

PISTES CYCLABLES ET POUVOIRS DE POLICE...

Le Tribunal administratif de Lyon vient de rendre un jugement intéressant sur les obligations des collectivités et de leurs EPCI sur le maintien de la circulation cyclable sur les pistes existantes (TA Lyon, 6 novembre 2020, 1904027).

Ce jugement est l'occasion de rappeler les règles régissant la répartition des compétences entre les communes et leurs EPCI.

I – La circulation sur les pistes cyclables

Dans l'affaire soumise au Tribunal administratif, un usager des voies cyclables de la métropole de Lyon, avait demandé en 2018 au président de la métropole d'exercer ses pouvoirs de police de la circulation en sanctionnant les propriétaires des véhicules motorisés dont le stationnement était très gênant et de poursuivre les personnes coupables de délit d'entrave à la circulation, conformément aux articles R. 417-11 et L. 412-1 du code de la route.

Cet usager avait effectivement constaté le stationnement et l'arrêt sur les voies et pistes cyclables de véhicules automobiles, de même que la présence d'encombrants, soit de manière ponctuelle soit de manière pérenne, par divers objets. Il s'agissait notamment des étals de marché, des supports de panneaux publicitaires, des pots de fleurs ou des estrades, sans signalisation indiquant aux cyclistes de quelle manière ils doivent ou peuvent les contourner, ni d'aucun aménagement permettant aux cyclistes, le cas échéant, de rejoindre la circulation sur la chaussée de manière sécurisée.

Il lui avait demandé également de s'assurer que les intervenants effectuant des travaux de réfection des voies communales respectent le règlement de voirie de la métropole, prévoyant le maintien des voies réservées et à défaut la mise en place d'un itinéraire le plus court possible et offrant les mêmes conditions de sécurité.

A l'époque, ces demandes n'avaient pas fait l'objet de réponses et de suites particulières, ou en tout cas de suites formalisées pouvant être opposées à l'usager, la métropole de Lyon prêtant par ailleurs une attention particulière au maintien des itinéraires cyclables.

Les faits étant visiblement avérés et l'usager produisant des photographies montrant la récurrence de ces situations, le Tribunal a considéré que la collectivité avait commis une faute en ne mettant pas fin à ces situations.

Il a jugé en particulier :

« qu'en tolérant sur plusieurs pistes cyclables la présence d'encombrants de toutes sortes, et en laissant les permissionnaires de voirie réalisant des travaux occuper l'emprise de ces pistes sans assurer la continuité des voies cyclables dans les conditions prévues au point 2.1 de l'annexe au règlement de voirie, alors qu'elle avait été dûment informée de l'existence de ces obstacles à plusieurs reprises, la métropole a manqué à son obligation d'entretien normal de la voie publique et a, ainsi, commis une faute de nature à engager sa responsabilité ».

Il n'a néanmoins pas condamné la métropole à verser une indemnité à l'intéressé dès lors qu'il ne justifiait pas *« personnellement de l'existence d'un préjudice direct et certain lié à la crainte de subir un accident ou un dommage grave, en raison de la seule présence d'encombrants ou de travaux sur les pistes et voies cyclables, à l'occasion de ses déplacements à vélo dans la métropole de Lyon ».*

En la matière, les collectivités sont de plus en plus confrontées à des contentieux sur les pistes cyclables, que ce soit pour leur création et leur aménagement, rendus obligatoires dans certains cas par le code de l'environnement (art. L 228-2 CE) ou sur leur utilisation effective par les usagers.

Sur ce dernier point, la police spéciale du stationnement permet effectivement de sanctionner et de poursuivre les propriétaires de véhicules stationnant sur les postes et voies cyclables. La police de la conservation du domaine public routier, appartenant à son gestionnaire, doit également le conduire à prendre les mesures permettant d'éviter que les pistes cyclables soient occupées par des encombrants ne faisant l'objet d'aucune signalisation adéquate.

