

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 2000611

Mme P. G et autres

M. Arnould
Rapporteur

Mme Deniel
Rapporteuse publique

Audience du 10 novembre 2021
Décision du 24 novembre 2021

49-03-02

49-04-02

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(7^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 25 janvier 2020, et des mémoires enregistrés les 8 février et 12 mars 2021, Mme G, Mme B, Mme G, Mme M, Mme P, M. B, Mme G, M. C, M. M, M. B, Mme R, Mme M. R, M. M, Mme J, M. B, M. L, M. B, M. L, M. O, Mme B, M. V, M. N, M. D, M. M, M, M. R, M. R, Mme B, Mme G, Mme M, Mme P, M. B, Mme G, M. C, M. M, M. B, Mme R, Mme M. R, M. M, Mme J, M. B, M. L, M. B, M. L, M. O, Mme B, M. V, M. N, M. D, M. M, M, M. R, M. R, Mme B, Mme G, Mme M, Mme P, M. B, Mme G, M. C, M. M, M. B, Mme R, Mme M. R, M. M, Mme J, M. B, M. L, M. B, M. L, M. O, Mme B, M. V, M. N, M. D, M. M, M, M. R, M. R, Mme B, Mme G, Mme M, Mme P, M. B, Mme G, M. C, M. M, M. B, Mme R, Mme M. R, M. M, Mme J, M. B, M. L, M. B, M. L, M. O, Mme B, M. V, M. N, M. D, M. M, M, M. R, M. R, Mme B, Mme G, Mme M, Mme P, M. B, Mme G, M. C, M. M, M. B, Mme R, Mme M. R, M. M, Mme J, M. B, M. L, M. B, M. L, M. O, M. R, la société Benoit-Guyot, et l'association Mouvement Carré Nord Presqu'île, représentés par Me Raffin, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler la décision par laquelle le maire de Lyon a implicitement rejeté leur demande tendant à ce qu'il prenne toutes les mesures appropriées pour faire cesser les nuisances sonores et les atteintes répétées à l'ordre public du fait de la pratique de rodéos motorisés à proximité de leurs domiciles ;

2°) de condamner la ville de Lyon à leur verser la somme de 1 000 euros chacun, en réparation des préjudices subis du fait de la rupture d'égalité devant les charges publiques et de la carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police dans la Presqu'île ;

3°) d'enjoindre au maire de Lyon de prendre les mesures complémentaires ou alternatives de nature à assurer la tranquillité et la sécurité publiques, « de manière pérenne et inclusive » ;

4°) de mettre à la charge de la ville de Lyon une somme globale de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- compte tenu de l'unicité du fait générateur, leur requête collective est recevable ;
- le maire de Lyon, compétent pour assurer la tranquillité et la sécurité publiques sur le fondement de ses pouvoirs de police, a commis une faute en mettant en œuvre des décisions et des moyens matériels totalement insuffisants ;
- les riverains peuvent également engager la responsabilité de la ville pour rupture d'égalité devant les charges publiques ;
- ils ont subis un préjudice moral, des troubles d'anxiété, des troubles du sommeil et des préjudices pécuniaires liés aux atteintes aux biens, aux travaux d'isolation contre le bruit et aux soins médicaux ;
- l'exécution du jugement implique que le tribunal enjoigne au maire de prendre toutes mesures utiles, complémentaires ou alternatives pour améliorer la sécurité et la tranquillité publiques dans le périmètre de la Presqu'île de Lyon délimité par le secteur Bellecour / Terreaux et les quais du Rhône et de la Saône, de façon pérenne, sans devoir recourir à l'installation permanente de barrages de sécurité, désastreux pour l'image de la ville.

Par des mémoires enregistrés le 13 novembre 2020, le 23 février 2021 et le 6 avril 2021, la ville de Lyon, représentée par la SELARL Paillat Conti Bory, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable faute de lien suffisant entre les préjudices invoqués par les requérants et leurs situations de faits ; les requérants ne justifient pas de leur intérêt pour agir ;
- les conclusions nouvelles dirigées contre le refus implicite de prendre les mesures de police sollicitées, sont tardives ;
- les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 9 avril 2021, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 3 mai 2021.

Par des courriers du 4 novembre 2021, les parties ont été informées, en vertu de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le tribunal était susceptible de relever d'office le moyen d'ordre public tiré de ce que les juridictions de l'ordre administratif sont incompétentes pour statuer sur la légalité du refus du maire de Lyon de prendre des mesures relatives à la constatation et la répression des infractions pénales et sur la responsabilité de la ville résultant de sa carence alléguée en la matière.

Les requérants ont produit des observations sur ce moyen, présentées par Me Raffin, qui ont été enregistrées le 10 novembre 2021.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la route ;
- 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. Arnould,
- les conclusions de Mme Deniel, rapporteure publique,
- et les observations de Me Raffin, représentant les requérants, et celles de Me Conti, représentant la ville de Lyon.

