

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 187.408 du 28 octobre 2008

A 117.638/XV-140

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

 contre :

 la commune de Esneux,
 ayant élu domicile chez
 Me J.-L. FLAGOTHIER, avocat,
 boulevard Piercot 4/014
 4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 mars 2002 par la société anonyme MOBISTAR, qui demande l'annulation du règlement établissant une taxe sur les pylônes et mâts de diffusion pour GSM, adopté par le conseil communal d'Esneux le 16 novembre 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 et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 24 septembre 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 octobre 2008 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Mes C. LORENT et M. DELNOY, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me J.-L. FLAGOTHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOUVIER, auditeur général;

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

Considérant que par une délibération du 16 novembre 2001, le conseil communal d'Esneux a établi, pour les exercices 2002 à 2005, une taxe sur les pylônes et mâts de diffusion pour G.S.M. installés sur le territoire de la commune; que la taxe, fixée à 2.500 euros par an, est due par le propriétaire du pylône ou du mât installé au 1^{er} janvier de l'exercice concerné; que cette délibération, qui vise dans son préambule «la situation financière de la commune», a été approuvée le 20 décembre 2001 par la députation permanente du conseil provincial de Liège; que le règlement-taxé communal du 16 novembre 2001, qui a été publié par voie d'affichage le 7 janvier 2002, constitue l'acte attaqué; qu'à l'appui de son recours en annulation, la société requérante MOBISTAR indique 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;

Considérant que la société requérante prend notamment un moyen, le premier de sa requête, de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution; que dans le développement du moyen, elle invoque également une violation de l'article 87 du Traité instituant la Communauté européenne; que dans une seconde branche de ce moyen, la requérante 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, voire identiques, 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; qu'elle

ajoute que l'éventuelle nécessité pour la commune d'assurer de nouvelles rentrées financières ne suffit pas à justifier la distinction qui est établie, du point de vue de la répartition de la charge de cette fiscalité, entre des catégories comparables de contribuables; que la requérante ajoute que la violation du principe d'égalité par un règlement-taxa ne visant que les seules antennes GSM -et non les autres antennes de transmission de données- a été, à juste titre selon elle, reconnue récemment par les juridictions judiciaires;

Considérant que la partie adverse répond que le règlement-taxa litigieux est conforme aux exigences de l'article 172 de la Constitution, qui n'interdit pas d'instaurer des taxes ne frappant qu'une catégorie déterminée de citoyens, dès lors que tous les citoyens se trouvant dans les mêmes conditions et formant ainsi une catégorie abstraite et impersonnelle, sont imposés de manière identique; qu'elle soutient que les propriétaires des autres moyens de transmission de paroles ou de données par la voie des airs ne sont pas dans une situation identique aux propriétaires de pylônes et mâts de diffusion pour GSM, ces derniers n'étant «à l'évidence pas comparables aux moyens de transmission par câbles»;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse argumente qu'il ne peut être nié que la prolifération des pylônes et mâts de diffusion pour GSM engendre des nuisances environnementales et présente un danger potentiel pour la santé des citoyens; qu'elle précise qu'un groupe d'experts de la Faculté des sciences appliquées de l'Université de Liège a attiré en 1999 l'attention de la commune d'Esneux sur les nuisances que subirait la population en cas d'octroi d'un permis d'urbanisme pour l'installation d'une antenne relais pour GSM; qu'elle fait encore référence au principe de précaution découlant des articles 23 de la Constitution et 174 du Traité CE pour justifier qu'elle a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer la prolifération des pylônes et mâts de diffusion pour GSM peu souhaitable;

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; qu'en l'espèce, le préambule du règlement-taxe se borne, dans une formule 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 l'explication apportée dans le mémoire en réponse de la partie adverse, selon laquelle les pylônes et mâts de diffusion pour GSM ne sont «à l'évidence pas comparables aux moyens de transmission par câbles», outre qu'elle n'est guère étayée, ne saurait combler *a posteriori* l'insuffisance de la motivation formelle du règlement-taxe; qu'il en va de même de l'argumentation se rapportant aux nuisances environnementales et au danger pour la santé des citoyens engendrés par la prolifération des pylônes et mâts de diffusion pour GSM, cette argumentation ne figurant pas dans le dossier administratif mais n'apparaissant pour la première fois que dans le dernier mémoire de la commune d'Esneux; que si le seul motif exprimé dans le règlement-taxe attaqué et tiré de la «situation financière de la commune» peut justifier 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 de la commune d'Esneux 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, des éventuels inconvénients générés, ou encore des préoccupations urbanistiques et environnementales; que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, rien ne permet d'affirmer que ces catégories ne présenteraient pas suffisamment de points communs pour être qualifiées de comparables, puisque dans les deux cas, il s'agit de pylônes accueillant des antennes; 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 et mâts de diffusion pour GSM, adopté par le conseil communal d'Esneux le 16 novembre 2001.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié, par mention, dans les mêmes formes que le règlement attaqué.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
vingt-huit octobre deux mille huit 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.