



Commentaire

Décision n° 2017-631 QPC du 24 mai 2017

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

(Droit départemental de passage sur les ponts reliant une île maritime au continent)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 6 mars 2017 par le Conseil d'État (décision n° 405647 du 3 mars 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association pour la gratuité du pont de l'île d'Oléron (AGPIO) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 321-11 du code de l'environnement.

Dans sa décision n° 2017-631 QPC du 24 mai 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution, les quatrième et huitième alinéas de l'article L. 321-11 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant 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.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – Évolution du droit départemental de passage

Le premier alinéa de l'article L. 321-11 du code de l'environnement prévoit que le conseil départemental peut instituer un droit départemental de passage dû par les passagers des véhicules terrestres à moteur empruntant un ouvrage d'art (c'est-à-dire, en pratique, un pont) entre le continent et l'île.

* Ce droit départemental de passage est une imposition de toute nature¹, créée à l'article L. 173-3 du code de la voirie routière par l'article 49 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Ces dispositions sont issues d'un amendement présenté par cinq sénateurs de la Charente-Maritime et de la Vendée² (sous-amendé par le Gouvernement)

¹ Et non une redevance pour services rendus : CE, 10 juin 1998, *Association pour la protection de l'environnement et le développement économique de l'île d'Oléron « Oléron environnement et développement » et autres*, n° 178812.

inquiets des effets environnementaux d'une surfréquentation des espaces insulaires, principalement en période estivale, facilitée par les ponts reliant le continent et les îles.

M. Jacques Oudin, à l'initiative de l'amendement, relevait que ces îles « *sont particulièrement sensibles à l'afflux touristique, qui ne cesse de progresser. Les coûts induits sont importants, les dégradations nombreuses. Il est donc nécessaire que les recettes d'une telle taxe puissent être affectées à la protection des espaces naturels* »³. L'enjeu, insistait M. François Blaizot, était « *d'éviter que l'accroissement de fréquentation qui résulte soit d'un transport maritime, soit d'un transport par un ouvrage fixe n'entraîne des dégradations que l'on ne puisse réparer* » ; or, observait-il, « *lorsque la desserte est assurée par un ouvrage fixe, le risque de surfréquentation est encore bien plus important qu'avec un bateau parce que la capacité de transport est largement augmentée* »⁴.

L'affectation du produit du droit départemental de passage, qui a suscité quelques discussions, a finalement abouti à un consensus. Ainsi, cette imposition a été « *consacrée (...) au financement exclusif de mesures de protection et de gestion des espaces naturels* »⁵.

* Les dispositions figurant dans le code de la voirie routière ont été transférées à l'article L. 321-11 du code de l'environnement, objet de la QPC, par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative dudit code⁶.

* Après quelques adaptations rédactionnelles⁷, le législateur est intervenu en 2009⁸ afin de renforcer l'instrument de régulation du trafic et de l'accès aux îles que constitue le droit départemental de passage.

L'objectif était alors de pouvoir continuer à lutter contre la « *congestion automobile* », y compris là – notamment dans l'île de Ré – où les péages avaient vocation à disparaître ou à voir leurs tarifs diminuer, compte tenu de l'amortissement de la construction des ponts : selon le secrétaire d'État chargé des transports, M. Dominique Bussereau, « *la fin des remboursements des prêts*

² MM. Claude Belot, Michel Doublet et François Blaizot, sénateurs de la Charente-Maritime, et MM. Jacques Oudin et Louis Moinard, sénateurs de la Vendée.

³ Sénat, séance du 13 octobre 1994.

⁴ *Ibid.*

⁵ M. Jacques Oudin, Sénat, séance du 13 janvier 1995.

⁶ Cette ordonnance a été ratifiée par la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

⁷ Dues au passage du franc à l'euro.

⁸ 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.

pour construire ces ponts entraînera ipso facto la fin des péages. Si l'on ne fait rien, le résultat promet d'être catastrophique en matière environnementale »⁹.

Le législateur a donc majoré le droit départemental de passage, dont le montant ne pouvait excéder 3,05 euros par véhicule, afin d'offrir la possibilité aux départements de mettre en place « *un signal-prix* »¹⁰ ayant un effet incitatif sur les usagers.

L'idée qui présidait était ainsi d'inciter « *les visiteurs à utiliser les transports en commun, routiers ou ferroviaires* »¹¹ et d'affecter le produit de la taxe, non plus seulement à la protection des espaces naturels insulaires, mais aussi au développement de transports collectifs propres.

