

N° 405647

**Association pour la gratuité
du pont de l'île d'Oléron**

3ème et 8ème chambres réunies

Séance du 1er mars 2017

Lecture du 3 mars 2017

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

La communauté de communes de l'île d'Oléron a, par une délibération du 17 décembre 2014, demandé au conseil départemental de la Charente-Maritime de se prononcer sur l'instauration d'un droit départemental de passage sur le pont de l'île d'Oléron – ainsi que le permettent les dispositions de l'article L. 321-11 du code de l'environnement. Par délibération du 24 mars 2016, le conseil départemental a approuvé le principe de l'organisation d'une consultation des électeurs de l'île d'Oléron sur ce sujet, en application des articles L. 1112-15 et suivants du code général des collectivités territoriales, et il a donné délégation à sa commission permanente pour arrêter les termes de la question posée. La commission permanente s'est acquittée de cette tâche par délibération du 22 avril 2016. Toutefois, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative (CJA), le juge des référés du tribunal administratif de Poitiers a suspendu l'exécution de cette délibération. A l'appui du recours pour excès de pouvoir formé par l'Association pour la gratuité du pont de l'île d'Oléron contre cette même délibération, l'association a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) dirigée contre les dispositions de l'article L. 321-11 du code de l'environnement. Le tribunal administratif de Poitiers vous l'a transmise.

Vous devrez renvoyer la QPC au Conseil constitutionnel si les conditions posées par l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 sont remplies.

Il est inutile de s'attarder sur les deux premières conditions : les dispositions législatives contestées nous paraissent sans conteste applicables au litige ; et le Conseil constitutionnel ne les a pas déjà déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une de ses décisions.

Reste à examiner le caractère sérieux ou nouveau de la question.

Mais avant cela, disons un mot du contenu et de l'origine des dispositions contestées.

Elles prévoient que, lorsqu'une île maritime est reliée au continent par un ouvrage d'art, la majorité de ses communes ou de ses groupements de communes compétents en matière d'aménagement, d'urbanisme ou d'environnement peut demander au conseil départemental d'instituer un droit de passage « dû par les passagers de chaque véhicule terrestre à moteur empruntant cet ouvrage entre le continent et l'île ». Le montant de ce

droit est fixé par le conseil départemental après accord « avec la majorité [de ces] communes et groupements de communes ». Il « est au plus égal au produit d'un montant forfaitaire de 20 par un coefficient, compris entre 0,2 et 3, en fonction de la classe du véhicule déterminée d'après sa silhouette, appréciée en tenant compte, s'il y a lieu, de la présence d'une remorque tractée et de ses caractéristiques techniques ». Autrement dit, le texte définit une borne maximale au montant du droit de passage, égale à 60 euros, et oblige à prévoir des montants différents en fonction de la « silhouette » des véhicules. Le conseil départemental « peut » prévoir des tarifs différents voire la gratuité selon les diverses catégories d'usagers. Le texte énonce, de manière limitative, trois sortes de justifications permettant l'application de ces tarifs préférentiels : soit l'existence d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les espaces naturels protégés ; soit la situation particulière de certains usagers et, notamment, de ceux qui ont leur domicile ou leur lieu de travail dans l'île concernée, ou leur domicile dans le département concerné ; soit enfin l'accomplissement d'une mission de service public. Le produit du droit de passage est inscrit au budget du département afin de financer des mesures de protection et de gestion des espaces naturels insulaires et des mesures tendant au développement de transports en commun fonctionnant avec des véhicules propres. Enfin le texte précise que le droit de passage peut se cumuler avec la perception d'une redevance pour services rendus par le maître de l'ouvrage en vue d'assurer le coût de son entretien et de son exploitation ; dans ce cas, toutefois, le montant cumulé du droit de passage et de la redevance pour service rendu ne peut excéder 60 euros.