Les requérants ont produit une note en délibéré, présentée par Me Raffin, qui a été enregistrée le 15 novembre 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Par une lettre datée du 20 septembre 2019, le conseil de 161 personnes physiques et morales, se disant riveraines de voies situées dans la Presqu'île de Lyon, a réclamé au maire de cette ville qu'il exerce ses pouvoirs de police pour assurer la tranquillité et la sécurité publiques dans leurs quartiers, exposés à des nuisances nocturnes et en particulier à des rodéos motorisés, et leur verse une indemnité en réparation des préjudices subis du fait de l'inaction de la ville. Le maire ayant conservé le silence sur cette réclamation, les intéressés demandent au tribunal d'annuler la décision implicite née de ce silence, portant refus de prendre les mesures de police sollicitées, de condamner la ville à les indemniser et d'enjoindre au maire de Lyon de prendre les mesures réclamées.

Sur la compétence de la juridiction administrative :

2. En ce qu'elles ont trait à la constatation et la répression des infractions pénales, activités qui ressortissent de la police judiciaire, les conclusions de la requête dirigées contre le refus implicite du maire de Lyon de prendre les mesures de police sollicitées et tendant à l'engagement de la responsabilité de la ville de Lyon en raison de la faute résultant de la carence alléguée du maire en la matière et à ce qu'il soit enjoint au maire de prendre certaines mesures sur ces points, relèvent de la seule compétence des juridictions de l'ordre judiciaire. Elles doivent dès lors être rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à

son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. En règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.

4. Les règles énoncées au point précédent sont également applicables à la contestation d'une décision implicite de rejet née du silence gardé par l'administration sur une demande présentée devant elle, lorsqu'il est établi que le demandeur a eu connaissance de la décision. La preuve d'une telle connaissance ne saurait résulter du seul écoulement du temps depuis la présentation de la demande. Elle peut en revanche résulter, notamment, de ce qu'il est établi que l'intéressé était informé des conditions de naissance d'une décision implicite. Le demandeur, s'il n'a pas été informé des voies et délais de recours, dispose alors, pour saisir le juge, d'un délai raisonnable qui court de la date de naissance de la décision implicite.

5. En l'espèce, il ressort des termes de la lettre adressée le 20 septembre 2019 au maire de Lyon par le conseil des requérants que celui-ci, qui avertissait le maire qu'en cas de silence conservé pendant plus de deux mois, il saisirait le tribunal administratif de Lyon, avait parfaitement connaissance de ce qu'une décision implicite naîtrait de ce silence au terme de ce délai. Les intéressés ont d'ailleurs, dès la requête introductive d'instance, contesté la décision implicite de rejet née du silence conservé sur leurs prétentions indemnitaires. Dans ces circonstances, il est établi que les requérants ont eu connaissance dès la fin novembre 2019 de ce que le maire avait implicitement refusé de prendre les mesures de police qu'ils réclamaient. Les conclusions tendant à l'annulation de cette décision implicite de refus, enregistrées le 12 mars 2021, n'ont dès lors pas été présentées dans un délai raisonnable. Par suite, elles doivent être rejetées comme irrecevables.

Sur les conclusions indemnitaires :

En ce qui concerne la responsabilité pour faute :

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs* ». Aux termes de l'article L. 2212-2 du même code : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique (...)* ». Aux termes de l'article L. 2214-4 du même code : « *Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage. / Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes. / Tous les autres pouvoirs de police énumérés aux articles L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2213-9 sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre*

dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ».

7. Il résulte de ces dispositions que, dans les communes où la police est étatisée, le maire est compétent pour prévenir les atteintes à la tranquillité publique en ce qui concerne uniquement les troubles de voisinage, le représentant de l'Etat dans le département étant pour sa part compétent pour prévenir les autres atteintes à la tranquillité publique au sens des dispositions du 2° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

8. En l'espèce, les requérants se plaignent des troubles à la tranquillité publique résultant des incivilités commises par des personnes se donnant rendez-vous au centre-ville de Lyon et qui s'y livrent à des rodéos en voitures et deux-roues, font un usage délibéré et continu du klaxon, hurlent et diffusent de la musique amplifiée. Eu égard à leur nature et leur portée, les rodéos motorisés et les autres nuisances litigieuses, émanant de personnes qui sont seulement de passage dans les quartiers concernés, ne constituent pas des troubles de voisinage au sens et pour l'application des dispositions citées au point 6. Dès lors, dans le cadre du régime d'étatisation de la police applicable à la ville de Lyon, il n'appartient pas au maire de prévenir ces troubles par des mesures de police administrative.

