

N^{os} 1601037 - 1601056 - 1601572

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION POUR LA GRATUITE
DU PONT DE L'ÎLE D'OLÉRON (AGPIO)**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme K...

Le tribunal administratif de Poitiers

M. Baptiste Henry
Rapporteur

(2^{ème} chambre)

M. Sébastien Ellie
Rapporteur public

Audience du 29 juin 2017
Lecture du 13 juillet 2017

C+
135-01

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête, enregistrée sous le n° 1601037 le 10 mai 2016, et un mémoire, enregistré le 14 juin 2016, l'association pour la gratuité du pont de l'île d'Oléron (AGPIO) demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 22 avril 2016 par laquelle la commission permanente du département de la Charente-Maritime a fixé la question à poser aux électeurs en application de la délibération du 24 mars 2016 du conseil départemental décidant de consulter les électeurs de l'île d'Oléron sur le projet d'instauration du droit départemental de passage sur le pont d'Oléron ;

2°) de mettre à la charge du département de la Charente-Maritime les entiers frais et dépens au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération attaquée est entachée d'une erreur de droit dès lors que la question retenue indique que le droit départemental de passage permettra de financer, notamment, l'entretien et l'exploitation du pont d'Oléron alors que cette finalité n'est pas prévue par les dispositions de l'article L. 321-11 du code de l'environnement ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales dès lors que le périmètre de la consultation, qui comprend uniquement les communes situées sur l'île d'Oléron, est trop restreint.

Par deux mémoires, enregistrés les 14 juin et 26 septembre 2016, l'association pour la gratuité du pont de l'île d'Oléron (AGPIO) demande au tribunal, en application de l'article 23-1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et à l'appui de sa requête, de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des quatrième et huitième alinéas de l'article L. 321-11 du code de l'environnement.

Elle soutient que ces dispositions, qui sont applicables au litige et n'ont jamais été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, méconnaissent la liberté d'aller et venir ainsi que le principe d'égalité devant les charges publiques.

Par un mémoire enregistré le 7 juillet 2016, le département de la Charente-Maritime, représenté par Me de Froment, soutient que les conditions posées par l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies et, en particulier, que la question prioritaire de constitutionnalité est dépourvue de caractère sérieux.

Le département de la Charente-Maritime n'a pas produit d'autre mémoire.

II. Par une requête, enregistrée sous le n° 1601056 le 12 mai 2016, et un mémoire, enregistré le 27 octobre 2016, Mme K... demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 24 mars 2016 par laquelle le conseil départemental de la Charente-Maritime a décidé de consulter les électeurs de l'île d'Oléron sur le projet d'instauration du droit départemental de passage sur le pont d'Oléron ;

2°) d'annuler la délibération du 22 avril 2016 par laquelle la commission permanente du département de la Charente-Maritime a fixé, pour l'application de la délibération du 24 mars 2016 du conseil départemental, la question à poser aux électeurs.

Elle soutient que :

- la délibération du 24 mars 2016 du conseil départemental est illégale dès lors que la consultation locale ne se justifie pas puisqu'il revenait uniquement à la communauté de communes de l'île d'Oléron de demander au département de la Charente-Maritime d'instaurer le droit départemental de passage sur le pont d'Oléron ; en organisant cette consultation, le département désavoue le conseil communautaire qui a sollicité, par une délibération du 17 décembre 2014, l'instauration du droit départemental de passage ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales dès lors que le périmètre de la consultation, qui comprend uniquement les communes situées sur l'île d'Oléron, est trop restreint ;

- la délibération du 22 avril 2016 de la commission permanente est entachée d'une erreur de droit dès lors que la question retenue indique que le droit départemental de passage permettra de financer, notamment, l'entretien et l'exploitation du pont d'Oléron alors que cette finalité n'est pas prévue par les dispositions de l'article L. 321-11 du code de l'environnement ;

- ces deux délibérations portent atteinte aux caractères universel et égal du suffrage dès lors qu'elles ne prévoient pas la possibilité de voter par procuration.

Par deux mémoires en défense enregistrés les 30 septembre et 8 novembre 2016, le département de la Charente-Maritime, représenté par Me de Froment, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de Mme K... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le moyen tiré de ce qu'il aurait désavoué le conseil communautaire de l'île d'Oléron est inopérant ;
- le moyen tiré de ce que la question définie par la délibération du 22 avril 2016 est entachée d'une erreur de droit manque en fait dès lors que cette délibération a été retirée par une délibération du 24 juin 2016 ;
- les autres moyens de la requête ne sont pas fondés.

