



Retour sur l'application de la loi LAURE : des difficultés d'interprétation éclairées par la jurisprudence

Les dispositions de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) ne sont pas encore entrées dans les esprits.

Nombreux sont, en effet, les élus qui, partout en France, refusent d'en faire application ou mettent en place des stratégies juridiques ou techniques pour contourner les obligations qu'elle pose.

Les cyclistes et les associations qu'ils ont fondées pour protéger leurs intérêts ont cependant vu leur recours à l'arbitrage judiciaire plutôt favorablement accueilli.

La jurisprudence administrative, en particulier, a fort utilement précisé les contours de cette loi, de sorte que les quelques zones d'ombre derrière lesquelles s'abritaient les collectivités réfractaires sont aujourd'hui largement dissipées.

C'est essentiellement cette clarification des dispositions législatives par la juridiction administrative que nous exposerons dans cet article, afin de permettre aux amateurs de la bicyclette de réclamer le plus efficacement possible la mise en œuvre effective de leurs droits.

Des difficultés d'interprétation posées par les dispositions de la loi LAURE

C'est l'article 20 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, abrogé depuis la codification de ses dispositions à l'article L.228-2 du code de l'environnement, qui fonde l'obligation des collectivités à l'aménagement d'itinéraires cyclables à l'occasion de toute réalisation ou rénovation de voie urbaine.

Plus exactement, l'article L.228-2 du code de l'environnement dispose aujourd'hui :

« 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.

L'aménagement de ces itinéraires cyclables doit tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains, lorsqu'il existe. »

Ces dispositions, sous cette rédaction, posent quatre difficultés d'interprétation.

La première, dans l'ordre de leurs apparitions dans le texte, réside dans l'utilisation des termes « réalisations » et « rénovations » de voies. Ce qu'il faut comprendre, c'est que la mise en place d'itinéraires cyclables sur des voies existantes ne faisant l'objet d'aucun travaux, n'a pas été prévue par le législateur. Cela s'explique par le fait que le coût de ces aménagements pourra être plus facilement intégré à une vaste opération d'aménagement de la voirie, qu'assumé seul par la collectivité sur la totalité de la voirie existante. Le postulat étant que le réseau cyclable prendra progressivement forme à mesure que la collectivité renovera sa voirie. La question sera alors de savoir à partir de quelle quantité de travaux il faudra considérer que la chaussée est en passe d'être « rénovée ». Dans quelle mesure, également, il sera possible de dire qu'une voie est nouvellement créée, ou « réalisée », alors que, dans le contexte urbain français, organisé le plus souvent selon un schéma historique, et d'une certaine densité, les voies sont en place depuis plusieurs siècles déjà.

La deuxième difficulté d'interprétation réside dans l'usage du qualificatif « urbaines » pour les voies à créer ou à rénover.

Si le texte écarte explicitement de son champ d'application les autoroutes et voies rapides, il n'en définit

pas pour autant les « voies urbaines ». Faut-il comprendre de l'exclusion expresse des autoroutes et voies rapides que, en dehors de celles-ci, toutes les voies sont « urbaines » ? C'est effectivement ce que semble signifier la rédaction de cette loi. Le fait que les cyclistes aient naturellement vocation à utiliser toute la voirie disponible, et pas seulement celle du centre-ville par exemple, plaide également pour cette interprétation.

Ensuite, il convient de constater que l'expression « en fonction des besoins et contraintes de la circulation », placée dans la même phrase que celle posant l'obligation de l'aménagement d'itinéraires cyclables, mais immédiatement après les différentes options techniques suggérées par le législateur, a donné lieu à des interprétations très divergentes de la part des collectivités concernées et des associations de défense des cyclistes. La question qui s'est alors posée portait sur le point de savoir si ladite expression se rapportait à l'aménagement lui-même ou, au contraire, aux options proposées pour cet aménagement.

Enfin, certains élus ont tenté de s'abriter derrière la formule « tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains », ainsi que derrière les dispositions de certains plans de déplacements urbains non conformes aux exigences posées par la loi, pour éviter, tout simplement, tout aménagement d'itinéraire cyclable. Le juge administratif, ici encore, est venu très justement restreindre la portée de cette réserve inscrite dans la loi.

Les premiers indices, pour l'interprétation des dispositions législatives, ont été donnés par l'examen des travaux parlementaires, auxquels le juge n'a pas manqué de faire référence.

La contribution des travaux réglementaires

L'article 20 de la LAURE a été introduit par un amendement du gouver-

nement, défendu par Madame Corinne Lepage, alors ministre de l'Environnement.

