

N° 2301327

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION DROIT ACCESSIBILITE
MOBILITE METROPOLE ORLEANS (DAMMO)

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Aurore Bardet
Rapporteure

Le tribunal administratif d'Orléans

5^{ème} chambre

M. Alexandre Lombard
Rapporteur public

Audience du 4 février 2025
Décision du 18 février 2025

71-02-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 6 avril 2023, l'association Droit accessibilité mobilité métropole Orléans demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le président de Orléans Métropole a refusé de faire droit à sa demande du 10 décembre 2022 tendant à la mise en conformité de la rue Porte Dunoise à Orléans ;

2°) d'enjoindre à Orléans métropole de réaliser des travaux de voirie rue Porte Dunoise à Orléans conformément aux prescriptions légales concernant l'accessibilité de la voirie et des espaces publics aux personnes en situation de handicap, les aménagements cyclables et la sécurité des piétons, dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 50 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de Orléans Métropole la somme d'un euro sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'une illégalité externe dès lors que la commune n'a pas délivré d'accusé de réception à son recours gracieux en méconnaissance des articles L. 112-3 et R. 112-5 du code des relations entre le public et l'administration ;

- elle méconnaît les dispositions relatives aux pentes et aux dévers de l'arrêté du 15 janvier 2007 portant application du décret n° 2006-1658 du 21 décembre 2006 relatifs aux prescriptions techniques pour l'accessibilité de la voirie et des espaces publics ;
- l'aménagement cyclable consiste en un simple marquage au sol alors que la rue est à double sens de circulation ;
- les « grands principes concernant l'accessibilité » sont méconnus.

Par un mémoire en défense enregistré le 19 décembre 2024, Orléans Métropole, représentée par Me Richer, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association requérante la somme de 2.000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Un mémoire complémentaire produit par l'association requérante a été enregistré le 29 janvier 2025 et n'a pas été communiqué.

A la suite d'une demande de pièces complémentaires, Orléans Métropole a produit une pièce enregistrée le 3 février 2025 qui n'a pas été communiquée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 ;
- le pacte international relatif aux droits civil et politiques du 19 décembre 1966 ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;
- la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 ;
- la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 ;
- le décret n° 2006-1657 du 21 décembre ;
- le décret n° 2006-1658 du 21 décembre 2006 ;
- le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 ;
- l'arrêté du 15 janvier 2007 portant application du décret n° 2006-1658 du 21 décembre 2006 relatif aux prescriptions techniques de la voirie et des espaces publics ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la voirie routière ;
- 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 Mme Bardet,
- les conclusions de M. Lombard, rapporteur public,
- et les observations de M. Pierens, président de l'association Droit accessibilité mobilité métropole Orléans et de Me Richer, représentant Orléans Métropole.

Une note en délibéré présentée par l'association Accessibilité Mobilité Métropole Orléans a été enregistrée le 4 février 2025.

Considérant ce qui suit :

1. Orléans Métropole a entrepris au cours de l'année 2021 des travaux de requalification de la voirie située rue Porte Dunoise sur le territoire de la commune d'Orléans (45000). L'association Droit accessibilité mobilité métropole Orléans (DAMMO), qui a notamment pour objet la défense des cyclistes, piétons, personnes à mobilité réduite et de tous les usagers des cheminements piétons et cyclables dans les communes de la métropole d'Orléans, a demandé le 10 décembre 2022 au président de Orléans Métropole la mise en conformité des travaux réalisés au regard des non conformités qu'elle a constatées avec les dispositions de l'arrêté du 15 janvier 2007 portant application du décret n° 2006-1658 du 21 décembre 2006 relatif aux prescriptions techniques pour l'accessibilité de la voirie et des espaces publics ainsi qu'avec celles des articles L. 228-2 du code de l'environnement. Par la présente requête, l'association DAMMO demande au tribunal d'annuler le refus implicite opposé à sa demande.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le cadre juridique :

2. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus de l'autorité compétente de se mettre en conformité avec ses obligations légales et réglementaires réside dans l'obligation pour cette autorité d'y procéder, que le juge peut prescrire, même d'office, en vertu de l'article L. 911-1 du code de justice administrative. Lorsqu'il est saisi de conclusions à fin d'annulation de ce refus, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de ce dernier au regard des règles applicables à la date de sa décision.

