires de câbles de diffusion alors qu'il s'agit de personnes exerçant des professions susceptibles d'être considérées comme des variantes d'une même activité économique, au regard de leur objet, des éventuels inconvénients générés et des moyens techniques mis en oeuvre;

Considérant que la partie adverse répond qu'il est déraisonnable de comparer la situation des propriétaires de pylônes de diffusion pour GSM avec celle des propriétaires d'autres moyens de transmission de la parole ou de données, lesquels ne font pas usage de tels pylônes; qu'elle ajoute que les activités exercées par les services de sécurité et de transport en commun ne présentent guère de point commun avec l'activité de la requérante; que, dans son dernier mémoire, elle fait valoir que les catégories de contribuables visées dans la requête ne forment en rien la variante d'une même sorte d'activité économique, laquelle n'est pas définie, et que ces contribuables ne peuvent être comparés avec les exploitants d'un réseau de téléphonie mobile; qu'à titre subsidiaire, elle expose que la différence de traitement trouve sa justification dans l'importance des bénéfices générés par l'exploitation des réseaux de mobilophonie, laquelle est de notoriété publique; qu'elle ajoute que si cette justification n'est pas reprise dans la motivation de l'acte attaqué, celui-ci est un acte réglementaire et, partant, ne doit pas être motivé en la forme; qu'elle soutient que le dossier administratif ne devait contenir aucun élément particulier à ce propos, le critère de distinction étant de notoriété publique;

Considérant que la requérante critique la différence de traitement entre les propriétaires de pylônes GSM et ceux des autres moyens de transmission de parole ou de données par la voie des airs ou par la voie de câbles de télédiffusion; que, ce faisant, elle définit avec une précision suffisante les catégories de personnes entre lesquelles une comparaison doit être effectuée; qu'il s'agit, dans tous les cas, de propriétaires de moyens de transmission de parole ou de données, lesquels présentent des points communs, notamment en ce qui concerne leur objet, les éventuels inconvénients générés, ainsi que les moyens techniques mis en oeuvre; que la circonstance que seuls des pylônes sont soumis à la taxe, peut éventuellement avoir trait à la justification de la différence de traitement opérée, mais s'avère dépourvue de pertinence pour établir que les catégories de propriétaires d'installations identifiées par la partie requérante ne seraient pas comparables;

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-taxe 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; que les explications données par la partie adverse dans ses écrits de procédure ne peuvent pallier la carence du dossier; qu'en l'espèce, le préambule du règlement-taxe se borne, dans une phrase standard, à viser «la situation financière de la commune», tandis que le dossier administratif ne comporte aucune pièce relative à la préparation de la délibération du conseil communal; que si le motif tiré de la situation financière de la commune 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 les autres installations visées dans le moyen, à savoir 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 radio-transmission 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 conduire à 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 Nandrin le 30 janvier 2001.

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 XV^e chambre, le quatre mars deux mille huit par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS.

M. LEROY.