

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 189.302 du 6 janvier 2009

A. 107.636/XV-831

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

 contre :

 la ville de Liège,
 ayant élu domicile chez
 Me F. DELOBBE, avocat,
 Place des Nations Unies 7
 4020 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 juillet 2001 par la société anonyme MOBISTAR, qui demande l'annulation du règlement établissant une taxe sur les pylônes pour GSM, adopté par le conseil communal de Liège le 17 avril 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, le dernier mémoire de la partie requérante et le dernier mémoire avec demande de poursuite de la procédure de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 24 novembre 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 décembre 2008;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me C. LORENT *loco* Mes J.-P. BOURS, M. DELNOY & A. WILQUET, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me C. DE BECO *loco* Me F. DELOBBE, 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 les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Par une délibération du 26 mars 1997, le conseil communal de Liège établit, pour les exercices 1997 à 2000, une taxe sur les pylônes, mâts et antennes de diffusion pour GSM situés sur le territoire de la ville. Cette taxe est due par le propriétaire de l'infrastructure concernée. Son montant est fixé à 100.000 francs par an et par unité. Cette délibération a fait l'objet d'une requête en annulation introduite auprès du Conseil d'Etat par la s.a. MOBISTAR, mais dont celle-ci s'est désistée par lettre du 12 mars 2001; le désistement a été décrété par l'arrêt n° 95.530 du 17 mai 2001.

Par une délibération du 17 avril 2001, le même conseil communal établit, pour les exercices 2001 à 2006, une taxe sur les pylônes de diffusion pour GSM. Cette taxe est due par l'exploitant du pylône. Son montant est fixé à 100.000 francs pour l'exercice 2001 et à 2500 euros pour les exercices 2002 à 2006. Le préambule de cette délibération porte ce qui suit:

« Vu la nouvelle loi communale;
Vu la loi du 24 décembre 1996 relative à l'établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales, partiellement annulée par l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 18 mars 1998;
Vu la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale;
Vu la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale;
Vu les dispositions du titre VII, chapitres 1^{er}, 3, 4 et 7 à 10 du Code des impôts sur les revenus 1992;
Vu l'arrêté royal du 12 avril 1999 déterminant la procédure de réclamation contre une imposition provinciale ou communale;
Sur la proposition du collège des bourgmestre et échevins (réf. 010329 II B 1) et après examen du dossier par la commission du budget du conseil communal».

Cette délibération constitue l'acte attaqué.

Par une délibération du 31 mai 2001, la députation permanente du conseil provincial de Liège approuve la délibération attaquée «à l'exception, à l'article 6, du taux en euro applicable à partir de 2002 qui n'est pas approuvé». Cette décision de l'autorité de tutelle est ainsi motivée:

« Vu la loi du 30 octobre 1998 relative à l'euro et ses arrêtés d'exécution établissant le taux de conversion officiel du franc belge à: un euro = 40,3399 BEF;

Considérant que le montant prévu à l'article 6 du règlement dont objet de 100.000 BEF par an et par pylône sera converti au 1^{er} janvier 2002 à 2478,93 €;

Considérant que l'article 6 susvisé fixe à partir de l'exercice 2002, le taux de la taxe à 2500 €;

Considérant dès lors qu'en établissant le taux en euro applicable à partir de l'exercice 2002, cet article 6 ne respecte pas les règles établies par la loi du 30 octobre 1998 précitée et ses arrêtés d'exécution;

Considérant en outre que s'il est, certes, conforme à l'intérêt général de chercher à lever des impositions dans le but d'obtenir les recettes nécessaires pour assurer la gestion des intérêts locaux dont le pouvoir communal a la charge, il appartient toutefois à l'autorité de tutelle de veiller à ce que les règlements-taxes adoptés par la commune ne préjudicient pas une sphère d'intérêt plus large que celle de l'administration subordonnée; qu'en l'occurrence, la taxe communale en cause est inconciliable avec la taxation d'un environnement économique susceptible de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Région wallonne; que, dans cette mesure, le taux applicable à partir de l'exercice 2002 au règlement-taxe sur les pylônes de diffusion pour GSM adopté par le conseil communal de la ville de Liège le 17 avril 2001 blesse l'intérêt général;