Selon l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement à l'origine des modifications : « *afin de lutter contre les problèmes de congestion automobile dans les îles reliées au continent par un ouvrage d'art, il est proposé d'aménager le dispositif qui permet aux départements concernés de mettre en place une éco-taxe, dénommée "droit départemental de passage", dont le montant est aujourd'hui plafonné à 3,05 € par véhicule. (...) / L'expérience démontre qu'une bonne régulation du trafic est obtenue avec un montant cumulé de la taxe et de la redevance de l'ordre de 17 € pour une voiture particulière. / Les aménagements proposés ont donc pour objet de permettre aux départements concernés de mettre en place ce signal-prix, indépendamment de leur décision concernant l'instauration d'un péage. / En l'absence de péage, le montant de l'éco-taxe serait revalorisé de sorte que le signal-prix adressé aux usagers les incite à utiliser des modes de transport peu polluants ou les transports en commun mis en place par les collectivités territoriales concernées. (...) La règle actuelle qui prévoit que le produit de l'éco-taxe est destiné au financement d'actions en faveur de la protection de l'environnement sur l'île concernée serait bien entendu maintenue. / Cette réforme permettrait donc d'atteindre l'objectif environnemental tout en laissant une grande souplesse aux départements pour la gestion de l'ouvrage d'art »¹².*

Les modifications ainsi apportées par la loi du 8 décembre 2009 sont principalement de deux ordres.

⁹ Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 22 septembre 2009.

¹⁰ Exposé sommaire de l'amendement n° 123 du Gouvernement, adopté en séance par l'Assemblée nationale le 22 septembre 2009, à l'origine de la modification de l'article L. 321-11 du code de l'environnement.

¹¹ M. Jean-Louis Léonard, lors de la présentation de son amendement CE 2, adopté par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 23 juin 2009 (*in* rapport de M. Yanick Paternotte, XIII^e législature, n° 1788, p. 117). Ces dispositions ayant été déclarées financièrement irrecevables en application de l'article 40 de la Constitution, elles ont ensuite été reprises, lors de l'examen du texte en séance, par l'amendement du Gouvernement n° 123 précité.

¹² Exposé sommaire de l'amendement n° 123 du Gouvernement précité.

D'une part, alors qu'il ne pouvait auparavant excéder 3,05 euros par véhicule, le plafond du droit départemental de passage est porté à 60 euros par véhicule. En outre, ce droit est désormais modulé en fonction de la « *silhouette* » du véhicule (quatrième alinéa de l'article L. 321-11).

D'autre part, l'affectation du produit du droit de passage est élargie au « *développement de transports en commun fonctionnant avec des véhicules propres* », qui s'ajoute au financement de mesures de protection et de gestion des espaces naturels insulaires (neuvième alinéa de l'article L. 321-11).

2. – Caractéristiques du droit départemental de passage

Le droit départemental de passage est régi par les articles L. 321-11 et R. 321-5 à R. 321-10 du code de l'environnement.

Selon le premier alinéa de l'article L. 321-11, ce droit peut être institué par le conseil départemental, à la demande de la majorité des communes ou des groupements de communes (s'ils sont compétents en matière d'aménagement, d'urbanisme ou d'environnement) de l'île maritime. Par ailleurs, les redevables sont les passagers des véhicules terrestres à moteur qui se rendent dans l'île en empruntant l'ouvrage d'art qui la relie au continent. *A contrario*, le droit de passage ne s'applique pas aux trajets depuis l'île vers le continent.

Le droit de passage peut être limité aux seules périodes d'afflux touristique. Dans cette hypothèse, la délibération mentionne les dates de début et de fin de ces périodes (article R. 321-7).

Le montant de ce droit est fixé par le département, après accord de la majorité des communes et des groupements de communes (troisième alinéa de l'article L. 321-11). Le tarif ne peut pas excéder un montant compris entre quatre (0,2 x 20) et soixante (3 x 20) euros. Ce plafond de soixante euros couvre également, le cas échéant, le montant de la redevance pour services rendus (« péage » proprement dit) qui peut par ailleurs être instituée en vue de financer l'entretien et l'exploitation du pont (cinquième et sixième alinéas de l'article L. 321-11).

Le tarif peut, toutefois, être différencié selon une double grille de critères.