Ce jugement montre qu'il faut en pratique :

- être très attentif aux situations, dangereuses ou non, qui peuvent être constatées sur les pistes cyclables, ainsi qu'aux demandes d'usagers ou associations pouvant être formulées sur la circulation sur ces pistes, et de remédier aux situations constatées ;
- assurer la « traçabilité » des mesures prises et des infractions relevées, pour se défendre en cas d'accident et/ou en cas de contentieux.

II – L'identification du gestionnaire de la voirie et de l'autorité de police du stationnement

II.1 - L'identification du gestionnaire de la voirie

L'article L.228-2 du code de l'environnement détermine une obligation légale en matière d'aménagement d'itinéraires cyclables à l'occasion des réalisations ou des rénovations de voies urbaines. La collectivité compétente en matière de voirie constitue donc, par principe, l'autorité gestionnaire de ces voies cyclables. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi d'orientation des mobilités du 24 décembre dernier, les Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM) pourront contribuer au financement de la réalisation de ces voies sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité compétente en matière de voirie.

La compétence voirie constitue une compétence obligatoire et intégrale pour les communautés urbaines et les métropoles. Celles-ci seront donc nécessairement les gestionnaires de la voirie.

En revanche, la voirie ne constitue qu'une compétence facultative pour les communautés de communes et d'agglomération. De plus, dans l'hypothèse où ces communautés se seraient dotées de la compétence voirie, cette-dernière étant d'intérêt communautaire, sera partagée entre la communauté et ses communes membres. Ainsi, selon les voies (d'intérêt communautaire ou non) le gestionnaire de la voirie, titulaire de la police de la conservation du domaine, sera, soit la communauté, soit ses communes membres.

II.2 – L'identification de l'autorité disposant du pouvoir de police spéciale du stationnement

Le transfert de la compétence voirie à un EPCI à fiscalité propre peut conduire au transfert des pouvoirs de police spéciale de la circulation et du stationnement à son président, selon la procédure particulière rappelée ci-après.

Les pouvoirs de police spéciale qui pourraient être transférés au président de l'EPCI à FP exerçant la compétence voirie, recouvre les attributions des maires visés aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6-1 du CGCT qui s'appliquent :

- sur les voies du domaine public communal et intercommunale à l'intérieur et à l'extérieur des agglomérations ;
- sur les voies privés ouvertes à la circulation publique à l'intérieur des agglomérations ;
- sur les voies nationales et départementales à l'intérieur des agglomérations.

Ne sont donc pas concernées par le transfert de ce pouvoir de police spéciale, les routes départementales et nationales hors des agglomérations et les routes à grande circulation à l'intérieur et hors des agglomérations. Les attributions du maire relatives à la police de la circulation et la police de la conservation sur les chemins ruraux⁽ⁱ⁾, sur l'intégralité du territoire de la commune, sont également exclues du champ de ce transfert.

La police de la circulation et du stationnement n'étant pas sécables, le transfert de ces pouvoirs au président permettra à celui-ci d'intervenir sur l'ensemble des voies précitées concernées par le transfert, et ce, alors même que l'EPCI à FP ne serait doté que d'une partie de la compétence voirie, définie d'intérêt communautaire. Ainsi, même si les communes ont conservé leur compétence pour les voies d'intérêt communale, seul le président, bénéficiant du transfert, sera compétent pour exercer la police de la circulation et du stationnement sur les voies relevant de la compétence des communes.

La loi du 22 juin 2020⁽ⁱⁱ⁾ est venu modifier les règles régissant le transfert automatique des pouvoirs de police spéciale de la circulation et du stationnement suite à chaque élection d'un président de l'EPCI compétent en matière de voirie. Les règles applicables diffèrent selon que le précédant président exerçait ou non ces pouvoirs de police spéciale sur le territoire de la commune.

