

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 200.076 du 26 janvier 2010

A. 109.507/XV-1089

En cause : **la s.a. MOBISTAR,**
 ayant élu domicile chez
 Mes M. DELNOY & M. LAUWERS, avocats,
 rue Simonon 13
 4000 Liège,

 contre :

 la commune d'Ixelles,
 ayant élu domicile chez
 Me Ph. COENRAETS, avocat,
 Boulevard de la Cambre 27
 1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT,

Vu la requête introduite le 24 août 2001 par la société anonyme MOBISTAR, qui demande l'annulation du règlement établissant une taxe sur les émetteurs ou relais de télécommunication, adopté par le conseil communal d'Ixelles le 28 juin 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'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 8 décembre 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 janvier 2010;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. DELNOY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Y. SCHNEIDER, *loco* Me Ph. COENRAETS, 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'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que par une délibération du 28 juin 2001, le conseil communal d'Ixelles a établi, pour l'exercice 2001, une taxe sur les émetteurs ou relais de télécommunication : cette taxe, qui s'élève à 3718, 40 euros par an et par unité, est perçue par voie de rôle et est due par le propriétaire de l'antenne relais de téléphonie, quelle que soit la date d'installation de l'antenne en cours d'exercice; que la délibération du conseil communal, après avoir visé dans son préambule «le nombre croissant d'antennes desservant des stations-relais de téléphonie mobile», se réfère simplement aux «finances communales»; que le règlement-taxa, qui constitue l'acte attaqué, a été publié à partir du 29 juin 2001 par voie d'affichage, conformément à l'article 112 de la Nouvelle loi communale; que par ailleurs, le service de la Tutelle de l'administration des Pouvoirs locaux du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale a informé le 10 septembre 2001 le collège des bourgmestre et échevins d'Ixelles que la délibération concernée ne soulevait pas d'objection de sa part;

Considérant que pour justifier son intérêt à l'annulation du règlement-taxa attaqué, la requérante 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 partie adverse soulève, dans son mémoire en réponse, une exception d'irrecevabilité du recours, pour le motif qu'il ressort de l'inventaire des pièces jointes à la requête que le recours a été introduit par MM. CORDIER et GHILLEBAERT, alors que la société requérante n'établit pas que ceux-ci avaient pouvoir pour la représenter aux fins de l'introduction d'un recours au Conseil d'Etat;

Considérant que la décision d'agir en justice à l'encontre du règlement-taxa litigieux est ainsi rédigée:

« Les soussignés,
John CORDIER, en sa qualité de président du conseil d'administration et d'administrateur-délégué,
et

Bernard GHILLEBAERT, en sa qualité de directeur général et d'administrateur de la S.A. MOBISTAR, dont le siège social est établi à 1140 Bruxelles, rue Colonel Bourg 149, inscrite au registre du commerce de Bruxelles sous le numéro 599 402, TVA numéro BE-456 810 810,

décident par la présente, dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique générale du conseil d'administration d'attaquer tout règlement-taxe local 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 d'Ixelles en date du 28 juin 2001.

La S.A. MOBISTAR donne à cet effet mandat à Maîtres Jean-Pierre Bours et Michel Delnoy, y compris le mandat d'accomplir, au nom et pour compte de la société susmentionnée, tout acte juridique ou de fait nécessaire ou utile dans le cadre de cette procédure.

Fait à Bruxelles, le 24 août 2001.»;

Considérant que les auteurs de cette décision avaient tous deux la qualité d'administrateurs de la société requérante, ainsi qu'il résulte de l'extrait certifié conforme de l'assemblée générale du 5 mai 1999 publié en annexe du *Moniteur belge* du 28 du même mois et qui fait état du renouvellement de leurs mandats respectifs; que par ailleurs, il ressort de l'article 21 des statuts coordonnés de la société MOBISTAR, annexés à sa requête, que «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 qu'il y a lieu d'en déduire que la décision d'agir contre le règlement litigieux a bien été prise par un organe compétent de la société requérante, l'article 522, §2, du Code des sociétés permettant de donner par une clause expresse des statuts qualité à un ou plusieurs administrateurs pour représenter la société, soit seuls soit conjointement, à l'égard des tiers et en justice, soit en demandant, soit en défendant; que par voie de conséquence, l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse doit être rejetée;

Considérant que dans son dernier mémoire la partie adverse soutient que la société requérante n'a plus d'intérêt actuel à son recours, pour le motif que la taxe due pour l'exercice 2001, en application du règlement-taxe attaqué datant du 28 juin de la même année, «n'a dans les faits jamais été levée» à charge de la requérante; qu'elle en déduit que la requérante n'a subi aucun préjudice et ne pourra pas en subir à l'avenir, puisque par l'effet du temps le règlement-taxe attaqué a épuisé tous ses effets;

Considérant qu'à l'audience l'avocat de la société requérante dépose une copie des déclarations de sa cliente envoyées à la commune d'Ixelles en rapport avec les dix émetteurs ou relais de télécommunication dont elle était propriétaire en 2001 sur le territoire d'Ixelles, ainsi que des avertissements-extraits de rôle signés le 30 novembre 2001 par le receveur communal et dont il résulte que la s.a. MOBISTAR était redevable d'un montant de 9 x 11.155,21 euros plus 7.436,81 euros pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2001, au titre de la taxe sur les émetteurs ou relais de télécommunication; que si l'existence d'un recours fiscal, qui serait toujours pendant, explique que les montants précités n'ont peut-être pas été payés, il n'empêche que la société requérante, en raison des enrôlements intervenus en 2001, conserve toujours un intérêt à son recours; que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse dans son dernier mémoire ne peut être accueillie;