* Un premier critère de différenciation, obligatoire, tient à « *la classe du véhicule déterminée d'après sa silhouette* ». Cette dernière est appréciée d'après les caractéristiques techniques du véhicule (hauteur, poids, nombre d'essieux, etc.) ou la présence d'une remorque tractée (quatrième alinéa de l'article L. 321-11).

- * D'autre part, le huitième alinéa de l'article L. 321-11 prévoit que le tarif ainsi fixé peut, de manière facultative, varier (jusqu'à la gratuité) pour tenir compte :
- soit d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les espaces naturels protégés ;
 - soit de la situation particulière de certains usagers. Celle-ci peut « *notamment* » tenir au fait que leur domicile ou leur lieu de travail se situe dans l'île ou que leur domicile se situe dans le département concerné ;
 - soit de l'accomplissement d'une mission de service public.

Le droit de passage est recouvré au profit du département. Il peut être perçu soit directement par le département, soit par le concessionnaire de l'ouvrage qui la reversera au département (deuxième alinéa de l'article L. 321-11 et article R. 321-9).

La loi indique précisément l'affectation du produit de ce droit : après déduction de certains coûts, il est affecté d'une part, au financement de mesures de protection et de gestion des espaces naturels insulaires et, d'autre part, au développement de transports en commun fonctionnant avec des véhicules propres, dans le cadre de conventions conclues entre le préfet, le conseil départemental et les communes et leurs groupements (neuvième alinéa de l'article L. 321-11).

B. – Origine de la QPC et question posée

La communauté de communes de l'île d'Oléron, souhaitant instituer un droit départemental de passage sur le pont d'Oléron, a saisi le conseil départemental de la Charente-Maritime en vertu de l'article L. 321-11 du code de l'environnement.

Avant de se prononcer, le conseil départemental a décidé, par une délibération du 24 mars 2016, de consulter les électeurs de l'île. Par une délibération du 22 avril 2016, sa commission permanente a fixé les termes de la question à poser.

L'AGPIO a contesté cette dernière délibération et saisi le tribunal administratif de Poitiers d'une requête en référé-suspension et d'un recours pour excès de pouvoir, à l'occasion duquel elle a soulevé une QPC portant sur l'article L. 321-11 du code de l'environnement.

Par une ordonnance du 1^{er} décembre 2016, le tribunal administratif a transmis cette QPC au Conseil d'État. Ce dernier, par la décision du 3 mars 2017 précitée, l'a renvoyée au Conseil constitutionnel au motif que « *le moyen tiré de ce qu'elle [cette disposition] porte atteinte aux droits et libertés garantis par la*

Constitution, soulève une question présentant un caractère sérieux ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

L'association requérante soutenait que les dispositions contestées méconnaissaient, d'une part, le principe d'égalité devant les charges publiques et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir.

A. – La détermination du champ de la QPC

Le Conseil constitutionnel était saisi de l'ensemble des dispositions de l'article L. 321-11 du code de l'environnement, dans sa version résultant de la loi du 17 mai 2013 précitée.

Les griefs soulevés par l'association requérante portaient uniquement sur la pertinence des critères permettant la modulation du montant du droit de passage et sur le caractère disproportionné de ce montant au regard de la liberté d'aller et de venir.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a regardé la QPC comme portant « *sur les quatrième et huitième alinéas de l'article L. 321-11 du code de l'environnement* » (paragr. 3). C'est en effet le quatrième alinéa qui prévoit que le montant du droit est déterminé, dans la limite de soixante euros, en fonction de la « *silhouette* » du véhicule, tandis que le huitième alinéa permet d'établir des tarifs différents ou la gratuité au profit de certaines catégories d'usagers.

B. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Selon l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il 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 publiques¹³.

* Dans sa décision n° 79-107 DC, le Conseil constitutionnel a statué sur la redevance pour l'usage d'ouvrages d'art autorisée par la loi n° 79-591 du 12 juillet 1979 relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales

Cette loi avait été adoptée afin de surmonter la jurisprudence du Conseil d'État qui, d'une part, avait déclaré illégal un péage institué par le conseil général de la Charente-Maritime sur le pont reliant l'île d'Oléron au continent¹⁴ et, d'autre part, avait jugé qu'aucune différence de situation ni aucune nécessité d'intérêt général ne justifiaient qu'un avantage tarifaire soit accordé, pour l'utilisation d'un bac reliant l'île de Ré au continent, aux habitants du département de la Charente-Maritime ne résidant pas sur cette île¹⁵.

