CONCLUSIONS

M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public

Dans ses conclusions sur votre décision de section Commune de Genevilliers, du 12 décembre 1997 (n°s 157425 et 157500), le président Stahl soulignait que « vous acceptez, avec souplesse et réalisme, d'épouser les contours des réalités sociales pour adapter ou assouplir l'application du principe d'égalité ». En cohérence avec cette tendance générale de votre jurisprudence, vous avez alors admis, en revenant sur un précédent, vieux de douze ans¹, la possibilité pour un conseil municipal d'instituer d'une tarification différenciée pour l'accès aux services publics facultatifs, comme en l'espèce les conservatoires de musique. Cette faculté a été consacrée par le législateur l'année suivante. C'était il y a 25 ans déjà...

Depuis lors, la tarification « sociale » ou « solidaire » de certains services publics s'est largement répandue, en particulier dans le domaine de l'eau et des transports. La présente QPC vous invite à déterminer si le législateur a pu l'étendre à cette redevance d'occupation domaniale très spécifique qu'est la redevance de stationnement.

Cadre juridique applicable

▪ Avant l'entrée en vigueur des dispositions aujourd'hui critiquées de l'article 27 de la loi d'orientation des mobilités (« LOM ») du 24 décembre 2019, l'article L. 2333-87 du CGCT prévoyait que le barème tarifaire de paiement immédiat « *est établi en vue de favoriser la fluidité de la circulation, la rotation du stationnement des véhicules sur voirie et l'utilisation des moyens de transport collectif ou respectueux de l'environnement* » et qu'il

¹ Section, 1985-04-26, Ville de Tarbes, p. 119

« tient compte de l'ensemble des coûts nécessaires à la collecte du produit de la redevance de stationnement » (avant-dernier alinéa du I).

Sa modulation était autorisée, d'une part, en fonction *« de la durée du stationnement, de la surface occupée par le véhicule ou de son impact sur la pollution atmosphérique »*, et, d'autre part, au bénéfice de *« certaines catégories d'usagers, dont les résidents »* (dernier alinéa du I). La latitude des collectivités était donc déjà très étendue.

- Le TA Grenoble puis par la CAA Lyon (arrêt du 4 avril 2019, n° 17LY01397) avaient néanmoins jugé, dans le cadre d'un recours contre une délibération du conseil municipal de Grenoble, que ce cadre législatif ne permettait pas la mise en place d'une telle modulation en fonction des revenus des résidents, la différence de traitement ainsi instituée étant sans rapport avec l'objet de la redevance.
- C'est en réponse à cette jurisprudence que le législateur a adopté, quelques mois plus tard, les dispositions aujourd'hui critiquées.

L'article 27 de la loi « LOM », issu d'un amendement parlementaire, modifie, d'une part, l'avant-dernier alinéa du I de l'article L. 2333-87, aux fins de prévoir que le barème tarifaire de paiement immédiat *« [prend] en compte un objectif d'équité sociale »*. Il complète, d'autre part, son dernier alinéa par la mention selon laquelle ce barème *« peut être réduit en fonction du niveau du revenu des usagers, de leur statut ou du nombre de personnes vivant au sein de leur foyer, en vue de favoriser l'égalité d'accès à la mobilité des personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale. »*

L'objectif poursuivi était, comme le confirment les travaux préparatoires, de sécuriser juridiquement les délibérations des collectivités instituant une telle tarification sociale. Outre Grenoble, cela intéresse notamment les métropoles de Nantes et de Rennes.

- C'est dans ce contexte que la délibération du conseil municipal de Strasbourg, qui fait l'objet du présent recours, a introduit la modulation du coût du stationnement résidentiel en fonction du quotient familial : le tarif, qui demeure fixé à 15 euros par mois pour les résidents les moins aisés, est, doublé pour ceux dont le revenu fiscal annuel de référence est compris entre 14 089 euros et 22 983 euros et il est porté à 40 euros au-delà de ce seuil.