Inscrit après l'article 18, il était initialement l'article 18 bis.

Devant le Sénat, Madame Lepage s'est exprimée de la manière suivante :

« Aujourd'hui, un nombre de plus en plus grand de nos concitoyens souhaite pouvoir utiliser leur bicyclette comme mode de transport, tant pour leurs déplacements que pour leurs loisirs.

Il s'agit en effet d'un mode de déplacement non polluant, peu bruyant, peu coûteux et facile à utiliser.

Toutefois, ce souhait se heurte à un certain nombre d'appréhensions parfaitement légitimes quant au manque de sécurité lié à la circulation, notamment automobile.

Il convient donc de développer des aménagements permettant l'usage de la bicyclette avec une sécurité maximale.

Cette mesure permettra à la France, d'une part, de disposer progressivement d'un réseau de pistes cyclables et, d'autre part, de rattraper son retard par rapport aux pays européens ».

Cette allocution, dont les termes ne sont pas proprement juridiques, donne malgré tout un regard sur le caractère volontariste de la mesure proposée. Incontestablement, l'intention exprimée est celle de la création d'un réseau cyclable à même de répondre aux attentes, en termes de sécurité tout particulièrement, de la population.

Cette volonté se traduit, juridiquement, par une obligation pesant sur la collectivité responsable de la voirie, et non par une simple faculté.

Devant l'Assemblée Nationale, Madame Lepage a complété son intervention précédente par l'explication suivante :

« (...) cet article 18 bis qui laisse une assez grande liberté aux collectivités locales sur les mesures à prendre tout en respectant le désir

exprimé par de nombreux concitoyens de disposer d'itinéraires cyclables. De tels itinéraires seraient prévus lors de la réalisation ou de la rénovation des routes, à l'exception des autoroutes et voies rapides. »

Ces précisions, examinées attentivement, sont plus claires encore que les précédentes. En effet, la ministre prévient les représentants des collectivités locales de ce que la liberté qui leur est laissée par la rédaction du texte concerne les « mesures à prendre », sans toutefois que celles-ci puissent les soustraire au « désir exprimé par de nombreux concitoyens de disposer d'itinéraires cyclables ». En d'autres termes, l'aménagement de ces itinéraires est une obligation, les modalités de cet aménagement sont laissées à l'appréciation, « assez » libre, mais pas totalement, de la collectivité.

Les élus s'adonnant peu à l'exégèse des dispositions législatives, et encore moins à celle des travaux parlementaires, ce texte nouveau a donné lieu, rapidement, à des litiges portés devant la juridiction administrative.

L'interprétation de la loi LAURE balisée par la jurisprudence administrative

1^{ère} étape : une obligation particulière de motivation en cas d'absence d'aménagements

La première décision remarquable a été celle rendue par la **Cour Administrative d'Appel de Lyon du 28 juillet 2003**, dans une affaire « Association Roulons en ville à vélo ».

L'interprétation qui y est faite de la LAURE, bien que peu audacieuse, a conduit la Cour à annuler le jugement du Tribunal Administratif de Grenoble en date du 9 juin 1999, lequel avait refusé de faire droit à la demande, présentée par l'association requérante, d'annulation d'une délibération du conseil municipal de Valence du 27 avril 1998.



Blanche Magarinos-Rey est intervenue lors de la formation FUB à Rennes en novembre 2010

Vélo-Cité Bordeaux

C'est ainsi que la Cour a considéré que :

« (...) lorsqu'une commune décide (...) de réaliser ou de rénover une voie urbaine ne constituant ni une autoroute ni une voie rapide, des itinéraires cyclables doivent être mis au point sur l'emprise de cette voie si les besoins et contraintes de la circulation n'y font pas obstacle et si, le cas échéant, la création de tels itinéraires n'est pas incompatible avec les orientations du plan de déplacements urbains ; qu'ainsi, lorsque ces conditions sont remplies, l'opération de réalisation ou de rénovation d'une voie urbaine doit être mise en œuvre sur le fondement d'une décision prévoyant, outre les travaux relatifs aux parties de la voie affectées principalement à la circulation des automobiles ou des piétons, l'aménagement de tels itinéraires. » (req. n° 99LY2169)

La Cour Administrative d'Appel de Lyon, dans ce premier arrêt, ajoute au texte de loi en faisant des « besoins et contraintes de la circulation », celle-ci étant entendue implicitement comme la circulation automobile seulement, et des « orientations du plan de déplacements urbains », des conditions à la mise en œuvre des exigences légales et à l'aménagement d'itinéraires cyclables.