Saisi d'un grief fondé sur le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques, le Conseil constitutionnel a alors jugé « *que si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes ; qu'en précisant dans son article 4 que l'acte administratif instituant une redevance sur un ouvrage d'art reliant des voies départementales peut prévoir des tarifs différents ou la gratuité, selon les diverses catégories d'usagers, pour tenir compte soit d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation de l'ouvrage d'art, soit de la situation particulière de certains usagers, et notamment de ceux qui ont leur domicile ou leur lieu de travail dans le ou les départements concernés, la loi dont il s'agit a déterminé des critères qui ne sont contraires ni au principe de l'égalité devant la loi ni à son corollaire, celui de l'égalité devant les charges publiques* »¹⁶.

* Saisi, sur le fondement d'une rupture d'égalité devant la loi ou devant les charges publiques, de la constitutionnalité d'impositions spécifiques, à vocation incitative, le Conseil constitutionnel apprécie la différence de traitement et les distinctions établies par le législateur au regard des objectifs poursuivis par ce dernier.

Ainsi, en matière de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), le

¹³ Pour une application récente, voir la décision n° 2016-612 QPC du 24 février 2017, *SCI Hyéroise (Dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties en cas de vacance d'une maison normalement destinée à la location ou d'inexploitation d'un immeuble utilisé par le contribuable lui-même)*, paragr. 13.

¹⁴ CE, 16 février 1979, *Comité d'action et de défense des intérêts de l'île d'Oléron*, n° 03949.

¹⁵ CE, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, n°s 88032 et 88148.

¹⁶ Décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*, cons. 4.

Conseil a rappelé, dans sa décision n° 2000-441 DC, que « *conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être assujettis les contribuables ; que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs* »¹⁷.

En l'espèce, le Conseil a censuré l'assiette de la TGAP, au motif que son extension à l'électricité et aux énergies fossiles n'était pas en rapport avec l'objectif de lutte contre l'effet de serre : « *d'une part, (...) les modalités de calcul de la taxe arrêtées par l'article 37 pourraient conduire à ce qu'une entreprise soit taxée plus fortement qu'une entreprise analogue, alors même qu'elle aurait contribué de façon moindre au rejet de gaz carbonique dans l'atmosphère ; / (...) d'autre part, (...) il est prévu de soumettre l'électricité à la taxe, alors pourtant qu'en raison de la nature des sources de production de l'électricité en France, la consommation d'électricité contribue très faiblement au rejet de gaz carbonique et permet, par substitution à celle des produits énergétiques fossiles, de lutter contre l'"effet de serre" ; / (...) dans ces conditions, (...) les différences de traitement qui résulteraient de l'application de la loi ne sont pas en rapport avec l'objectif que s'est assigné le législateur ; (...) les dispositions en cause sont dès lors contraires au principe d'égalité devant l'impôt* ».

L'assiette de la TGAP a de nouveau été contrôlée dans la décision n° 2010-57 QPC : le Conseil a jugé « *qu'en instituant une taxe générale sur les activités polluantes, le législateur a entendu en intégrer la charge dans le coût des produits polluants ou des activités polluantes, afin de réduire la consommation des premiers et limiter le développement des seconds ; qu'il a, en conséquence, soumis à cette taxe les exploitants d'installations de stockage de déchets ménagers et d'installations d'élimination des déchets industriels spéciaux ; qu'en revanche, il n'a pas assujetti à la taxe générale sur les activités polluantes, au titre du stockage de déchets inertes, les exploitants des installations spécialement destinées à recevoir ces déchets ; que, par suite, les dispositions du 1 du paragraphe I de l'article 266 sexies et du 1 de l'article 266 septies du code des douanes dans leur rédaction résultant de la loi du 29 décembre 1999 susvisée ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité*

¹⁷ Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*, cons. 34.

devant les charges publiques, être interprétées comme s'appliquant à l'ensemble des quantités de déchets inertes visés par ces dispositions »¹⁸.