En ce qui concerne la recevabilité de la requête :

3. Contrairement aux allégations de Orléans Métropole, il ressort des pièces du dossier que la demande de l'association requérante fondée sur la méconnaissance des dispositions de l'arrêté du 15 janvier 2007 et de l'article L. 228-2 du code de l'environnement avait pour objet « Demande de remise en conformité de la rue Porte Dunoise à Orléans » et était complétée par une pièce jointe comportant des photographies de la rue Porte Dunoise mettant en évidence « quelques exemples » de non-respect des dispositions précitées établis à partir de mesures effectuées à l'aide d'un niveau à bulle et d'un mètre ruban. Cette demande permettait ainsi à l'administration, au besoin après avoir pris l'attache de l'association DAMMO, d'apprécier les non-conformités alléguées. La fin de non-recevoir doit par suite être écartée.

En ce qui concerne la légalité externe :

4. Selon l'article L. 112-3 du code des relations entre le public et l'administration : « Toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception. (...) ». Si l'association requérante invoque la méconnaissance de cette disposition, l'absence de délivrance d'un accusé de réception de la part de Orléans Métropole à sa demande du 10 décembre 2022 est toutefois sans incidence cependant sur la légalité de la décision attaquée et fait seulement

obstacle à ce que le délai de recours soit opposable. Ainsi, le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 112-3 et R. 112-5 du code des relations entre le public et l'administration est-il inopérant et doit dès lors être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne :

S'agissant de l'application des dispositions de l'arrêté du 15 janvier 2007 pris pour l'application du décret du 21 décembre 2006 :

5. Aux termes de l'article 45 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées : « *I. - La chaîne du déplacement, qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité, est organisée pour permettre son accessibilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. (...)* ». Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 21 décembre 2006 relatif à l'accessibilité de la voirie et des espaces publics : « *A compter du 1er juillet 2007, l'aménagement, en agglomération, des espaces publics et de l'ensemble de la voirie ouverte à la circulation publique et, hors agglomération, des zones de stationnement, des emplacements d'arrêt des véhicules de transport en commun et des postes d'appel d'urgence est réalisé de manière à permettre l'accessibilité de ces voiries et espaces publics aux personnes handicapées ou à mobilité réduite avec la plus grande autonomie possible. Ces dispositions sont applicables à l'occasion de la réalisation de voies nouvelles, d'aménagements ou de travaux ayant pour effet de modifier la structure des voies ou d'en changer l'assiette ou de travaux de réaménagement, de réhabilitation ou de réfection des voies, des cheminements existants ou des espaces publics, que ceux-ci soient ou non réalisés dans le cadre d'un projet de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics.* ».

6. Il résulte de ces dispositions que les prescriptions techniques édictées à cette fin s'imposent, à compter du 1^{er} juillet 2007, à l'autorité compétente à l'occasion de la réalisation de voies nouvelles, d'aménagements ou de travaux ayant pour effet de modifier la structure des voies ou d'en changer l'assiette, ou de travaux de réaménagement, de réhabilitation ou de réfection des voies, des cheminements existants ou des espaces publics, que ceux-ci soient ou non réalisés dans le cadre d'un projet de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics, dès lors qu'ils se situent en agglomération.

7. Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 21 décembre 2006 relatif aux prescriptions techniques pour l'accessibilité de la voirie et des espaces publics : « *I. - Les aménagements destinés à assurer aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, et aux personnes à mobilité réduite l'accessibilité des voies publiques ou privées ouvertes à la circulation publique et des autres espaces publics doivent satisfaire aux caractéristiques techniques suivantes : 1° Cheminements : Le sol des cheminements créés ou aménagés n'est pas meuble, le revêtement n'est pas glissant et ne comporte pas d'obstacle (...) Le profil en travers a une largeur suffisante et dégagée de tout obstacle pour permettre le cheminement des piétons en sécurité. Le mobilier urbain, en particulier les bornes et poteaux, y compris lorsqu'ils sont implantés en porte-à-faux, est aisément détectable par les personnes aveugles ou malvoyantes. / Des cheminements praticables, sans obstacle pour la roue, la canne ou le pied, sont aménagés pour permettre l'usage et la traversée des espaces publics, y compris des voies ou espaces pavés. (...) II.- Les dispositions du présent article ne sont mises en œuvre que s'il n'existe pas d'impossibilité technique constatée par l'autorité gestionnaire de la voirie ou des espaces publics en cause, après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité consultée*

dans des conditions fixées par arrêté ». Aux termes de l'article 2 du même décret : « Un arrêté du ministre chargé de l'équipement précise en tant que de besoin les caractéristiques des équipements et aménagements mentionnées au présent décret. »

8. Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 15 janvier 2007 pris pour l'application de ce décret : « *Les caractéristiques techniques destinées à faciliter l'accessibilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite des équipements et aménagements relatifs à la voirie et aux espaces publics sont les suivantes : (...) 3° Profil en travers : En cheminement courant, le dévers est inférieur ou égal à 2 %. La largeur minimale du cheminement est de 1,40 mètre libre de mobilier ou de tout autre obstacle éventuel. Cette largeur peut toutefois être réduite à 1,20 mètre en l'absence de mur ou d'obstacle de part et d'autre du cheminement.* » Aux termes de l'article 2 de cet arrêté : « *En cas d'impossibilité technique de satisfaire aux prescriptions imposées par le décret n° 2006-1658 du 21 décembre 2006 susvisé ou par le présent arrêté, l'autorité gestionnaire de la voie ou de l'espace public objet du projet de construction, d'aménagement ou de travaux tels que définis à l'article 1er du décret n° 2006-1657 du 21 décembre 2006 susvisé sollicite l'avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité pour dérogation à une ou plusieurs règles d'accessibilité dans les conditions suivantes : - la demande est adressée au préfet en qualité de président de ladite commission avant approbation du projet ; - la demande est accompagnée d'un dossier établi en trois exemplaires comprenant tous les plans et documents permettant à la commission de se prononcer sur la pertinence de la dérogation* ».

9. Il ressort des pièces du dossier que la rue Porte Dunoise a fait l'objet de travaux en 2021. Orléans Métropole indique qu'ils ont consisté en une requalification de la voirie. Il lui incombait par conséquent à cette occasion de mettre les cheminements piétons situés le long de la voie en conformité avec la réglementation applicable ou, en cas d'impossibilité technique, de solliciter une dérogation dans le cadre des dispositions prévues par l'article 2 de l'arrêté du 15 janvier 2007 cité au point 8.

S'agissant de la charge de la preuve :

9. Il appartient au juge de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments versés au dossier par les parties. En vertu des règles gouvernant l'attribution de la charge de la preuve devant le juge administratif, applicables sauf loi contraire, il incombe, en principe, à chaque partie d'établir les faits nécessaires au succès de sa prétention. Il incombe ainsi au demandeur qui supporte la charge de la preuve d'établir la matérialité comme la réalité des aménagements qui ne seraient pas conformes aux dispositions applicables citées plus avant. Il peut à cet effet produire tous éléments de mesure au soutien de ses moyens et prétentions. Il incombe alors à la collectivité en défense d'établir par tous moyens utiles que les mesures réalisées seraient fausses ou erronées. Celle-ci peut ainsi produire des mesures réalisées à sa demande par ses services ou commissaires de justice, sans pouvoir se borner à alléguer que celles réalisées ne l'auraient été ni correctement, ni de manière contradictoire.

S'agissant de la largeur minimum du cheminement :

10. Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 15 janvier 2007 pris pour l'application du décret du 21 décembre 2006 : « *Les caractéristiques techniques destinées à faciliter l'accessibilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite des équipements et*

aménagements relatifs à la voirie et aux espaces publics sont les suivantes : (...) 3° Profil en travers : En cheminement courant, le dévers est inférieur ou égal à 2 %. La largeur minimale du cheminement est de 1,40 mètre libre de mobilier ou de tout autre obstacle éventuel. Cette largeur peut toutefois être réduite à 1,20 mètre en l'absence de mur ou d'obstacle de part et d'autre du cheminement. »

11. En premier lieu, il ressort des pièces produites par l'association requérante, dont la fiabilité des mesures ou l'outil utilisé n'est pas utilement contestée par Orléans Métropole, qu'aux n° 49, 50, en face du 50, 52, 59, 60, en face du 63, 63bis, 65, en face du 67bis, 70, 71, 72 de la rue Porte Dunoise et à l'intersection avec la rue Petit chasseur le trottoir est d'une largeur comprise entre 102 et 139 centimètres en raison de la présence de mobiliers urbains, laquelle est donc inférieure à la largeur minimale de 1,40 mètre requise par les dispositions précitées de l'article 1^{er} de l'arrêté du 15 janvier 2007.