III. Par une requête, enregistrée sous le n° 1601572 le 11 juillet 2016, et un mémoire, enregistré le 23 septembre 2016, l'association pour la gratuité du pont de l'île d'Oléron (AGPIO) demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 24 juin 2016 par laquelle le conseil départemental de la Charente-Maritime a, d'une part, confirmé sa délibération du 24 mars 2016 en tant qu'elle décide de consulter les électeurs de l'île d'Oléron sur le projet d'instauration du droit départemental de passage sur le pont d'Oléron, d'autre part, fixé une nouvelle date et une nouvelle question pour cette consultation et, enfin, retiré la délibération de la commission permanente du 22 avril 2016 ;

2°) de mettre à la charge du département de la Charente-Maritime une somme de 150 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération méconnaît les dispositions de l'article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales dès lors que le périmètre de la consultation, qui comprend uniquement les communes situées sur l'île d'Oléron, est trop restreint ;
- la question qui sera posée lors de la consultation est orientée et entachée d'une erreur de droit.

Par un mémoire en défense enregistré le 13 septembre 2016, le département de la Charente-Maritime, représenté par Me de Froment, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'association requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2017-631 QPC du 24 mai 2017 statuant sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'AGPIO ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Henry, rapporteur,
- les conclusions de M. Ellie, rapporteur public,
- et les observations de M. Rivault, président de l'AGPIO, et de Me Riquier, représentant le département de la Charente-Maritime.

1. Considérant que, par une délibération du 17 décembre 2014, la communauté de communes de l'île d'Oléron a demandé au conseil départemental de la Charente-Maritime de se prononcer sur l'instauration du droit départemental de passage, dit « écotaxe », sur le pont d'Oléron ; que, par délibération du 24 mars 2016, le conseil départemental a décidé d'organiser une consultation des électeurs de l'île d'Oléron afin de connaître leur avis sur l'instauration d'un tel droit et a donné délégation à la commission permanente pour fixer la question à soumettre aux électeurs ; que la commission permanente a, par délibération du 22 avril 2016, arrêté les termes de cette question ; qu'à la suite de la suspension de cette délibération par une ordonnance du juge des référés du 30 mai 2016, le conseil départemental a pris une nouvelle délibération, le 24 juin 2016, afin, d'une part, de confirmer sa délibération du 24 mars 2016 en tant qu'elle décide de consulter les électeurs de l'île d'Oléron, d'autre part, de fixer une nouvelle date et une nouvelle question pour cette consultation et, enfin, de retirer la délibération de la commission permanente du 22 avril 2016 ;

Sur la jonction :

2. Considérant que les deux requêtes présentées par l'AGPIO et celle présentée par Mme K... présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

Sur l'étendue du litige :

3. Considérant que, par une délibération du 24 juin 2016, le conseil départemental de la Charente-Maritime a retiré la délibération de la commission permanente du 22 avril 2016 fixant la question à soumettre aux électeurs de l'île d'Oléron ; que, toutefois, la délibération du 24 mars 2016 n'est pas devenue définitive puisqu'elle fait l'objet de la requête n° 1601572 présentée par l'AGPIO ; que, par suite, les conclusions dirigées contre la délibération de la commission permanente du 22 avril 2016 ne sont pas devenues sans objet ; qu'il y a toujours lieu d'y statuer et à supposer que le département de la Charente-Maritime ait entendu soulever une exception de non-lieu, celle-ci doit être écartée ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

4. Considérant que l'article L. 321-11 du code de l'environnement dispose : « *A la demande de la majorité des communes ou des groupements de communes compétents en matière d'aménagement, d'urbanisme ou d'environnement d'une île maritime reliée au continent par un ouvrage d'art, le conseil départemental peut instituer un droit départemental de passage dû par les passagers de chaque véhicule terrestre à moteur empruntant cet ouvrage entre le continent et l'île. / Le droit mentionné au premier alinéa est établi et recouvré au profit du département. (...)*