Dans sa décision n° 2015-482 QPC, le Conseil a jugé « *que les dispositions contestées instituent une différence de traitement entre les installations de stockage des déchets non dangereux, selon qu'elles produisent ou non du biogaz dans les conditions prévues aux B et C du tableau ; qu'en prévoyant des tarifs plus avantageux pour les déchets susceptibles de produire du biogaz lorsqu'ils sont réceptionnés par les installations de stockage produisant et valorisant le biogaz, le législateur a institué une différence de traitement en adéquation avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ; qu'en revanche, l'application des tarifs réduits prévus par les dispositions des B et C du tableau aux déchets insusceptibles de produire du biogaz entraînerait une différence de traitement sans rapport direct avec l'objet de la loi et serait, par suite, contraire au principe d'égalité devant la loi ; que, dès lors, les tarifs réduits fixés aux B et C du tableau du a) du A du 1 de l'article 266 nonies du code des douanes ne sauraient être appliqués aux déchets insusceptibles de produire du biogaz réceptionnés par les installations produisant et valorisant le biogaz »¹⁹.*

En matière de fiscalité incitative, le Conseil constitutionnel développe un contrôle plus approfondi qu'en matière de fiscalité à simple rendement. Dès lors que le but du législateur est de susciter un comportement, le Conseil constitutionnel vérifie que l'assiette et le taux sont en adéquation avec l'objectif poursuivi par la loi.

Par exemple, dans sa décision n° 2012-251 QPC, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution une taxe sur les boues produites susceptibles d'être épandues : « *il résulte des travaux parlementaires de la loi du 30 décembre 2006 susvisée, qu'en asseyant la taxe sur la quantité de boue produite et non sur la quantité de boue épandue, le législateur a entendu, tout en assurant à ce fonds d'indemnisation des ressources suffisantes, éviter que la taxe ne dissuade les producteurs de boues de recourir à l'épandage ; qu'ainsi, la différence instituée entre les boues susceptibles d'être épandues que le producteur a l'autorisation d'épandre et les autres déchets qu'il produit et qui ne peuvent être éliminés que par stockage ou par incinération est en rapport direct avec l'objet de la taxe »²⁰. Toutefois, il a assorti cette déclaration d'une réserve pour les boues produites que le producteur n'aurait pas l'autorisation d'épandre : « *il n'en va pas de même des boues susceptibles d'être épandues mais que le producteur n'a pas l'autorisation d'épandre ; que si la taxe instituée**

¹⁸ Décision n° 2010-57 QPC du 18 octobre 2010, *Société SITA FD et autres (Taxe générale sur les activités polluantes)*, cons. 5.

¹⁹ Décision n° 2015-482 QPC du 17 septembre 2015, *Société Gurdebeke SA (Tarifs de la taxe générale sur les activités polluantes portant sur les déchets non dangereux)*, cons. 7 et 8.

²⁰ Décision n° 2012-251 QPC du 8 juin 2012, *COPACEL et autres (Taxe sur les boues d'épuration)*, cons. 6.

par le paragraphe II de l'article L. 425-1 du code des assurances était également assise sur les boues d'épuration que le producteur n'a pas l'autorisation d'épandre, elle entraînerait une différence de traitement sans rapport direct avec son objet et, par suite, contraire au principe d'égalité devant les charges publiques ; que, dès lors, cette taxe ne saurait être assise que sur les boues d'épuration que le producteur a l'autorisation d'épandre »²¹.

De même, dans sa décision n° 2014-417 QPC²² relative à la taxe sur les boissons énergisantes, le Conseil constitutionnel a vérifié que chacun des critères retenus par le législateur était bien adéquat avec l'objectif poursuivi, qui était d'éviter une consommation excessive de boissons conditionnées en canettes et contenant un taux élevé de caféine. Il a ainsi admis que le législateur pouvait opérer une distinction selon que les boissons étaient conditionnées ou non en canettes. En revanche, en excluant du champ d'application de la taxe les boissons faisant l'objet d'une commercialisation dans les mêmes formes et ayant une même teneur en caféine, mais avec un nom différent (sans être qualifiées de « boissons énergisantes »), le législateur a créé « *une différence de traitement qui est sans rapport avec l'objet de l'imposition* ».