A. Nouaïhat

Ces précisions sur l'interprétation à donner à l'article L.228-2 du code de l'environnement ne font finalement que poser une **obligation particulière de motivation** pour la collectivité qui souhaiterait échapper à l'aménagement d'itinéraires cyclables.

2^e étape : le principe posé de l'obligation de mise au point d'itinéraires cyclables

La Cour Administrative d'Appel de Douai, dans une affaire relative à de nombreux travaux réalisés par la Communauté urbaine de Lille, va revenir sur les termes de cette décision, en estimant au contraire que :

« (...) il ressort des dispositions [de l'article 20 de la loi du 30 décembre 1996] et de leur rapprochement avec les débats parlementaires ayant précédé leur adoption que le législateur a entendu imposer aux collectivités concernées, à compter du 1^{er} janvier 1998, une obligation de mise au point d'itinéraires cyclables pourvus d'aménagements adaptés, à l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines » (req. n° 02DA00204, Association « Droit au Vélo », 30 décembre 2003).

La volonté de la Cour de poser le principe d'une contrainte forte, dite aussi « **compétence liée** » en droit administratif, est d'autant plus forte dans cette affaire que, par les motifs susvisés, elle a donné partiellement tort à son Commissaire du Gouvernement, Monsieur Yeznikian (dit aujourd'hui « Rapporteur Public »), ce qui n'est pas fréquent.

Sans plus de précision sur le sens à donner aux dispositions de l'article 20 de la LAURE, la Cour a constaté que les délibérations de la Communauté urbaine de Lille ne mentionnaient aucun type d'itinéraire cyclable.

Elle a ainsi annulé le jugement du Tribunal Administratif de Lille en date du 18 décembre 2001, en ce qu'il rejetait la demande formée par l'association « Droit au Vélo ».

A la suite de ces deux décisions de Cours Administratives d'Appel, les tribunaux administratifs se sont montrés plus favorables aux demandes des cyclistes.

C'est ainsi que les tribunaux administratifs de Grenoble et Marseille, par des jugements en date des 26 avril 2006 et 26 juin 2008 respectivement, ont accueilli favorablement les demandes présentées par un requérant individuel, d'une part, et un collectif de treize cyclistes, d'autre part, contre les délibérations prises par le conseil municipal de Pringy et de Digne les Bains respectivement (req. n° 0301649 et req. n° 0406523).

Ces deux jugements reprennent à leur compte, pour toute motivation, le « Considérant » de principe posé par la Cour Administrative d'Appel de Douai le 30 décembre 2003, démontrant ainsi son caractère décisif.

➤ Des précisions apportées sur les aménagements cyclables sur trottoirs

Dans le même élan, si l'on peut dire, le Tribunal Administratif de

Marseille, par un jugement du 30 décembre 2008, est venu apporter d'utiles précisions sur les pistes cyclables réalisées sur trottoirs. L'objet de ce jugement concernait les aménagements situés entre l'avenue du Prado et les allées du Prado.

Sur le fondement des articles R. 110-2 et R.412-34 du code de la route, il a jugé que **les pistes et bandes cyclables ne peuvent être réalisées que sur une chaussée, soit la partie de la route normalement utilisée pour la circulation des véhicules mais des emplacements réservés aux piétons au sens des dispositions de l'article R.412-34 du code de la route, peuvent également, en vertu de ces mêmes prescriptions, être utilisés par les seuls cyclistes âgés de moins de huit ans « à la condition de conserver l'allure du pas et de ne pas occasionner de gêne aux piétons ».**

A noter toutefois que la Cour Administrative d'Appel de Marseille, par un arrêt en date du 15 décembre 2009, a annulé ce jugement de première instance. Cela ne signifie pas pour autant qu'il est possible de placer les itinéraires cyclables sur trottoirs, sans aucune réglementation particulière de la circulation cycliste. Dans cette affaire, le débat n'avait trait qu'aux mesures prises pour la réglementation de la circulation des cyclistes sur les pistes cyclables et non au positionnement des pistes cyclables sur la voie publique.

Cependant, en venant au cœur de la discussion, la Cour a considéré qu'il n'était pas interdit de placer des itinéraires cyclables dans les zones affectées aux piétons si leur circulation est réglementée conformément à l'article R.431-9 du code de la route, c'est-à-dire que leur allure est limitée à celle du pas. Il faut en conclure que l'aménagement de pistes cyclables sur trottoirs pour une circulation des cyclistes à une allure normale ne peut valablement se faire sur une zone affectée aux piétons. C'est bien la lecture combinée

de cette décision de jurisprudence et des articles du code de la route applicables qui le confirme.