Considérant, par ailleurs, que si cette conception de l'intérêt général et régional est de nature à réduire les domaines pouvant relever du pouvoir fiscal des communes, elle se trouve compensée par la décision des autorités régionales d'indexer le Fonds des communes, de telle manière qu'aucune atteinte démesurée n'est portée aux finances locales;

Considérant que le taux de la taxe, tel qu'il ressort de l'article 6 du règlement-taxe, ne se concilie pas avec l'objectif d'intérêt général et régional d'assurer une relative uniformité des taux des taxes imposées en Région wallonne dans le souci d'éviter que les mêmes objets taxables ne fassent l'objet de prélèvements trop différenciés; que, dans une telle hypothèse, l'intérêt général et régional en serait immanquablement blessé, sauf si ces taux divergents devaient répondre à une situation différenciée en fait et à une motivation pertinente en droit;

qu'en l'espèce, le taux applicable à partir de l'exercice 2002 retenu par le règlement-taxe communal sur les pylônes de diffusion pour GSM excède la limite maximale, en Région wallonne, tandis que le même règlement ne contient aucune motivation particulière qui justifierait l'existence d'une situation spécifique dans le chef de la commune; que dans cette mesure, le règlement-taxe concerné blesse l'intérêt général et régional;

Considérant que la majoration à partir de l'exercice 2002 du taux de la taxe par rapport à la limite maximale raisonnable pratiquée en Région wallonne n'entraînerait qu'une incidence marginale sur les finances communales, il n'est pas souhaitable de rompre l'uniformité relative des taux pratiqués en cette matière en Région wallonne en tolérant l'existence d'un seuil qui dépasse celui qui correspond, aux yeux de l'autorité de tutelle, à l'intérêt général et régional;

Considérant dès lors que le taux de la taxe sur les pylônes de diffusion pour GSM applicable à partir de 2002 n'est pas conforme à la loi et à l'intérêt général et régional;

Vu le décret du Conseil régional wallon du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, notamment les articles 4, 5, 6 alinéa 2, 7, 8, 16 § 1, 3^o et 17 § 3 alinéa 1^{er} et § 4 alinéa 1^{er}.»

La délibération du 17 avril 2001 est publiée par voie d'affichage, avec mention de la décision de l'autorité de tutelle, le 8 juin 2001;

Considérant qu'il ressort des documents recueillis au cours de l'instruction que la décision d'agir devant le Conseil d'Etat a été régulièrement prise par les organes compétents de la requérante;

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 que la requérante méconnaît le principe de l'autonomie communale en matière fiscale, ainsi que la définition et son application concrète, du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt; qu'elle expose qu'on n'aperçoit pas pour quelle raison elle aurait dû assujettir à la taxe litigieuse les autres personnes ou biens que la partie requérante prétend être comparables; qu'après avoir rappelé la portée du principe d'égalité, elle indique qu'on ne perçoit pas le motif pour lequel elle aurait dû viser «les propriétaires des autres réseaux de mobilophonie ni 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 de 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 télédiffusion»;

qu'elle conteste que les propriétaires précités se trouveraient dans la même situation que celles des propriétaires d'antennes GSM, devant impliquer une soumission de tous ces propriétaires à la taxe litigieuse; qu'elle conclut que le règlement attaqué repose sur des critères parfaitement objectifs et impersonnels, qui n'entraînent aucune distinction ou discrimination prohibée;

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 ne contient que le visa des dispositions légales et réglementaires en rapport avec le règlement attaqué, la mention de la proposition du collège des bourgmestre et échevins, proposition dont la référence est donnée, mais qui n'est pas versée au dossier

administratif, et celle de la délibération du conseil, tandis que le dossier administratif ne comporte aucune pièce relative à la préparation de la délibération du conseil communal; qu'aucun élément ne permet 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 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 pour GSM, adopté par le conseil communal de Liège le 17 avril 2001.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les formes prescrites par l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Article 3.

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 six janvier deux mille neuf 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.