2. – L'application à l'espèce

Selon l'association requérante, les critères retenus aux quatrième et huitième alinéas de l'article L. 321-11 du code de l'environnement pour moduler le montant du droit départemental de passage n'étaient ni objectifs ni rationnels, compte tenu de l'objectif poursuivi par le législateur, qui serait de « *diminuer l'impact environnemental des véhicules polluants* »²³. D'une part, pour la détermination du montant du droit de passage, la référence à la « *silhouette* » des véhicules ne permettrait pas de prendre en compte leur caractère plus ou moins polluant. D'autre part, la possibilité d'accorder des tarifs différents ou la gratuité aux usagers ayant leur domicile ou leur lieu de travail dans l'île concernée, aux usagers ayant leur domicile dans le département concerné ou à ceux accomplissant une mission de service public serait sans lien avec l'objectif de protection de l'environnement poursuivi par le législateur. Il en résulterait une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques, garanti par l'article 13 de la Déclaration de 1789.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel s'est, en premier lieu, attaché à identifier l'objectif poursuivi par le législateur. Il a ainsi relevé : « *il ressort des travaux préparatoires qu'en instituant l'imposition prévue à l'article*

²¹ *Ibidem*.

²² Décision n° 2014-417 QPC du 19 septembre 2014, *Société Red Bull On Premise et autre (Contribution prévue par l'article 1613 bis A du code général des impôts)*.

²³ 1^{ères} observations, p. 17.

L. 321-11 le législateur a entendu limiter le trafic routier dans les îles maritimes reliées au continent par un ouvrage d'art et préserver l'environnement » (paragr. 6).

En second lieu, le Conseil s'est assuré que les critères de modulation du droit de passage, fondés sur la « *silhouette* » du véhicule et sur certaines catégories d'usagers, étaient objectifs et rationnels et en rapport avec les buts poursuivis par la loi.

À cet égard, il a jugé qu' « *en prévoyant la modulation du montant du droit départemental de passage en fonction de la "silhouette" des véhicules, les dispositions contestées permettent de prendre en compte, au regard de l'emprise au sol et du gabarit des véhicules, leur impact sur le trafic routier et sur l'environnement* » (paragr. 7). Cet impact diffère notamment, en effet, selon que le véhicule est, par exemple, une moto, une voiture particulière, un autocar ou un camion.

Il a jugé également qu' « *en permettant d'accorder des tarifs différents ou la gratuité aux usagers domiciliés ou travaillant dans l'île et à ceux ayant leur domicile dans le département, le législateur a entendu tenir compte de la fréquence particulière à laquelle ces usagers sont susceptibles d'emprunter l'ouvrage d'art, qui les place dans une situation différente de celle des autres usagers. En procédant de même s'agissant des usagers accomplissant une mission de service public, il a souhaité ne pas entraver l'exercice d'une telle mission* » (paragr. 8).

Le Conseil constitutionnel a ainsi suivi le raisonnement déjà conduit dans sa décision n° 79-107 DC précitée, dans laquelle il a jugé conforme les dispositions²⁴ autorisant des tarifs différents ou la gratuité « *selon les diverses catégories d'usagers, pour tenir compte soit d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation de l'ouvrage d'art, soit de la situation particulière de certains usagers, et notamment de ceux qui ont leur domicile ou leur lieu de travail dans le ou les départements concernés* ».

Dans cette décision, qui portait sur une « *redevance sur un ouvrage d'art reliant des voies départementales* », et non – comme dans la présente affaire – sur une imposition de toute nature, le Conseil avait notamment tenu compte de la situation particulière de ceux qui, ayant leur domicile dans l'île ou le département, apparaissaient comme des « usagers captifs » des ponts. Cela autorisait qu'un traitement privilégié puisse leur être accordé, dès lors qu'ils étaient placés dans une situation distincte de ceux qui empruntent l'ouvrage de

²⁴ Figurant aujourd'hui à l'article L. 153-4 du code de la voirie routière.

façon ponctuelle.

Les mêmes considérations expliquent la décision du 24 mai 2017 : si toutes les personnes empruntant l'ouvrage contribuent à l'accroissement du trafic, il est apparu raisonnable d'admettre que celles devant emprunter le pont plus fréquemment que d'autres puissent éventuellement faire l'objet d'une charge moins importante. Il en va de même des personnes chargées d'une mission de service public. S'il est vrai que le législateur aurait pu prendre en compte de manière différente la nécessité pour certaines personnes d'emprunter fréquemment le pont soumis à droit de passage (par exemple par un tarif spécifique au-delà d'un certain nombre de passages), le Conseil constitutionnel a estimé que ce choix relevait de la marge d'appréciation du législateur.