Méconnaissance du principe d'égalité

La question, que vous a transmise le tribunal, étant recevable, nous en venons à l'examen des principaux griefs, qui sont tirés de l'atteinte tiré aux principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Nous vous proposerons de retenir qu'ils ne présentent pas un caractère nouveau ou sérieux. Nous dirons cependant quelques mots, au préalable, de nos réserves sur la recevabilité de l'un et sur l'opérance de l'autre.

Irrecevabilité du grief tiré de la violation de l'article 6 de la DDHC

Ainsi, la violation de l'article 6 de la Déclaration de 1789 n'avait pas été invoquée devant le tribunal en tant que telle, mais uniquement en lien avec le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité des normes (CE, 16 juillet 2010, Société de brasseries et casinos les flots bleus, n° 339292, B). Ce grief n'était donc pas recevable.

Question de l'opérance du grief tiré de la violation de l'article 13 de la DDHC

▪ Le second grief soulève, quant à lui, une petite interrogation quant à son invocabilité à l'encontre d'une redevance d'occupation domaniale, qualification juridique que le législateur a donnée à la redevance de stationnement (article L. 2125-9 du CGPPP)². Il n'est, en effet, pas totalement évident de considérer qu'une telle redevance constitue, au sens de l'article 13 de la Déclaration, d'une « contribution commune » pour « les dépenses d'administration ».

La jurisprudence constitutionnelle ne restreint certes pas l'application de ce principe aux seules impositions relevant de l'article 34 de la Constitution. Elle l'étend, notamment, aux cotisations sociales (décision n° 2010-24 QPC du 6 août 2010, Association nationale des Sociétés d'Exercice Libéral), aux dispositifs de péréquation entre collectivités, à ceux relatifs à l'indemnisation de préjudices et, plus proche du cas d'espèce, aux redevances pour service rendu (décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales).

Mais à la différence de ces dernières, qui trouvent leur contrepartie directe dans la prestation fournie par le service ou, le cas échéant, dans l'utilisation d'un ouvrage public, les redevances domaniales ne financent pas une véritable charge supportée par l'administration – sauf à

² Vous l'avez d'ailleurs jugée également applicable au forfait de post-stationnement, dû en cas de non-paiement de cette redevance (CE, 30 septembre 2019, G..., n° 421427, C)

qualifier ainsi le fait pour la collectivité de devoir renoncer temporairement, au profit d'un usager, à la possibilité de pouvoir utiliser son propre domaine.

Un précédent, certes ancien et isolé, a ainsi écarté le moyen comme inopérant (CE, 18 janvier 1988, S.A. Yacht-club international de Marina Baie des Anges, n°s 46879, 52707, en B sur un autre point) et une décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000 (pt 15) pourrait également être interprétée en ce sens.

- La question de l'opérance du grief ne se poserait certes pas, si, comme le font valoir les requérants, la redevance de stationnement devait être requalifiée en imposition de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution.

Cependant, au-delà du fait que la conformité à la Constitution de l'article L. 2125-9 du CGPPP n'est pas critiquée en tant que telle, la redevance nous paraît bien liée à une occupation privative du domaine public et son montant de cette redevance « *tient compte des avantages* » procurés à l'automobiliste, ainsi que le prévoit l'article L. 2125-3 de ce code.

La circonstance que la loi a assigné à la redevance d'autres finalités, en lien avec les politiques de transports urbains et, désormais, l'égal accès à la mobilité, ne nous paraît pas de nature à en faire une imposition. L'analogie que fait le recours avec les redevances superficielles prévues par le code minier de Nouvelle-Calédonie (CE, 5 octobre 2020, n° 423928) n'est pas pertinente : vous les avez qualifiées d'impositions au motif que le redevable n'en percevait aucune contrepartie, alors qu'en l'espèce, celle-ci réside dans l'occupation de la voirie routière.

Bien-fondé

- Sur le fond, les requérants s'efforcent de vous convaincre que les objectifs poursuivis en l'espèce par le législateur en instituant cette péréquation tarifaire seraient étrangers à l'objet de la redevance de stationnement et que la prise en compte des revenus ne constituerait donc pas un critère objectif et rationnel de nature à justifier la différence de traitement et entraînerait une rupture manifeste d'égalité devant les charges publiques.

