

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 189.668 du 20 janvier 2009

A 119.318/XV-174

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 Pont-à-Celles,**  
ayant élu domicile chez  
Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS,  
avocats,  
rue de Suisse 24  
1060           Bruxelles.

---

**LE CONSEIL D'ETAT, XV<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 8 avril 2002 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 Pont-à-Celles le 17 décembre 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 15 décembre 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 janvier 2009 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Mes M. DELNOY et C. LORENT, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me J. BOURTEMBOURG, 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:

En sa séance du 17 décembre 2001, le conseil communal de Pont-à-Celles établit, pour les exercices 2002 à 2006, une taxe annuelle sur les pylônes et mâts de diffusion pour GSM installés sur le territoire de la commune. La taxe est due par le propriétaire du support de diffusion et s'élève à 2500 euros par an et par unité.

Ce règlement-taxe, qui constitue l'acte attaqué, est approuvé par la députation permanente du conseil provincial du Hainaut le 31 janvier 2002 et est publié par voie d'affichage le 20 février suivant. Il porte ce qui suit en son préambule :

«Vu la loi communale et notamment l'article 117, alinéa 1<sup>er</sup>, et l'article 118, alinéa 1<sup>er</sup>;

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 paru au Moniteur belge du 1<sup>er</sup> avril 1998;

Vu la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale, notamment ses articles 91 à 94;

Vu la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale, notamment l'article 9 lequel insère les articles 1385*decies* et 1385*undecies* au Code judiciaire;

Vu les dispositions du titre VII, chapitres 1<sup>er</sup>, 3, 4, 7 à 10 du Code des Impôts sur les revenus 92, notamment les articles 370 à 372 modifiés par la loi du 15 mars 1999;

Vu l'arrêt royal du 12 avril 1999 déterminant la procédure de réclamation;

Vu la situation financière de la commune;

(...)»;

Considérant que la requérante prend notamment 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 télédiffusion 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; qu'elle souligne 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; qu'à l'appui de son dernier mémoire, elle produit un résumé de jugements ou arrêts allant dans ce sens;

Considérant que la partie adverse, après avoir rappelé qu'une méconnaissance du principe d'égalité suppose néanmoins que les catégories de personnes entre lesquelles une discrimination est alléguée soient suffisamment comparables, soutient que l'on n'aperçoit pas en quoi la situation des propriétaires de câbles de télédiffusion serait comparable à celle des détenteurs de pylônes ou mâts affectés aux réseaux de mobilophonie, étant donné que la télédiffusion et la télédistribution sont assurées par voie de câbles; qu'elle soutient également que l'on n'aperçoit pas ce qu'entend la requérante par «émetteurs d'autres réseaux privés de transmissions de données» ni ce qui l'autoriserait à prétendre que «sa profession serait identique, voire apparentée à celle des services de sécurité et des services de transports en commun»; que la partie adverse fait observer que les pylônes et mâts de mobilophonie sont affectés à des activités commerciales, tandis que les antennes des services de police ou des services de transport des personnes malades sont utilisées dans le cadre de missions de service public, et tandis que les antennes des propriétaires d'émetteurs de radio de communications et d'émetteurs de réseaux privés de transmission de données sont possédées à des fins privées; que la partie adverse souligne également, à propos des antennes de radiocommunication et des câbles de télédiffusion, que l'avis motivé de la Commission européenne adressé à la Belgique au sujet de la taxation des antennes paraboliques constitue un obstacle à l'imposition des antennes de réception de signaux télévisuels;