12. Orléans Métropole ne démontre pas qu'un cheminement conforme à cette largeur existerait sur le bord opposé de cette voie ni que des passages piétons seraient aménagés pour permettre la traversée aisée et sécurisée des piétons d'un trottoir à l'autre au droit des numéros de la rue précitée.

13. Toutefois, elle justifie avoir demandé une dérogation à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité en raison d'une impossibilité technique de satisfaire aux obligations précitées qui a rendu un avis favorable le 14 novembre 2023 au motif notamment que « *la visibilité est assurée sur toute la longueur du trottoir et la largeur minimale de passage n'est jamais inférieure à 1 m* ». Par suite, et dès lors qu'elle ne conteste pas ce motif d'impossibilité technique, l'association requérante n'est pas fondée à se prévaloir de la méconnaissance des dispositions du 3° relatives à la largeur minimum du cheminement de l'article 1^{er} de l'arrêté du 15 janvier 2007.

14. En deuxième lieu, il ressort des pièces produites par l'association requérante, dont la fiabilité des mesures ou l'outil utilisé n'est pas utilement contestée par Orléans Métropole, qu'en de nombreux points de la rue Porte Dunoise les pentes sur le profil en travers sont comprises entre 2,3 % et 19,7 % sur 100 centimètres lesquelles sont donc supérieures à la limite de 2 % requise par les dispositions précitées de l'article 1^{er} de l'arrêté du 15 janvier 2007.

15. Toutefois, Orléans Métropole justifie avoir demandé une dérogation à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité en raison d'une impossibilité technique de satisfaire aux obligations précitées, laquelle a rendu un avis favorable le 14 novembre 2023 au motif notamment que « *la topographie des lieux ne permet pas de respecter les pentes sur les devers situés au droit des entrées charretières* ». Par suite, et dès lors qu'elle ne conteste pas ce motif d'impossibilité technique, l'association requérante n'est pas fondée à se prévaloir de la méconnaissance des dispositions du 3° relatives au devers des pentes sur le profil de travers de l'article 1^{er} de l'arrêté du 15 janvier 2007.

S'agissant de l'aménagement d'itinéraires cyclables :

16. Aux termes de l'article L. 228-2 du code de l'environnement : « *A l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides, doivent être mis au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements sous forme de pistes,*

marquages au sol ou couloirs indépendants, en fonction des besoins et contraintes de la circulation. Lorsque la réalisation ou la rénovation de voie vise à créer une voie en site propre destinée aux transports collectifs et que l'emprise disponible est insuffisante pour permettre de réaliser ces aménagements, l'obligation de mettre au point un itinéraire cyclable peut être satisfaite en autorisant les cyclistes à emprunter cette voie, sous réserve que sa largeur permette le dépassement d'un cycliste dans les conditions normales de sécurité prévues au code de la route. / L'aménagement de ces itinéraires cyclables doit tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains, lorsqu'il existe. ».

17. Il résulte de ces dispositions qu'à l'occasion de travaux constitutifs de réalisation ou de rénovation de voies urbaines, il y a obligation de mettre au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements adaptés qui peuvent, en fonction des besoins et contraintes de la circulation, être réalisés sous forme de bandes cyclables. L'itinéraire cyclable dont ces dispositions imposent la mise au point à l'occasion de la réalisation ou de la rénovation d'une voie urbaine doit être réalisé sur l'emprise de la voie ou le long de celle-ci, en suivant son tracé, par la création d'une piste cyclable ou d'un couloir indépendant ou, à défaut, d'un marquage au sol permettant la coexistence de la circulation des cyclistes et des véhicules automobiles. Une dissociation partielle de l'itinéraire cyclable et de la voie urbaine ne saurait être envisagée, dans une mesure limitée, que lorsque la configuration des lieux l'impose au regard des besoins et contraintes de la circulation.