- Dans l'hypothèse où l'ancien président les exerçait sur le territoire de la commune, le nouveau président conservera, à compter de son élection, celui-ci sur le territoire de la commune. Toutefois, dans un délai de 6 mois suivant cette élection, le Maire pourra s'opposer à la reconduction du transfert. A cette fin, il devra adopter un arrêté qui devra être publié et transmis au préfet. Puis, le maire devra notifier son arrêté au président par LRAR ou par remise en main propre. Cette notification mettra fin au transfert du pouvoir de police spéciale sur le territoire de la commune. Ce n'est qu'à cette date que le maire récupèrera l'exercice de son pouvoir de police. Entre la date d'élection du président et la notification de l'arrêté d'opposition, c'est le président qui exercera le pouvoir de police spéciale sur le territoire de la commune, et qui, à ce titre, pourra voir sa responsabilité et celle de l'EPCI à FP engagées.
- Dans l'hypothèse où l'ancien président n'exerçait pas le pouvoir de police spéciale sur le territoire de la commune, le nouveau président ne se verra pas transférer celui-ci dès son élection mais, le cas échéant, à l'issue d'un délai de 6 ou 7 mois suivant cette date. Ainsi, jusqu'à l'éventuel transfert de leur pouvoir de police spéciale, le Maire conservera l'exercice de celui-ci. Pendant un délai de 6 mois suivant la date de l'élection du président, le maire de la commune pourra décider de s'opposer au transfert. A cette fin, il adoptera un arrêté qui devra être publié et transmis au Préfet. Le Maire devra alors notifier son arrêté au président, par LRAR ou par remise en main propre. Une telle opposition du maire fera obstacle au transfert. Le maire ne sera donc à aucun moment dessaisi de l'exercice de ses pouvoirs de police spéciale. A l'inverse, dans l'hypothèse où le maire déciderait de ne pas s'opposer au transfert, celui-ci n'interviendra, le cas échéant, qu'à l'expiration :
- de ce délai de 6 mois, si aucun maire des communes membres ne s'est opposé au transfert ou à la reconduction du pouvoir de police spéciale;
 - ou d'un délai de 7 mois suivant l'élection du nouveau président, si un (ou plusieurs) maire(s) s'est opposé au transfert ou à la reconduction du transfert et si le président n'a pas renoncé à celui-ci.

Dans l'hypothèse où un ou plusieurs maires se seraient opposés au transfert ou à la reconduction du transfert, le président disposera, d'un délai d'1 mois suivant l'expiration du délai de 6 mois précité, pour décider ou non de renoncer à l'exercice de ce pouvoir de police. Afin de renoncer, le président devra adopter un arrêté. Celui-ci devra être publié et être transmis au préfet. Il devra alors notifier son arrêté à chacun des maires de ses communes membres par LRAR ou par remise en main propre. Une telle renonciation conduira :

- Pour les communes sur le territoire desquelles l'ancien président exerçait son pouvoir de police spéciale, à la restitution de celui-ci aux maires qui ne s'étaient pas opposés à la reconduction du transfert, dès la notification de l'arrêté de renonciation ;
- Et, pour les communes sur le territoire desquelles l'ancien président n'exerçait pas son pouvoir de police, à ce que le pouvoir de police spéciale des maires qui ne s'étaient pas opposés au transfert, ne lui soit pas transféré à l'expiration du délai de 7 mois suivant son élection.

La renonciation concernera le territoire de l'ensemble des communes membres. Le président ne pourrait pas régulièrement décider de renoncer au transfert ou à sa reconduction que sur une partie de son territoire. A l'inverse, dans la mesure où le Président ne renoncerait pas au transfert, celui-ci ne l'exercera que sur le territoire des communes pour lesquelles leur maire ne se serait pas opposé à son transfert ou à sa reconduction.

Il en résulte donc que selon le territoire des communes membres de l'EPCI compétent en matière de voirie, le titulaire de la police de la conservation du domaine et de la police spéciale du stationnement pourra être distinct.

Sur un plan pratique, une coordination de ces acteurs est indispensable pour lutter efficacement contre les obstacles présents sur les pistes cyclables et éviter l'engagement de leur responsabilité.

Notes

- (i) Article L.161-5 du code rural et de la pêche maritime
- (ii) Article 11 de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020

Rédacteurs



Jean-Marc PETIT
Avocat Associé

Tel : + 33 (0)4 72 41 15 75
Email : jean-marc.petit@adamas-lawfirm.com



Simon REY
Avocat Associé

Tel : + 33 (0)4 72 41 15 75
Email : simon.rey@adamas-lawfirm.com