

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

cl

N° 23MA02564

ASSOCIATION POUR UNE MOBILITE
SEREINE ET DURABLE et autres

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Martin
Rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Balaesque
Rapporteuse publique

La cour administrative d'appel de Marseille

4^{ème} chambre

Audience du 9 avril 2024
Décision du 30 avril 2024

71-02-01-03
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association « Pour une mobilité sereine et durable » (PUMSD), la fédération française des motards en colère, antenne du Var, Mme Laure Chève, M. Thierry Modolo-Dominati, M. Jean-Pierre Adour-Lié, M. Rémy Boggione, M. Jean Lichère, M. Michel Romano et M. Stéphane Vautrin ont demandé au tribunal administratif de Toulon d'enjoindre au département du Var de supprimer ou de mettre en conformité les ralentisseurs non conformes implantés sur la voirie départementale.

Par un jugement n° 1803284 du 2 juillet 2020, le tribunal administratif de Toulon a rejeté leur demande.

Par un arrêt n° 20MA03261 du 11 avril 2022, la cour administrative d'appel de Marseille a, sur appel de l'association PUMSD et des autres demandeurs, annulé le jugement attaqué et rejeté les demandes présentées devant elle.

Par une décision n° 464946 du 24 octobre 2023, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire à la Cour, qui porte désormais le n° 23MA02564.

*Procédure devant la Cour :*Avant cassation :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 31 août 2020 et le 25 janvier 2022, l'association PUMSD et autres, représentés par Me Gaulmin, demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du 2 juillet 2020 du tribunal administratif de Toulon ;

2°) d'annuler la décision du 12 septembre 2018 par laquelle le conseil départemental du Var a rejeté leur demande de suppression de ralentisseurs irrégulièrement implantés ;

3°) d'enjoindre au département du Var de supprimer ou de mettre en conformité les ralentisseurs implantés sur la voirie départementale, dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir ;

4°) de mettre à sa charge la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur demande de première instance et leur requête sont recevables ;
- de nombreux ralentisseurs implantés sur le territoire de la métropole ne sont pas conformes au décret n° 94-447 du 27 mai 1994 ;
- les ralentisseurs dits « plateaux traversants » sont des ralentisseurs de type trapézoïdal, soumis au décret du 27 mai 1994 ;
- à supposer qu'ils ne soient pas soumis au décret n° 94-447 du 27 mai 1994, ils ne sont pas conformes à l'arrêté du 24 novembre 1967 relatif à la signalisation des routes et autoroutes ;
- certains sont mal entretenus et présentent un danger pour les usagers ;
- l'intérêt général ne s'oppose pas à leur démolition.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 12 janvier et le 18 février 2022, le département du Var, représenté par la SELARL LLC et associés conclut au rejet de la requête et demande à la Cour de mettre solidairement à la charge des requérants la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable, dès lors qu'elle ne contient pas l'exposé des faits et moyens exigé par l'article R. 411-1 du code de justice administrative ;
- la demande de première instance est irrecevable, dès lors que les associations ne justifient pas de leur qualité pour agir, et que l'ensemble des demandeurs n'ont pas d'intérêt pour agir ;
- la matérialité des faits n'est pas établie ;
- la mise en conformité des ouvrages est en cours ;
- la démolition des ouvrages concernés porterait une atteinte excessive à l'intérêt général.

Les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que l'arrêt à intervenir était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'erreur commise par le tribunal administratif sur son office de juge de plein contentieux.

Après cassation :

Par une lettre du 30 octobre 2023, la Cour a informé les parties de la possibilité pour elles de produire des observations à la suite de la décision de renvoi du Conseil d'Etat.