18. D'une part, il résulte de ce qui a été dit au point 9 que les aménagements réalisés par Orléans Métropole doivent être regardés comme une opération de rénovation d'une voie urbaine au sens de l'article L. 228-2 du code de l'environnement.

19. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que le projet d'aménagement se situe dans une voie à double sens et que les itinéraires cyclables sont matérialisés seulement par un marquage au sol constitué de pictogrammes de cycliste avec des flèches. Toutefois, si ces aménagements sont prévus à l'article L. 228-2 du code de l'environnement, ils sont insuffisants pour les chaussées à double sens. Si Orléans Métropole soutient que la voirie, eu égard à sa faible largeur, ne lui permettait pas de réaliser un autre aménagement et que les contraintes de la circulation ne pouvaient que conduire à choisir ce marquage au sol, elle n'apporte aucun élément pour étayer ses allégations. Dans ces conditions, et alors qu'aucun itinéraire alternatif n'est prévu pour les cyclistes, les besoins et contraintes de la circulation n'imposaient pas qu'un simple marquage au sol soit décidé au détriment d'autres aménagements offrant plus de sécurité aux cyclistes.

20. Il résulte de ce qui précède que le refus opposé par Orléans Métropole à la demande d'aménagement d'itinéraires cyclables sur cette portion méconnaît l'article L. 228-2 du code de l'environnement.

S'agissant de la méconnaissance des « grands principes concernant l'accessibilité » :

21. L'association requérante soutient que la décision attaquée méconnaît « les grands principes concernant l'accessibilité ». Au soutien de ce moyen, elle se fonde sur un extrait d'un article publié le 22 janvier 2020 par le ministère de la Transition Ecologique sur son site internet. Toutefois, ce document, qui se borne à rappeler des objectifs généraux de l'action des

collectivités en matière d'accessibilité, est dépourvu de portée normative. Par suite, le moyen doit être écarté.

22. Il résulte de ce qui précède que l'association DAMMO est fondée à soutenir que c'est à tort que le président de Orléans Métropole a refusé d'instituer un aménagement cyclable dans la rue Dunoise située dans la commune d'Orléans.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

23. Il y a lieu d'enjoindre à Orléans Métropole de réaliser les travaux nécessités par la mise en conformité des itinéraires cyclables aux dispositions de l'article L. 228-2 du code de l'environnement ou de rechercher et matérialiser un itinéraire alternatif dans un délai de trois mois suivant la notification du présent jugement. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais de l'instance :

24. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association Droit accessibilité mobilité métropole Orléans, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que Orléans Métropole demande au titre des frais liés au litige. En revanche, il y a lieu en application de ces mêmes dispositions de mettre à la charge de Orléans Métropole la somme demandée de 1 euro à verser à l'association DAMMO.

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision implicite par laquelle le président de Orléans Métropole a refusé de faire droit à la demande de l'association DAMMO du 10 décembre 2022 relative à la mise en conformité de la rue Porte Dunoise est annulée en tant qu'il a refusé d'instituer un aménagement cyclable conforme.

Article 2 : Il est enjoint à Orléans Métropole de réaliser les travaux nécessités par la mise en conformité des itinéraires cyclables de la rue Porte Dunoise aux dispositions de l'article L. 228-2 du code de l'environnement ou de rechercher et matérialiser un itinéraire alternatif, dans le délai de trois mois suivant la notification du présent jugement.

Article 3 : Orléans Métropole versera une somme de 1 euro à l'association Droit accessibilité mobilité métropole Orléans au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Les conclusions de Orléans Métropole présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'association Droit accessibilité mobilité métropole Orléans et à Orléans Métropole.

Délibéré après l'audience du 4 février 2025, à laquelle siégeaient :

M. Samuel Deliancourt, président,
M. Jean-Luc Jaosidy, premier conseiller,
Mme Aurore Bardet, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 février 2025.

La rapporteure,

Le président,

Aurore BARDET

Samuel DELIANCOURT

La greffière,

Aurore MARTIN

La République mande et ordonne à la préfète du Loiret en ce qui la concerne ou à tous commissaires 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.