Le Conseil constitutionnel en a donc conclu que « *pour déterminer les conditions de modulation du montant du droit départemental de passage, le législateur s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels en fonction du but poursuivi. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit ainsi être écarté* » (paragr. 9).

C. – Le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir

1. – La jurisprudence constitutionnelle

La valeur constitutionnelle de la liberté d'aller et de venir a été affirmée pour la première fois dans la décision n° 79-107 DC précitée : « *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 ; que, si la loi du 30 juillet 1880 dispose : "Il ne sera plus construit à l'avenir de ponts à péage sur les routes nationales ou départementales", il ne saurait en résulter que le principe de la gratuité de la circulation sur ces voies publiques doit être regardé, au sens du préambule de la Constitution de 1946, repris par celui de la Constitution de 1958, comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République* ».

Alors qu'il l'avait rattachée à la liberté individuelle²⁵, le Conseil constitutionnel retient une définition autonome de la liberté d'aller et de venir depuis la décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999²⁶. Il la rattache explicitement aux articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 depuis sa décision n° 2003-467 du 13 mars 2003²⁷.

²⁵ Par exemple dans la décision n° 92-307 DC du 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, cons. 12 et 13.

²⁶ Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. 2.

²⁷ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 16

Elle est une composante de la liberté personnelle²⁸.

La plupart des décisions rendues en matière de liberté d'aller et de venir portent sur la conciliation de ce principe avec les objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ou de recherche des auteurs d'infractions. Par exemple, suivant un considérant de principe formulé dans ses décisions n^{os} 2010-13 QPC du 9 juillet 2010 et 2011-625 DC du 10 mars 2011 : « *les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif* ».

2. – L'application à l'espèce

L'association requérante soutenait que, compte tenu du montant maximal du droit de passage, les dispositions contestées portaient une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir, le pont étant parfois « *l'unique accès public routier à l'île* »²⁹. Elle rappelait ainsi que si, jusqu'à 2009, le droit de passage ne pouvait excéder 3,05 euros par véhicule, le quatrième alinéa de l'article L. 321-11 du code de l'environnement permettait désormais de fixer une imposition atteignant 60 euros.

Avant la décision commentée, le Conseil constitutionnel n'avait jamais été amené à apprécier la conformité de mesures fiscales au principe de la liberté d'aller et de venir. En effet, une imposition n'est pas, en principe, de nature à affecter une telle liberté.

Il s'ensuit que la plupart des formulations de principe relatives à la liberté d'aller et de venir portent, comme évoqué précédemment, sur la conciliation de ce principe avec les objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ou de recherche des auteurs d'infractions.

Le Conseil constitutionnel a donc dégagé une formulation de principe sur la nature de son contrôle en matière d'impositions de toute nature, selon laquelle : « *La liberté d'aller et de venir est protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté par l'institution d'une imposition doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* » (paragr. 10).

²⁸ Décision n^o 2008-562 DC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, cons. 13.

²⁹ 1^{ères} observations, p. 19.

Procédant comme à son habitude, le Conseil a recherché s'il existait un motif d'intérêt général de nature à justifier l'atteinte portée à la liberté d'aller et de venir. Il a ainsi considéré qu'« *en instituant le droit départemental de passage afin de limiter le trafic routier et de préserver l'environnement, le législateur a poursuivi un but d'intérêt général* » (paragr. 11). Dès lors qu'il visait à limiter le trafic routier à destination des îles maritimes et à préserver l'environnement, le droit départemental de passage relevait de la fiscalité incitative.

Puis, le Conseil a vérifié la proportionnalité de l'atteinte, au regard de ce motif d'intérêt général et des garanties prévues par le législateur : « *d'une part, en vertu du premier alinéa de l'article L. 321-11 du code de l'environnement, seuls les passagers des véhicules terrestres à moteur sont redevables de l'imposition. Ceux utilisant d'autres moyens de transport pour se rendre sur l'île n'y sont pas soumis. D'autre part, le montant maximum du droit départemental de passage ne peut être regardé comme excessif* » (paragr. 12).

Le Conseil en a conclu que l'atteinte portée à la liberté d'aller et de venir était de faible intensité : « *le législateur n'a pas porté à la liberté d'aller et de venir une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi. Le grief tiré de la méconnaissance de cette liberté doit donc être écarté* » (paragr. 13).

Après avoir considéré qu'aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit n'était méconnu, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les quatrième et huitième alinéas de l'article L. 321-11 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant 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.