Considérant que le dernier mémoire de la partie adverse contient d'amples développements au sujet de la comparabilité des catégories de personnes entre lesquelles serait créée une différence de traitement ainsi qu'au sujet de la justification de la différence de traitement opérée par le règlement-taxé litigieux; qu'en substance, la partie adverse constate que l'ensemble des opérateurs de mobilophonie, tant la société Mobistar que Belgacom Mobile et Base, se revendiquent de ce que leurs pylônes et mâts de diffusion de mobilophonie constitueraient des infrastructures qui, nécessairement, devraient être dissociées des autres pylônes pouvant accueillir des antennes, par cela que les articles 97 et 98 de la loi du 29 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises économiques leur reconnaîtraient une exonération fiscale spécifique pour leurs installations de mobilophonie; qu'elle en déduit qu'il serait pour le moins paradoxal de retenir que les pylônes et mâts de diffusion GSM constitueraient des installations comparables à d'autres pylônes et mâts pouvant accueillir des antennes alors que, selon la requérante Mobistar, ses pylônes et mâts seraient à ce point spécifiques que le législateur les aurait exonérés de toutes taxes locales; qu'en ce qui concerne par ailleurs la justification de la différence de traitement, la partie adverse argumente qu'il ne s'agit pas d'assimiler, d'une part, le nécessaire respect des articles 10, 11 et 172 de la Constitution par le règlement fiscal litigieux, et d'autre part, l'obligation de motivation de celui-ci; qu'elle expose à cet égard qu'il ne fait aucun doute qu'un règlement-taxé local identifie nécessairement une matière taxable et corrélativement emporte que d'autres contribuables potentiels se voient ainsi réserver un traitement différent; qu'elle ajoute qu'il ne peut être exigé de tout pouvoir local taxateur qu'il anticipe sur les éventuelles critiques de légalité et de constitutionnalité dont son règlement-taxé pourrait faire l'objet de la part des différents contribuables et y répondre à l'avance de manière motivée, sans pouvoir ultérieurement, dans le cadre d'un contrôle éventuel de légalité par le juge, justifier la constitutionnalité du règlement-taxé; que la partie adverse fait également valoir que si même des éléments ne sont point exprimés dans le préambule d'un règlement-taxé ou ne figurent pas au dossier constitué préalablement à l'adoption de ce règlement, mais permettent néanmoins de justifier une différence de traitement au regard du principe d'égalité, l'on ne pourrait que conclure au respect dudit principe d'égalité;

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; que les explications données par la partie adverse dans ses écrits de procédure, spécialement à propos des capacités contributives des opérateurs de téléphonie mobile et du chiffre d'affaires de Mobistar ainsi qu'à propos de la nomenclature de l'ensemble des taxes adoptées par le conseil communal de Pont-à-Celles, qui indiqueraient le souci d'une répartition équitable de la charge fiscale entre les différentes catégories de contribuables, ne peuvent pallier la carence du dossier relatif au règlement-taxé litigieux; qu'en l'espèce, le préambule du règlement-taxé 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 la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle affirme, dans son dernier mémoire, que dès le moment où le règlement-taxé litigieux vise dans son préambule «la situation financière de la commune», son but est strictement financier en sorte qu'il s'agit là d'un motif pertinent et suffisant; que si le seul motif 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 de la commune de Pont-à-Celles 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; que l'argumentation de la partie adverse, relative soit à la différence entre les fins poursuivies par les catégories d'exploitants en cause, d'ordre commercial s'agissant de ceux qui sont redevables de la taxe, d'ordre privé ou d'intérêt général pour les autres, soit à la taille et au nombre des installations exploitées, soit, enfin, à la qualification légale de certaines infrastructures, ont trait en réalité à la justification de la différence de traitement opérée, mais sont dépourvus de pertinence pour établir que les catégories d'installations et d'exploitants identifiées par la requérante ne seraient pas comparables; 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<sup>er</sup>.**

Est annulé le règlement établissant une taxe sur les pylônes de diffusion pour GSM, adoptée par le conseil communal de Pont-à-Celles le 17 décembre 2001.

**Article 2.**

Le présent arrêt sera publié, par extrait, 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<sup>e</sup> chambre, le vingt janvier deux mille neuf 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.