➤ **Le choix de la collectivité ne peut porter que sur la nature des aménagements et le plan de déplacement urbain ne saurait faire obstacle à l'obligation légale**

Mais c'est le **Tribunal Administratif de Rennes**, par un jugement du **18 octobre 2008**, « Association Brest à pied et à vélo c/ Communauté urbaine de Brest » (req. n° 0601136) qui a fait œuvre la plus pédagogique.

En effet, reprenant le « Considérant » de la Cour Administrative d'Appel de Douai, le tribunal a souhaité clarifier certaines des difficultés d'interprétation détaillées précédemment.

Il a ainsi très clairement affirmé que :

« (...) dès lors que les termes « en fonction des besoins et contraintes de la circulation » dudit article se rapportent à la nature des aménagements à mettre au point par la collectivité et non à la décision même de leur mise au point, la Communauté urbaine Brest Métropole Océane n'est pas fondée à soutenir que les besoins de la circulation sur les ronds-points faisaient obstacle à la matérialisation d'un itinéraire cycliste ».

La collectivité n'a dès lors que le choix des aménagements à mettre en œuvre, mais ne saurait se soustraire à l'obligation posée par la loi de créer des itinéraires cyclables.

Concernant ensuite la portée du plan de déplacements urbains, qui servait à la Communauté urbaine de Brest de prétexte pour ne procéder à aucun aménagement, le tribunal a considéré que :

« la circonstance alléguée par la Communauté urbaine que le plan de déplacements urbains prévoirait d'éviter les aménagements cyclables dans les zones où la vitesse est limitée à 30 km/h n'est pas de nature, en tout état de cause, à soustraire la Communauté urbaine Brest



Métropole Océane à l'obligation légale de mise au point d'itinéraires cyclables pourvus d'aménagements adaptés dès lors que les dispositions du deuxième alinéa de l'article L.228-2 du code de l'environnement ont seulement pour objet d'imposer une prise en compte des orientations d'un plan de déplacements urbains existant **dans le choix du type d'aménagements et ne sauraient donc être interprétées comme permettant à un tel plan de faire obstacle à l'obligation légale** résultant du premier alinéa du même article ».

La Communauté urbaine de Brest ayant fait appel de ce jugement sans équivoque, la **Cour Administrative d'Appel de Nantes**, par un arrêt tout aussi incisif en date du **26 juin 2009** (req. n° 08NT03365) a souhaité compléter le « Considérant » de principe de la Cour Administrative d'Appel de Douai par les précisions suivantes :

« (...) il résulte de ces dispositions que le législateur a entendu imposer aux collectivités concernées, à l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, une obligation de mise au point d'itinéraires cyclables pourvus d'aménagements adaptés qui peuvent, en fonction des besoins et contraintes de la circulation, être réalisés sous forme soit de pistes, soit de marquages au sol, soit enfin de couloirs indépendants ».

Ce paragraphe réécrit de manière très explicite l'article 20 de la LAURE, en lui donnant le sens voulu par le législateur, tel qu'il ressort des débats parlementaires.

La Cour ajoute que :

« (...) si la Communauté urbaine Brest Métropole Océane fait valoir que les besoins de la circulation l'ont conduite à privilégier un aménagement permettant de développer une capacité suffisante d'absorption des flux de circulation tout en sécurisant les traversées piétonnes, ils ne la dispensaient pas pour autant, de mettre au point, des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements adaptés, destinés à assurer, également, la sécurité des cyclistes »

Cette précision vise à rappeler que les cyclistes sont également des usagers de la voirie, au même titre que les automobilistes et les piétons, seuls pris en considération par la Communauté urbaine de Brest en l'espèce, et que des garanties de sécurité doivent également leur être données pour leur circulation.

Enfin, la Cour restreint la portée du plan de déplacements urbains, dans des termes plus sévères encore que ceux qui avaient été employés par le tribunal administratif de Rennes, en considérant que :

« (...) le moyen tiré de ce que la charte d'aménagement incluse dans le schéma directeur de proximité préconise d'éviter les aménagements cyclables spécifiques sur les voiries ou dans les zones induisant une vitesse automobile pratiquée de 30 km/heure, est sans influence sur l'obligation relative à la mise au point d'itinéraires cyclables posée par les dispositions précitées de l'article L. 228-2 du code de l'environnement ».