9. En deuxième lieu, aux termes du 5 du I de l'article L. 3642-2 du code général des collectivités territoriales : « *Sans préjudice de l'article L. 2212-2 du présent code, le président du conseil de la métropole exerce les prérogatives relatives à la police de la circulation définies aux articles L. 2213-1, L. 2213-1-1, L. 2213-2 L. 2213-3, L. 2213-4, L. 2213-5 et L. 2213-6-1 sur l'ensemble des voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation. (...) Les maires des communes situées sur le territoire de la métropole exercent les prérogatives relatives à la police du stationnement définies aux articles L. 2213-2, L. 2213-3, L. 2213-3-1 et L. 2213-6 sur l'ensemble des voies de communication à l'intérieur des agglomérations et sur les voies du domaine public routier des communes et de la métropole à l'extérieur des agglomérations* ». Aux termes de l'article L. 2213-2 du même code : « *Le maire peut, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement : (...) 2° Réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains (...)* ». Aux termes de l'article L. 2213-3 du même code : « *Le maire peut, par arrêté motivé : 1° Instituer, à titre permanent ou provisoire, pour les véhicules affectés à un service public et pour les besoins exclusifs de ce service et, dans le cadre de leurs missions, pour les véhicules de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux, des stationnements réservés sur les voies publiques de l'agglomération ; 2° Réserver des emplacements sur ces mêmes voies pour (...) le stationnement des transports publics de voyageurs et des taxis ainsi que des véhicules de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux, dans le cadre de leurs missions, et l'arrêt des véhicules effectuant un chargement ou un déchargement de marchandises (...)* ». Aux termes de l'article L. 2213-3-1 du même code : « *Lorsqu'une commune est membre d'une métropole, d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération compétente en matière de voirie dont le territoire est couvert par un plan de mobilité, ou d'une communauté de communes compétente en matière de voirie dont le territoire est couvert par un plan de mobilité, le stationnement des véhicules à moteur est soit interdit, soit réservé à des catégories particulières de véhicules, ou limité dans le temps, ou soumis à paiement, sur les voies publiques supportant la circulation de véhicules assurant un service régulier de transport public et sur les trottoirs adjacents à ces voies lorsque ces mesures sont nécessaires pour faciliter la circulation de ces véhicules ou l'accès des usagers au service* ». Enfin, aux termes de l'article L. 2213-6 du même code : « *Le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de*

stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique et autres lieux publics, sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation et la liberté du commerce. (...) ».

10. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que si le maire de Lyon conserve une compétence en matière de police du stationnement, notamment pour les nécessités de la circulation et la protection de l'environnement, il ne lui appartient pas de prendre des mesures réglementant la circulation et le stationnement dans un but de préservation de la tranquillité et la sécurité publiques, s'agissant notamment de la lutte contre les nuisances sonores.

11. En troisième lieu, les principes régissant le concours de polices administrative ne s'appliquent par définition que lorsque deux autorités administratives sont titulaires de tels pouvoirs. Les requérants ne peuvent dès lors utilement soutenir que ces principes autoriseraient le maire de Lyon, qui est incompétent en la matière, à prendre des mesures de police administrative plus restrictives que celles prises par les autorités de l'Etat.

12. Il résulte de ce qui précède que le maire de Lyon n'a commis aucune faute en ne prenant pas les mesures de police administrative réclamées par les requérants. Ces derniers ne sont dès lors pas fondés à soutenir que la responsabilité de la ville de Lyon est engagée sur ce terrain.

En ce qui concerne la responsabilité sans faute :

13. La mise en œuvre de la responsabilité sans faute de la ville de Lyon pour rupture de l'égalité devant les charges publiques est subordonnée à la condition que le dommage résulte d'une décision administrative régulière ou d'une inaction justifiée de son maire. Or, le maire de Lyon était incompétent pour prendre les mesures de police administrative réclamées par les requérants. Par suite, son abstention alléguée en la matière ne saurait engager la responsabilité sans faute de la ville de Lyon pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.

14. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les conclusions indemnitaires de la requête doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

15. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution* ». Par ailleurs, lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets.

16. En l'espèce, il résulte de ce qui précède que la carence fautive du maire de Lyon dans l'exercice de ses pouvoirs de police n'est pas établie. En outre, le présent jugement, qui rejette les conclusions de la requête tendant à l'annulation de la décision implicite portant refus

du maire de Lyon de prendre certaines mesures, n'implique aucune mesure d'exécution de la part de la ville de Lyon. Les conclusions à fin d'injonction doivent dès lors également être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de la ville de Lyon, qui n'est pas la partie perdante, la somme que les requérants réclament au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions que la ville de Lyon présente sur le fondement des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les conclusions de la requête tendant à l'annulation du refus implicite du maire de Lyon de prendre des mesures relatives à la constatation et la répression des infractions pénales, à la condamnation de la ville de Lyon en raison de la faute résultant de la carence alléguée du maire en la matière et à ce qu'il soit enjoint au maire de prendre certaines mesures sur ces points sont rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions présentées par la ville de Lyon au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme P. G, première requérante dénommée, en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, et à la ville de Lyon.

Copie en sera adressée au préfet du Rhône et au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 10 novembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Chenevey, président,
M. Arnould, premier conseiller,
M. Gueguen, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 novembre 2021.

Le rapporteur,

Le président,

J. Arnould

J.-P. Chenevey

La greffière,

I. Rignol

La République mande et ordonne au préfet du Rhône, 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,
Un greffier,