Par des mémoires, enregistrés le 29 novembre 2023 et le 2 février 2024, l'association PUMSD et autres, représentés par Me Gaulmin, persistent dans leurs précédentes écritures, et portent à 3 600 euros le montant de la somme à mettre à la charge du département du Var en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent en outre que :

- le décret n° 94-447 du 27 mai 1994 et la norme AFNOR NF P 98-300 du 16 juin 1994 s'appliquent à l'ensemble des ralentisseurs, y compris les plateaux traversants et coussins berlinois dès lors qu'il s'agit d'ouvrages de forme trapézoïdale assujettis à l'ensemble du cadre réglementaire fixé par ces normes ainsi que l'arrêté du 24 novembre 1967 relatif à la signalisation des routes et l'instruction interministérielle sur la signalisation routière ; en revanche, le guide du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) auquel se réfère le département, n'a aucune valeur réglementaire et ne saurait justifier l'installation de deux nouveaux types de ralentisseurs qui s'affranchissent du cadre réglementaire ;

- la signalisation routière verticale propre aux ralentisseurs définie dans l'instruction interministérielle sur la signalisation routière et dans l'arrêté du 24 novembre 1967 relatif à la signalisation des routes et autoroutes n'est jamais respectée dans le département du Var ;

- malgré ses déclarations d'intention, le département ne produit aucune pièce démontrant une mise en conformité, et continue à installer des ralentisseurs présentant toujours des illégalités flagrantes au regard du décret de 1994 ; il appartient au département du Var d'apporter la preuve qu'il a régularisé les ouvrages qu'il reconnaît lui-même comme étant illégaux ;

- aucune régularisation n'est possible pour de nombreux ralentisseurs listés, et lorsqu'une régularisation est possible, le département n'apporte aucun élément de nature à démontrer que la démolition entraînerait des conséquences excessives au regard de l'intérêt général ;

- les ralentisseurs non conformes génèrent des nuisances sonores, des dégradations de confort à bord, ainsi qu'une augmentation de la pollution des émissions de CO2 et l'émission d'un nombre considérable de particules fines en raison des freinages accentués.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 janvier 2024, le département du Var, représenté par Me Marchesini de la Selarl ITEM Avocats, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge solidaire des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Un courrier du 4 janvier 2024 adressé aux parties en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, les a informées de la date à laquelle il était envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et leur a indiqué la date à partir de laquelle l'instruction pourrait être close, dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article R. 613-1 et le dernier alinéa de l'article R. 613-2 du même code.

Par une ordonnance du 20 février 2024, la clôture de l'instruction a été prononcée avec effet immédiat, en application du dernier alinéa de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le décret n° 84-74 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n° 94-447 du 27 mai 1994 ;
- le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 ;
- 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. Martin,
- les conclusions de Mme Balaesque, rapporteure publique,
- et les observations de Me Marchesini, représentant le département du Var.

Une note en délibéré présentée pour les requérants, par Me Gaulmin, a été enregistrée le 17 avril 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier du 9 juillet 2018, l'association PUMSD et autres ont demandé au président du conseil départemental du Var de supprimer 116 ralentisseurs de vitesse implantés sur la voirie départementale, identifiés et listés, en raison de leur non-conformité à la réglementation en vigueur. Par un courrier du 12 septembre 2018, le président du conseil départemental du Var a répondu que les ralentisseurs relevant du département faisaient l'objet d'une étude en vue de les mettre en conformité. Par un jugement du 2 juillet 2020, le tribunal administratif de Toulon a rejeté leur demande tendant à ce qu'il soit enjoint au département du Var de supprimer ou de mettre en conformité les ralentisseurs non conformes implantés sur la voirie départementale. Par un arrêt du 11 avril 2022, la Cour a rejeté la requête de l'association PUMSD et autres tendant à l'annulation de ce jugement.

2. Par une décision n° 464946 du 24 octobre 2023, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire à la Cour, qui porte désormais le n° 23MA02564.

Sur la recevabilité de la requête d'appel :

3. Contrairement à ce que soutient le département du Var, la requête de l'association PUMSD et autres, qui ne se borne pas à reproduire exclusivement et intégralement leurs écritures de première instance, comporte avec suffisamment de précision l'exposé des faits et moyens qui la fondent, ainsi que l'exigent les dispositions de l'article R. 411-1 du code de justice administrative.