La version actuellement en vigueur de l'article L. 321-11 du code de l'environnement, qui est aussi celle applicable au litige¹, est issue pour l'essentiel d'un amendement gouvernemental présenté lors de la discussion d'un projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, qui allait devenir l'article 37 de la loi du 8 décembre 2009². D'après l'exposé sommaire de cet amendement, il avait pour objet principal de « lutter contre les problèmes de congestion automobile dans les îles reliées au continent par un ouvrage d'art ».

L'association soulève deux griefs d'inconstitutionnalité à l'encontre de ces dispositions, tirés de la méconnaissance de la liberté d'aller et venir et du principe de l'égalité devant les charges publiques.

1. La QPC ne nous paraît sérieuse sur aucun de ces deux terrains.

1.1. Le grief tiré de la méconnaissance du principe de la liberté d'aller et venir comporte deux branches.

1.1.1. D'une part, l'association soutient que le principe même d'un droit de passage porte atteinte à la liberté d'aller et venir.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a jugé que « si la liberté d'aller et venir est un principe de valeur constitutionnelle, celui-ci ne saurait faire obstacle à ce que l'utilisation de certains ouvrages donne lieu au versement d'une redevance » (décision n° 79-107 DC du

¹ Article L. 321-11 du code de l'environnement, dans sa version issue de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral (cette loi s'est bornée à substituer le terme « conseil départemental » au terme « conseil général »).

² Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

12 juillet 1979, dite « ponts à péages »). L'association souligne à raison que le Conseil constitutionnel était alors saisi d'une loi prévoyant l'institution d'une redevance pour service rendu, ce que n'est pas le droit de passage prévu à l'article L. 321-11 du code de l'environnement. Mais nous percevons mal les raisons pour lesquelles ce qu'a jugé le Conseil constitutionnel ne vaudrait que s'agissant de redevances pour service rendu et non s'agissant d'impositions de toute nature dont le fait générateur serait le franchissement de l'ouvrage. La liberté d'aller et venir n'a jamais impliqué qu'il soit permis à chacun d'aller n'importe où par n'importe quels moyens. Il est peu douteux que des motifs d'intérêt général tels que la protection de l'environnement ou de la santé publique ou, comme en l'espèce, la lutte contre la congestion automobile, peuvent justifier des limitations à la liberté d'aller et venir.

1.1.2. D'autre part, l'association soutient que le montant du droit de passage serait disproportionné au regard des exigences de la liberté d'aller et venir.

Là non plus, l'argumentation ne nous convainc pas. L'association fait valoir, pour l'essentiel, que le plafond de 60 euros prévu par la loi est excessif au regard du plafond de 3,05 euros qui était prévu dans la version de l'article L. 321-11 du code de l'environnement antérieure à la loi du 8 décembre 2009. Toutefois, cette référence au plafond précédemment en vigueur est dénuée de pertinence pour apprécier la conformité à la Constitution du plafond prévu par la disposition critiquée. Ce plafond doit être suffisamment élevé pour que soient appliqués des tarifs dissuasifs, permettant d'atteindre le but que s'est fixé le législateur, à savoir limiter la circulation des véhicules à moteur sur les îles reliées au continent par un ouvrage d'art. Au regard du coût d'acquisition et d'entretien d'un véhicule à moteur, ce plafond de 60 euros nous paraît à tout le moins nécessaire pour que cet objectif soit atteint. Nous ne croyons donc pas un instant qu'il pourrait être excessif. En outre, rappelons qu'il ne s'agit que d'un plafond : le conseil départemental conserve la liberté, sous le contrôle du juge administratif, de fixer le montant du droit de passage à des niveaux inférieurs.

1.2. Il est à peine besoin de vous rappeler les implications du principe d'égalité devant les charges publiques.

Pour que soit assuré le respect de ce principe, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (voir par exemple Cons. const., décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, cons. 25).

Selon l'association, le critère de la « silhouette du véhicule » dont la loi prescrit l'utilisation à fin de modulation du montant du droit de passage n'est pas un critère objectif et rationnel au regard de l'objectif de l'article L. 321-11 du code de l'environnement, lequel consisterait à réduire l'impact environnemental des véhicules polluants sur les îles reliées au continent par un ouvrage d'art. L'association soutient que le critère pertinent aurait dû être le caractère plus ou moins polluant du véhicule, et non sa silhouette.