/ Le montant de ce droit est fixé par le conseil départemental après accord avec la majorité des communes et groupements de communes mentionnés au premier alinéa. / Le montant du droit de passage 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. / Lorsqu'est perçu le droit départemental mentionné au premier alinéa, l'usage de l'ouvrage d'art entre le continent et l'île peut en outre donner lieu à 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. (...) / Lorsqu'il y a versement d'une redevance pour services rendus, le montant du droit départemental de passage mentionné au premier alinéa du présent article est calculé de telle sorte que le montant total perçu, lors du passage d'un véhicule, ne puisse excéder trois fois le montant forfaitaire mentionné au quatrième alinéa. / Le cas échéant, les frais de perception du droit départemental de passage et de la redevance pour services rendus s'imputent à due concurrence sur les produits de ceux-ci. / La délibération du conseil départemental sur le droit de passage peut prévoir des tarifs différents ou la gratuité, sans préjudice de la modulation éventuelle de la redevance d'usage, selon les diverses catégories d'usagers 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 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 de l'accomplissement d'une mission de service public. / Le produit du droit départemental de passage est inscrit au budget du département après déduction des coûts liés à sa perception ainsi que des coûts liés aux opérations de gestion et de protection des espaces naturels insulaires dont le département est le maître d'ouvrage ; les sommes correspondantes sont destinées au financement de mesures de protection et de gestion des espaces naturels insulaires ainsi que du développement de transports en commun fonctionnant avec des véhicules propres (...). / Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article. » ;

En ce qui concerne la question prioritaire de constitutionnalité relative aux dispositions des quatrième et huitième alinéas de l'article L. 321-11 du code de l'environnement :

5. Considérant que par une décision n° 2017-631 QPC du 24 mai 2017, le Conseil constitutionnel, statuant sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'AGPIO, a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que ces dispositions portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté ;

En ce qui concerne le moyen tiré de ce que les délibérations du conseil départemental de la Charente-Maritime des 24 mars et 24 juin 2016 ont fixé un périmètre de consultation trop restreint :

6. Considérant que l'AGPIO et Mme K... soutiennent que le périmètre de la consultation, qui comprend uniquement les électeurs de l'île d'Oléron, est trop restrictif eu égard aux dispositions de l'article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales et que le périmètre qui aurait dû être retenu est celui du pays Marennes Oléron ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales : « *Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. La consultation peut être limitée aux électeurs*

d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité » ; qu'il résulte de ces dispositions que lorsqu'une collectivité décide de consulter ses électeurs sur une décision qu'elle envisage de prendre, elle doit, en principe, consulter l'ensemble de ses électeurs ; que, toutefois, elle peut, lorsque la décision envisagée concerne uniquement une partie du ressort de la collectivité, réduire, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, le périmètre de la consultation à cette seule partie du territoire ; que, dans pareil cas, la réduction du périmètre ne doit pas conduire à exclure de la consultation des électeurs intéressés à la décision envisagée ;

8. Considérant que le pont d'Oléron relie, depuis la commune de Bourcefranc-le-Chapus, membre de la communauté de communes du Bassin de Marennes, le continent à l'île d'Oléron ; que le Pays Marennes Oléron est un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) constitué de la communauté de communes de l'île d'Oléron et de celle du bassin de Marennes ; que le PETR élabore, en application des dispositions de l'article L. 5741-2 du code général des collectivités territoriales, un projet de territoire qui « *définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle* » et « *précise les actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique qui sont conduites par les établissements publics de coopération intercommunale ou, en leur nom et pour leur compte, par le pôle d'équilibre territorial et rural* » ; que le périmètre du PETR du pays Marennes Oléron correspond au périmètre du schéma de cohérence territoriale, dont il s'est d'ailleurs vu confier l'élaboration en application des dispositions de l'article L. 5741-3 du code général des collectivités territoriales ; qu'ainsi, un certain nombre de politiques publiques structurantes sont élaborées et en partie mises en œuvre à l'échelle de ce territoire ; qu'en outre, l'économie touristique des communes du département de la Charente-Maritime situées sur le continent, en particulier celles faisant partie du PETR Marennes Oléron, est étroitement liée à l'économie touristique de l'île ; que, par ailleurs, certains services publics sont organisés à l'échelle de ce pays, obligeant les habitants de l'île à venir effectuer certaines de leurs démarches sur le continent, mais aussi certains habitants du continent à se rendre sur l'île ; que tel est le cas, par exemple, pour les demandeurs d'emploi des communes de Bourcefranc-le-Chapus et de Marennes, situées sur le continent, qui dépendent de l'agence Pôle emploi de Saint-Pierre d'Oléron, commune située sur l'île d'Oléron ; que, dans ces conditions, compte tenu de l'enjeu de l'instauration du droit départemental de passage sur le pont d'Oléron au regard de politiques publiques décidées et mises en œuvre sur le territoire du pays Marennes Oléron, de son potentiel impact économique sur les communes continentales de ce pays et de ses conséquences pratiques pour les habitants de ces communes, les électeurs de ce territoire doivent être regardés comme étant intéressés par le projet d'instaurer ce droit ; qu'ainsi, en les excluant de la consultation, le département de la Charente-Maritime a méconnu les dispositions précitées de l'article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requérantes sont fondées à soutenir que les délibérations du conseil départemental de la Charente-Maritime des 24 mars et 24 juin 2016 sont illégales et doivent être annulées ;