On pourrait ajouter que la multiplication des objectifs en lien avec le barème de la redevance de stationnement rend son objet – et même sa nature juridique – de moins en moins lisibles.

Comme l'a souligné un commentateur de la réforme, « (...), le stationnement payant devient ainsi l'outil d'un nombre sans cesse croissant de politiques publiques (de la mobilité à la protection de l'environnement en passant, dorénavant, par la cohésion sociale), qui pourraient s'avérer contradictoires entre elles : il n'est pas toujours aisé d'être simultanément « écolo » (en décourageant l'usage de la voiture) et « solidaire » (en facilitant cet usage) ». Ainsi, ajoute-t-il, « N'accorder le bénéfice de tarifs sociaux qu'aux personnes résidant dans un secteur payant ne présentera le plus souvent qu'un intérêt limité - les classes populaires ayant largement déserté les centres urbains, où se trouvent pour l'essentiel les emplacements payants. Etendre ce bénéfice à un ensemble plus vaste d'automobilistes prémunirait contre une forme de sélection par l'argent ... mais exposerait au risque de compromettre l'objectif de fluidité de la circulation qui prévaut en la matière ».

Enfin, on pourrait déplorer la complexité d'un tel dispositif, qui implique de prendre en compte le revenu fiscal de référence, les effets de seuils, inéluctables mais regrettables, ou encore l'absence de prise en compte des ressources réelles de certains usagers, au regard par exemple de leurs dettes ou, à l'inverse, de leur capital. Sans même parler du risque de contournement ou de fraude en lien avec l'utilisation des véhicules de personnes impécunieuses par des tiers qui ne le sont pas...

- Cependant, il nous semble qu'il s'agit de considérations d'opportunité qui ne devraient pas vous retenir.

En premier lieu, la jurisprudence constitutionnelle ne nous paraît pas s'opposer par principe à une telle prise en compte des revenus dans la fixation du montant de la redevance. Une décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 retient ainsi, à propos de l'utilisation des fréquences radioélectriques, « qu'aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle ne [s'opposait] à ce qu'une redevance domaniale soit fonction du chiffre d'affaires réalisé par l'occupant du domaine ».

En deuxième lieu, les dispositions critiquées visent précisément à faire évoluer les finalités de la redevance de stationnement, en y intégrant des considérations d'équité sociale. Les requérants se bornent à soutenir qu'il ne s'agirait pas d'un objet « légitime », mais cela reviendrait à dire que la redevance de stationnement poursuivrait une finalité intrinsèque que même le législateur ne pourrait faire évoluer, ce qui ne nous paraît guère soutenable.

A suivre leur argumentation, il n'aurait d'ailleurs pas davantage été possible pour le législateur de prévoir des tarifs réduits pour les personnes handicapées, comme le prévoient déjà les articles L. 1111-5 du code des transports et L. 241-3 du CASF...

En troisième lieu, il nous semble, même si la question est plus délicate, que, contrairement à ce qu'a jugé la cour de Lyon, la modulation en fonction des revenus n'est, en tout état de cause, pas étrangère aux autres objets que la loi assigne à la redevance de stationnement.

En particulier, à défaut d'un tel barème, l'objectif d'incitation à la fluidité de la circulation, à la rotation du stationnement et à l'utilisation des transports collectifs risque est difficile à mettre en œuvre pour les usagers les plus aisés. Au contraire, en faisant dépendre le montant de la redevance des revenus, la commune s'efforce de rendre sa politique de transport urbain également efficace, quel que soit le niveau de revenus des résidents.

En quatrième lieu, les dispositions critiquées ne constituent, comme nous l'avons rappelé, qu'une des multiples illustrations de la tarification sociale qui tend à imprégner nombre de politiques publiques.

L'article L. 1111-1 du code des transports (issu de l'article 1^{er} de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, dans sa rédaction issue de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005) pose ainsi le principe que l'organisation des mobilités sur l'ensemble du territoire doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs le droit qu'a toute personne de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens. La loi du 24 décembre 2019 le complète par la mention selon laquelle « La mise en œuvre de cet objectif s'effectue dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité ».