En conclusion : pas d'échappatoire pour les collectivités

Il apparaît de ces différentes décisions de justice, aujourd'hui concordantes et formulées dernièrement dans des termes particulièrement clairs, que les collectivités visées par la LAURE ne peuvent échapper à l'obligation d'aménagement d'itinéraires cyclables. Les options qui semblaient leur être proposées par la loi ne s'appliquent en définitive qu'aux types d'aménagements à mettre en œuvre sur la voirie, sans pouvoir constituer une remise en cause de l'obligation centrale posée par la loi. Si le plan de déplacements urbains peut fournir des indications sur les

types d'aménagements cyclables à réaliser, il ne saurait faire obstacle à l'application de la loi, c'est-à-dire exonérer les collectivités de la mise en œuvre des dits aménagements.

Si quelques précisions restent encore à apporter concernant ces dispositions de la LAURE, en ce qui concerne en particulier la signification exacte d'une « rénovation de voirie » ou la qualité de voie « urbaine » de telle ou telle chaussée, la juridiction administrative a considérablement éclairci le sens des exigences légales, pour leur donner toute la portée progressiste voulue par le législateur.

Ainsi, dans ce domaine comme dans d'autres, il faut rendre hommage à la

mission créatrice tout autant qu'interprétative du juge, qui, dans son rôle d'arbitrage, même circonstanciel, n'est pas imperméable aux aspirations de la société. Il montre ainsi que son autorité n'est pas inférieure à celle du législateur ou du pouvoir exécutif, et que, loin d'être aveuglément cantonné à la règle, il vit aussi dans le siècle.

Blanche Magarinos-Rey, avocate
contact@avocat-magarinos-rey.com

L'ensemble des références visées dans cet article est disponible sur le site www.avocat-magarinos-rey.com

Mise en place d'une assistance juridique au sein du réseau FUB

Des associations cyclistes sont régulièrement amenées à défendre leurs intérêts et leurs pratiques, conformément aux lois en vigueur devant les tribunaux. Cependant leur défense nécessite de bien connaître certaines lois les concernant, ainsi que les procédures juridiques notamment devant les tribunaux administratifs. De fait les juristes ayant l'ensemble des compétences requises sont peu nombreux. Et par ailleurs nos associations ne disposent pas toujours de budgets leur permettant d'aborder sereinement les aléas d'un procès !

Il en est résulté des échanges militants pour capitaliser l'expérience acquise lors des premiers procès à Dijon, Valence, Lille, etc.. De son côté la FUB a organisé plusieurs tables rondes concernant les procès en cours lors de ses AG à Lyon (2000), Marseille (2004), Grenoble (2008), et publié de nombreux articles dans *Vélocité*. Elle s'est également appuyée sur une petite cellule juridique informelle de bénévoles ayant l'expérience d'un recours administratif ou motivés par ce sujet.

Rappelons qu'en première instance le concours d'un avocat n'est pas obligatoire. Toutefois, nous constatons que les bénévoles n'ont pas toujours la disponibilité souhaitable dans l'urgence (délai de deux mois pour formuler un recours administratif).

Partant de ce constat la FUB a décidé de faire appel à un avocat spécialisé pour guider nos associations. Il ne s'agit d'ailleurs pas pour la FUB de prendre en charge l'intégralité des procès, ses moyens n'y suffiraient pas, mais d'apporter un support technique aux associations cyclistes en les laissant libre de leurs décisions. Le rôle de l'avocat de la FUB étant d'effectuer une première analyse sur le fond et la forme, pour définir la conduite à tenir, négocier ou saisir le tribunal administratif avec des chances raisonnables de succès.

Suite au procès de « Brest à pied et à vélo » nous avons invité leur avocate M^e Blanche Magarinos-Rey (cf. article p. 12) pour une conférence lors de nos journées de formation de novembre 2010 à Rennes.

Le succès de cette conférence nous a conduit à poursuivre notre collabo-

ration avec M^e Magarinos-Rey. Nous avons signé avec elle une convention de conseil et d'assistance dans le domaine de l'urbanisme, du droit des associations et du droit administratif, relativement à l'objet social de la FUB tel que défini dans nos statuts ; les honoraires de l'avocate étant assumés par la FUB.

Il reste que c'est l'association locale concernée qui doit assumer le procès proprement dit devant le tribunal administratif. C'est à elle d'en rédiger les « écritures » (recours, mémoires en réponses, etc.), et le cas échéant de se faire assister par un avocat de son choix.

Pour interpellier la cellule juridique

Pour plus d'efficacité et éviter de submerger notre avocate, un petit groupe d'administrateurs et de militants est chargé de trier et de sélectionner les dossiers en fonction de leur pertinence. Pour la solliciter l'association doit télécharger la fiche juridique à renseigner sur notre site et fournir un dossier explicatif comportant des photos et un résumé clair de la situation.

Ce dossier doit être transmis par mail à fub@fubicy.org.