Sur la régularité du jugement attaqué :

4. Lorsqu'il est saisi d'une demande tendant à ce que soit ordonnée la démolition d'un ouvrage public dont il est allégué qu'il est irrégulièrement implanté par un requérant qui estime subir un préjudice du fait de l'implantation de cet ouvrage et qui en a demandé sans succès la démolition à l'administration, il appartient au juge administratif, juge de plein contentieux, de déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, si l'ouvrage est irrégulièrement implanté, puis, si tel est le cas, de rechercher, d'abord, si eu égard notamment à la nature de l'irrégularité, une régularisation appropriée est possible, puis, dans la négative, de prendre en considération, d'une part, les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence, notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général.

5. Il ressort des termes mêmes de la demande de l'association PUMSD et autres portée devant le tribunal, que ceux-ci ont sollicité non seulement l'annulation de la décision du président du conseil départemental du Var rejetant partiellement leur demande tendant à la suppression de 116 ralentisseurs de vitesse, identifiés et localisés en annexe à leur courrier, mais encore qu'il soit enjoint au département de procéder à cette suppression ou à la mise en conformité de ces ralentisseurs. Ce faisant, les requérants, qui affirment au soutien de leur demande que ces ralentisseurs, qui font partie des ouvrages publics constitués par les voies publiques, sont irrégulièrement implantés au regard du décret du 27 mai 1994 relatif aux caractéristiques et aux conditions de réalisation des ralentisseurs de type dos d'âne ou de type trapézoïdal, ont donné à l'ensemble de leur demande la nature d'une action de pleine juridiction, dans le cadre juridique rappelé au point précédent. Or, il résulte des termes mêmes du jugement attaqué que le tribunal administratif s'est estimé saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le courrier du 12 septembre 2018 et assorti de conclusions à fin d'injonction. L'erreur ainsi commise par le tribunal administratif sur la nature des conclusions dont il était saisi entache d'irrégularité son jugement.

6. Il y a donc lieu d'annuler pour ce motif le jugement attaqué et de statuer immédiatement sur le litige par la voie de l'évocation.

Sur le bien-fondé de la demande de suppression ou de mise en conformité :

7. Pour statuer sur la demande de suppression des 116 ralentisseurs de vitesse visés par les requérants comme non conformes à la réglementation en vigueur et conclure devant le tribunal et la Cour au rejet de leurs prétentions, le département du Var, après avoir indiqué que 16 d'entre eux ne relevaient pas de sa compétence, a relevé, dans son courrier du 12 septembre 2018, que 82 de ces ouvrages n'étaient pas assujettis aux dispositions du décret du 27 mai 1994, au motif qu'il s'agit selon lui de plateaux traversants et de coussins berlinois ne relevant d'aucune réglementation. Pour justifier une telle exclusion, le département fait valoir que la norme en vigueur à laquelle renvoie l'article 1^{er} du décret est la norme AFNOR NF P 98-300, homologuée par décision du directeur général de l'AFNOR le 16 mai 1994 pour prendre effet le 16 juin 1994, relative aux ralentisseurs routiers de type dos d'âne ou de type trapézoïdal, et que les ralentisseurs ne répondant pas aux caractéristiques techniques qu'elle fixe ne peuvent être regardés comme entrant dans le champ d'application de ce décret, même dans l'hypothèse où ils seraient de forme trapézoïdale.

S'agissant du cadre juridique applicable aux ralentisseurs de vitesse :

8. Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 27 mai 1994 relatif aux caractéristiques et aux conditions de réalisation des ralentisseurs de type dos d'âne ou de type trapézoïdal : « *Les ralentisseurs de type dos d'âne ou de type trapézoïdal sont conformes aux normes en vigueur. / Les modalités techniques d'implantation et de signalisation des ralentisseurs de type dos d'âne ou de type trapézoïdal doivent être conformes aux règles édictées en annexe du présent décret.* ». En prescrivant la conformité des ralentisseurs de vitesse aux normes en vigueur qu'il ne définit pas lui-même, le décret du 27 mai 1994, dont le contenu n'est relatif qu'aux conditions d'implantation et de signalisation de ces ouvrages, renvoie implicitement mais nécessairement à la norme AFNOR NF P98-300 du 16 mai 1994 relative aux ralentisseurs de type dos d'âne ou de type trapézoïdal, qui en détermine les caractéristiques géométriques et les conditions de réalisation.