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 de ce moyen, elle invoque également une violation de l'article 87 du Traité instituant la Communauté européenne, lequel article prohibe les aides d'Etat incompatibles avec le marché commun; que dans une seconde branche de ce moyen, la requérante fait valoir que la taxe litigieuse frappe exclusivement les propriétaires d'installations GSM sans toucher d'autres systèmes comparables, et ce sans justification objective et raisonnable; qu'elle se réfère également à la circulaire du 30 septembre 1999 relative au budget pour 2000 des communes de la Région wallonne, dans laquelle le ministre régional wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique a recommandé que les communes soient attentives au respect de l'égalité des situations de fait et des personnes, et fait observer que, alors que les précédentes circulaires de la Région wallonne ayant le même objet visaient dans le cadre de la nomenclature des taxes communales admissibles la taxe sur les pylônes de diffusion pour GSM, la circulaire du 30 septembre 1999 ne reprend plus cette taxe dans la nomenclature annexée;

Considérant que la partie adverse répond que la seconde branche du moyen ne fait l'objet d'aucun développement particulier et soulève à son encontre l'«*exceptio obsecuri libelli*»; qu'elle ajoute que s'il faut interpréter cette branche comme étant le reproche fait au règlement attaqué de lever un impôt sur un type particulier d'installations de diffusion sans toucher à d'autres systèmes comparables, sans justification objective et raisonnable, la requérante reste néanmoins en défaut de préciser quels seraient ces systèmes et en quoi ils seraient comparables aux émetteurs et relais de télécommunication; qu'enfin, la partie adverse fait valoir que la circulaire

du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du Gouvernement wallon du 30 septembre 1999 est de nature interprétative et non réglementaire, n'a pas vocation à intéresser une commune sise sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, et que le contenu de ce type de circulaire varie d'un exercice budgétaire à l'autre;

Considérant que dans son mémoire en réplique la société requérante fait valoir que le règlement-taxé attaqué ne vise notamment pas les émetteurs de radiocommunication, les émetteurs de réseaux privés de transmission de données, les antennes des services de sécurité destinées à la transmission de données ou de paroles, les antennes des services de transports en commun, ni les câbles de télédiffusion, alors qu'il s'agit là de moyens d'action de professions apparentées et qui sont susceptibles d'être considérées comme des variantes d'une même activité économique quant à leur objet; qu'elle ajoute que le même raisonnement peut être suivi en ce qui concerne la similitude qui existe entre ces divers moyens techniques au regard des éventuels inconvénients, de type social, économique ou relevant de la santé publique, qu'ils génèrent éventuellement; que la requérante en déduit qu'il n'existe aucune justification de la différence de traitement opérée par l'acte attaqué au regard des considérations qui en constituent le fondement, la catégorie choisie ne correspondant nullement aux objectifs poursuivis;

Considérant que dans son dernier mémoire la partie adverse fait valoir que le champ d'application du règlement-taxé attaqué n'est pas limité aux seuls opérateurs GSM, puisque ce règlement vise sans distinction tous les émetteurs ou relais de télécommunication installés sur le territoire de la commune d'Ixelles; qu'elle en déduit que le règlement-taxé ne crée en fait aucune discrimination; qu'à titre subsidiaire, la partie adverse fait également observer qu'il ne pourrait lui être reproché d'avoir dirigé cette taxe vers les opérateurs de mobilophonie car ceux-ci, à l'inverse des utilisateurs d'autres types d'antennes comparables, sont les seuls à générer des bénéfices très importants;

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 «les finances de la commune», sans même préciser si la situation budgétaire est saine ou préoccupante, 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 dernier mémoire de la partie adverse, selon laquelle les opérateurs de mobilophonie qui installent un nombre important d'antennes sur le territoire d'Ixelles «réalisent par leur biais d'importants bénéfices chaque année», ne saurait combler *a posteriori* l'absence de connaissance des objectifs ou des motifs qui ont présidé à l'élaboration du règlement-taxe; que si le seul motif exprimé et tiré des «finances de la commune» justifie l'existence d'une taxation, cette référence ne permet toutefois aucunement de comprendre 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 dans son

dernier mémoire, rien ne permet d'affirmer que les mots «émetteurs ou relais de télécommunication» figurant à l'article 1^{er} du règlement-taxe auraient une portée générale qui viserait toutes les infrastructures précitées; qu'en effet, le premier visa du préambule du règlement-taxe se réfère clairement au «nombre croissant d'antennes desservant des stations-relais de téléphonie mobile» tandis que l'article 3 du règlement précise que «la taxe est due par le propriétaire de l'antenne relais de mobilophonie»; 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 émetteurs ou relais de télécommunication, adopté par le conseil communal d'Ixelles le 28 juin 2001.

Article 2.

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

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 XVe chambre, le
vingt-six janvier deux mille dix 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