En ce qui concerne le moyen tiré de ce que la délibération de la commission permanente du 22 avril 2016 fixant la question à poser aux électeurs est entachée d'une erreur de droit :

10. Considérant que les requérantes soutiennent que la question que la commission permanente a fixé est entachée d'une erreur de droit en ce qu'elle indique, à tort, que le droit départemental de passage permettra de financer, entre autres, l'entretien et l'exploitation du pont d'Oléron ; que la délibération litigieuse fixe la question en ces termes : « Êtes-vous favorable à

l'instauration d'un droit départemental de passage sur le pont d'Oléron pour les non résidents permanents, comme le prévoit l'article L. 321-11 du code de l'environnement, afin de financer la protection des espaces naturels insulaires, le développement des transports en commun avec des véhicules propres ainsi que l'entretien et l'exploitation du pont ? » ;

11. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 321-11 du code de l'environnement, citées au point 4 du présent jugement, que le droit départemental de passage est destiné au financement de mesures de protection et de gestion des espaces naturels insulaires ainsi qu'au développement de transports en commun fonctionnant avec des véhicules propres ; que ces dispositions ajoutent que, lorsque le droit départemental de passage est perçu, l'usage de l'ouvrage d'art entre le continent et l'île peut en outre donner lieu à 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 ;

12. Considérant que la question arrêtée par la délibération de la commission permanente du 22 avril 2016 indique que le produit du droit départemental de passage que le département envisage d'instaurer sera affecté, entre autres, à l'entretien et à l'exploitation du pont alors que l'article L. 321-11 du code de l'environnement n'assigne cette finalité qu'à la seule redevance pour services rendus ; qu'ainsi, cette question est entachée d'une erreur de droit de nature à priver les électeurs de la possibilité de se prononcer de manière éclairée sur le projet d'instaurer un droit départemental de passage sur le pont d'Oléron ; que, par suite, les requérantes sont fondées à soutenir que la délibération de la commission permanente du 22 avril 2016 est illégale et doit être annulée ;

13. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes, que les trois délibérations attaquées doivent être annulées ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Considérant que les dispositions de cet article font obstacle à ce que soit mises à la charge de l'AGPIO et de Mme K..., qui ne sont pas les parties perdantes, les sommes demandées par le département de la Charente-Maritime au titre des frais qu'il a exposés et qui ne sont pas compris dans les dépens ; que, par ailleurs, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du département de la Charente-Maritime la somme demandée par l'AGPIO au même titre ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les délibérations du conseil départemental de la Charente-Maritime du 24 mars 2016 et du 24 juin 2016 ainsi que la délibération du 22 avril 2016 de la commission permanente de ce conseil départemental sont annulées.

Article 2 : Les conclusions présentées par l'AGPIO et le département de la Charente-Maritime au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour la gratuité du pont de l'île d'Oléron, à Mme K... et au département de la Charente-Maritime.

Délibéré après l'audience du 29 juin 2017, à laquelle siégeaient :

M. Lemoine, président,
Mme Wohlschlegel, conseiller,
M. Henry, conseiller.

Lu en audience publique le 13 juillet 2017.

Le rapporteur,

Signé

B. HENRY

Le président,

Signé

D. LEMOINE

Le greffier,

Signé

J.-M. TEXIER

La République mande et ordonne au préfet de la Charente-Maritime en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef,
Le greffier,

C. NOIRIEL