Surtout, l'article L. 1113-1 de ce code, issu de la loi SRU du 13 décembre 2000, permet aux personnes de bénéficier, en-dessous d'un plafond de ressources, d'une réduction tarifaire d'au moins 50 % sur leurs titres de transport. Vous en avez notamment déduit que le syndicat des transports d'Ile-de-France ne pouvait sans erreur manifeste exclure de ce dispositif les anciens coupons mensuels de carte orange, eu égard à la contribution de celui-ci à l'objectif d'un accès abordable à ce titre de transport pour les personnes bénéficiant de faibles revenus (CE, 6 février 2004, Association La raison du plus faible, n° 255111, A).

La loi « LOM » a également permis la mise en place d'une « tarification solidaire adaptée pour les publics fragiles dans les concessions d'autoroutes » (art. L. 122-4 du code de la voirie routière).

Citons encore la tarification sociale de l'eau potable, qui fait suite à une expérimentation lancée par la loi Brottes n° 2013-312 du 15 avril 2013, désormais pérennisée. L'article L. 2224-12-4 du CGCT prévoit ainsi la mise en place d'un tarif progressif pouvant inclure une première tranche de consommation gratuite et d'une modulation pouvant tenir compte des revenus et du nombre de personnes composant le foyer.

Enfin, le Conseil constitutionnel a récemment jugé que le principe de gratuité de l'enseignement, qui s'applique également à l'enseignement supérieur, ne faisait pas obstacle à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants (décision n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019).

Il nous semble ainsi que les griefs tirés de la méconnaissance des articles 6 et 13 de la DDHC ne présentent, en tout état de cause, pas un caractère sérieux. Et, en dépit du caractère très atypique des redevances de stationnement, la question ne nous paraît pas présenter un caractère de nouveauté qui justifierait sa transmission au juge constitutionnel.

Objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité des normes

Nous en venons aux derniers griefs, qui vous retiendront moins longtemps.

- Le grief tiré de la violation de l'article 34 de la Constitution en raison du manque de clarté et de précision de la loi fiscale nous semble inopérant, l'intervention du législateur n'étant pas justifiée par le fait que la redevance constituerait une « imposition de toute nature » mais par la circonstance qu'elle constitue une ressource des collectivités territoriales. Il ne peut donc être reproché au législateur, auquel il appartenait par ailleurs de respecter le principe de libre administration de ces collectivités, de ne pas avoir déterminé lui-même les seuils de revenus des usagers ou encore les conditions précises de leur évaluation.
- L'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi n'est pas, quant à lui, pas méconnu par la référence aux revenus des usagers, qui est, à l'évidence, suffisamment explicite.

Et si la possibilité de moduler la redevance en fonction de leur « statut » peut sembler plus ambiguë, d'autant qu'elle n'est pas éclairée par les travaux préparatoires, il nous semble que le législateur entendait, à travers cette formulation générique, permettre aux collectivités de reconnaître certaines catégories de personnes comme impécunieuses ou vulnérables, sans même qu'elles aient à justifier de leurs revenus. On pense, par exemple, aux chômeurs, aux bénéficiaires de minimas sociaux, aux demandeurs d'asile ou aux titulaires d'autres cartes ouvrant droit à certains avantages sociaux³. Il aurait pu s'agir également des personnes en situation de handicap mais leur situation est prise en compte par ailleurs, comme cela a été souligné au cours des débats au Parlement.

Enfin, même si la loi ne le prévoit pas expressément, il nous semble manifeste qu'elle n'est susceptible de s'appliquer, pour des raisons matérielles, qu'au stationnement résidentiel.

Nous vous proposerons donc de ne pas transmettre la question posée. Par ailleurs, les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA ne pourront dans tous les cas qu'être rejetées, s'agissant d'une instance QPC.

Tel est le sens de nos conclusions.

³ Voir par exemple, dans le sens de cette interprétation, l'instruction CGET/DGITM du 6 mars 2015 relative à la mobilisation et à l'adaptation des politiques de transport et de mobilité en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui incitait à privilégier une modulation en fonction des revenus plutôt que du statut des usagers, cette dernière étant jugée plus stigmatisante.