9. Par ailleurs, aux termes de l'article 12 du décret du 26 janvier 1984 fixant le statut de la normalisation, en vigueur à la date du décret du 27 mai 1994 : « *Si des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes (...) ou des exigences impératives tenant à (...) la défense du consommateur rendent une telle mesure nécessaire, l'application d'une norme homologuée, ou d'une norme reconnue équivalente applicable en France en vertu d'accords internationaux peut être rendue obligatoire par arrêté du ministre chargé de l'industrie et, le cas échéant, des autres ministres intéressés* ». Et aux termes de l'article 17 du décret du 16 juin 2009 relatif à la normalisation : « *Les normes sont d'application volontaire. / Toutefois, les normes peuvent être rendues d'application obligatoire par arrêté signé du ministre chargé de l'industrie et du ou des ministres intéressés. / Les normes rendues d'application obligatoire sont consultables gratuitement sur le site internet de l'Association française de normalisation (...)* ».

10. Il résulte des termes mêmes des dispositions citées au point précédent que la décision de rendre une norme technique d'application obligatoire relève de la seule appréciation des ministres compétents et que cette décision ne peut produire cet effet que si, dans le respect de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité de la règle de droit, cette norme est gratuitement accessible sur le site Internet de l'AFNOR. Si, conformément au premier alinéa de l'article 17 du décret du 16 juin 2009 relatif à la normalisation, une telle norme, bien que son application n'ait pas été rendue obligatoire en l'absence d'arrêté ministériel, peut être volontairement appliquée par une personne publique pour la réalisation d'un ralentisseur, le respect de cette norme volontairement appliquée ne lui est opposable que si celle-ci a fait l'objet de mesures de publicité suffisante, au nombre desquelles figure la consultation gratuite sur le site Internet de l'AFNOR.

11 Or, d'une part, il résulte de l'instruction que la norme AFNOR NF P 98-300, au respect de laquelle renvoie implicitement mais nécessairement le décret du 27 mai 1994 cité au point 8, mais qui n'a pas été rendue d'application obligatoire par un arrêté du ministre chargé de l'industrie ou tout autre ministre intéressé, n'est pas davantage consultable gratuitement sur le site Internet de l'AFNOR.

12. D'autre part, les dispositions du décret du 27 mai 1994 et ses annexes, qui n'excluent pas de leur champ d'application les ralentisseurs routiers de type coussins berlinois et plateaux traversants, fixent des règles d'implantation et de signalisation qui s'appliquent à l'ensemble des ralentisseurs de vitesse de type dos d'âne ou de type trapézoïdal.

13. Il suit de là qu'en l'état actuel des dispositions réglementaires en vigueur, tous les ralentisseurs de type dos d'âne ou de type trapézoïdal sont soumis aux règles d'implantation et de signalisation fixées par le décret du 27 mai 1994 et son annexe, et que ces règles sont les seules dispositions d'application obligatoire à l'égard des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics qui réalisent ou aménagent ces ouvrages. En outre, en admettant que le département du Var, comme il le soutient, ait volontairement appliqué la norme AFNOR NF P 98-300, ainsi qu'il en avait la faculté, pour l'aménagement de certains types de ralentisseurs de vitesse, à l'exclusion des ralentisseurs de type coussins berlinois et de type plateaux traversants, il résulte de l'instruction que cette norme n'a fait l'objet d'aucune mesure de publicité. Si le département ajoute avoir appliqué à la réalisation de ces types de ralentisseurs les recommandations du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), mises à jour par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), de telles recommandations, qui sont dépourvues de tout caractère réglementaire et ne sauraient être regardées comme étant par elles-mêmes dotées d'une force obligatoire, n'ont pas davantage été publiées.