Nous ne souscrivons pas à cette argumentation. Nous l'avons dit, les travaux préparatoires de la loi font apparaître un autre objectif que la lutte contre la pollution causée par les véhicules motorisés : il s'agit, d'après l'exposé sommaire de l'amendement gouvernemental à l'origine du texte, de « lutter contre les problèmes de congestion automobile dans les îles reliées au continent par un ouvrage d'art ». Or il ne fait aucun doute que la congestion – c'est-à-dire la prolifération des bouchons – dépend du nombre de

véhicules circulant et de leur encombrement au sol. Le critère de la silhouette du véhicule, qui permet de distinguer la mobylette du semi-remorque, en passant par la petite voiture citadine, la grosse berline et le camping-car, nous paraît tout à fait pertinent pour apprécier cet encombrement.

En outre, le texte nous paraît autoriser, certes sans l'imposer, la prise en compte du caractère plus ou moins polluant du véhicule, par le biais de la référence à ses « caractéristiques techniques ».

Au final, nous ne croyons pas, au regard de l'argumentation développée par l'association, que la QPC présente un caractère sérieux.

2. Nous vous proposons néanmoins de la renvoyer au Conseil constitutionnel en la regardant comme nouvelle.

La question n'est pas nouvelle au sens où elle ne s'appuie sur aucun grief tiré d'une atteinte à des règles ou principes constitutionnels dont le Conseil constitutionnel n'aurait pas encore eu l'occasion de faire application. Mais le critère de la nouveauté est éminemment plastique, le Conseil constitutionnel ayant interprété les dispositions de l'ordonnance du 7 novembre 1958 en ce sens que ce critère vous autorise aussi à apprécier l'intérêt de le saisir (voir sa décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, cons. 21).

Or, d'une part, si le Conseil constitutionnel a déjà pu aborder la problématique de l'institution d'un droit de passage sur un ouvrage d'art au regard des implications de la liberté d'aller et venir, il l'a fait dans une seule et unique décision – sa fameuse décision « pont à péages » du 12 juillet 1979, précitée. Comme le précise le premier considérant de sa décision, il était alors saisi d'une loi ayant pour objet d'autoriser, « à titre exceptionnel et temporaire et par dérogation à la loi du 30 juillet 1880 », l'institution de redevances pour l'usage d'ouvrages d'art lorsque l'utilité, les dimensions et le coût de ces ouvrages ainsi que le service rendu aux usagers justifient cette opération. Le texte que met en cause la présente QPC porte, nous l'avons dit, non sur l'hypothèse d'une redevance pour service rendu mais sur ce qui nous semble constituer une imposition de toute nature – il s'agit de fiscalité incitative, ou dissuasive, selon le point de vue. En outre, la loi autorise la mise en place du droit de passage départemental à titre permanent et non « exceptionnel et temporaire ». Bref, les différences avec le texte sur lequel le Conseil constitutionnel s'est prononcé en 1979 nous paraissent suffisamment significatives pour lui permettre d'enrichir sa jurisprudence relative à la liberté d'aller et venir – ou à tout le moins d'en faire application dans une hypothèse nouvelle.

D'autre part, la mise en place de droits de passage du type de celui prévu par l'article L. 321-11 du code de l'environnement ne se fait pas sans mal. Les oppositions locales peuvent être fortes et donner lieu à contentieux – le cas de l'espèce l'illustre parfaitement, étant précisé que nous avons identifié un autre contentieux de même nature concernant l'île de Ré. Ce n'est sans doute pas la dernière fois que la constitutionnalité des dispositions critiquées par la présente QPC sera mise en cause. En outre, il est vraisemblable que des dispositifs similaires ayant pour objet de limiter la circulation automobile dans d'autres parties du territoire voient le jour dans les années à venir. Dans ces conditions, il n'est pas mauvais que le Conseil constitutionnel soit saisi de cette QPC.

Par ces motifs nous concluons au renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.