S'agissant des irrégularités des ralentisseurs alléguées par les requérants et de leurs conséquences :

14. En premier lieu, la circonstance, à la supposer même établie, que la réglementation de la signalisation routière verticale propre aux ralentisseurs ne serait pas respectée dans le département du Var, est étrangère à la question de la régularité de leur implantation.

15. En deuxième lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 13 que les appelants ne peuvent utilement soutenir que les ouvrages qu'ils ont identifiés sur des voies départementales seraient irréguliers du fait du non-respect des caractéristiques, notamment d'ordre dimensionnel, fixées par la norme AFNOR NF P 98-300.

16. En dernier lieu, en ce qui concerne les irrégularités tenant, selon les appelants, au non-respect des règles d'implantation fixées par l'annexe au décret du 27 mai 1994, qui ne peuvent, en tout état de cause, faire l'objet d'une régularisation appropriée, le département du Var, qui affirme avoir procédé à un audit de l'ensemble des ralentisseurs aménagés sur la voirie départementale, justifie avoir d'ores et déjà procédé à la suppression de plusieurs ralentisseurs, initialement situés sur le territoire des communes de Cuers, Toulon, Bagnols, Le Val et Nans les Pins. S'agissant des ouvrages non encore supprimés à la date du présent arrêt, dont il n'est pas sérieusement contesté que l'implantation a résulté de considérations de sécurité routière, les requérants ne justifient pas que les règles d'implantation fixées par l'annexe au décret du 27 mai 1994, certes inspirées des mêmes considérations, seraient méconnues dans des conditions telles que la suppression de chacun de ces ouvrages n'entraînerait pas une atteinte excessive à l'intérêt général. Les intéressés n'établissent pas davantage, par leurs allégations très générales, que ces ouvrages présenteraient des inconvénients tenant à des nuisances sonores, des dégradations de confort à bord, ainsi qu'à une augmentation de la pollution des émissions de CO₂ et à l'émission d'un nombre considérable de particules fines en raison des freinages accentués, d'une intensité qui justifierait qu'il soit procédé à la démolition de chacun d'entre eux. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à demander qu'il soit ordonné au département du Var de procéder à la suppression ou à la mise en conformité de l'ensemble des ralentisseurs qu'ils visent dans leurs écritures de première instance et d'appel.

17. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées par le département du Var à la demande de première instance, que les conclusions aux fins d'annulation et d'injonction présentées par l'association PUMSD et autres doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge du département du Var, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, au titre des frais exposés par les appelants et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge solidaire des requérants la somme de 2 000 euros à verser au département du Var au titre des frais exposés et non compris dans les dépens, en application des mêmes dispositions.

D É C I D E :

Article 1^{er} : Le jugement n° 1803284 du 2 juillet 2020 du tribunal administratif de Toulon est annulé.

Article 2 : La demande présentée par l'association PUMSD et autres devant le tribunal administratif de Toulon, ainsi que leurs conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sont rejetées.

Article 3 : L'association PUMSD et autres verseront solidairement la somme de 2 000 euros au département du Var en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association « Pour une mobilité sereine et durable », à la fédération française des motards en colère, antenne du Var, à Mme Laure Chève, à M. Thierry Modolo-Dominati, à M. Rémy Boggione, à M. Jean Lichère, à M. Michel Romano, à M. Stéphane Vautrin, et au département du Var.

Copie en sera adressée au préfet du Var.

Délibéré après l'audience du 9 avril 2024, où siégeaient :

- M. Revert, président,
- M. Martin, premier conseiller,
- M. Lombart, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 30 avril 2024.

Le rapporteur,

Signé

S. MARTIN

Le président,

Signé

M. REVERT

La greffière,

Signé

C. LAUDIGEOIS

La République mande et ordonne au préfet du Var en ce qui le 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.

Pour expédition conforme,

La greffière,