

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LIMOGES**

N° 2201827

ASSOCIATION VELI VELO

M. Jean-Baptiste Boschet
Rapporteur

Mme Hélène Siquier
Rapporteur public

Audience du 21 janvier 2025
Décision du 4 février 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Limoges

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 19 décembre 2022 et 23 janvier 2024, l'association Véli-Vélo demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision en date du 21 octobre 2022 par laquelle le président du conseil départemental de la Haute-Vienne a rejeté sa demande tendant à ce que, conformément à l'article L. 228-2 du code de l'environnement, un itinéraire cyclable soit mis en place sur la section de la route départementale n° 29 traversant le territoire de la commune du Palais-sur-Vienne sur laquelle des travaux ont été effectués du 18 juillet au 5 août 2022 ;

2°) d'enjoindre au département de la Haute-Vienne de mettre en place sur cette section de la RD n° 29 un itinéraire cyclable pourvu d'aménagements, dans un délai de six mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard.

Elle fait valoir que :

- il ne résulte d'aucune disposition, notamment de celles du code de la voirie routière, du code de la route, du code général des collectivités territoriales ou bien du règlement de voirie de Limoges Métropole invoquées en défense que les travaux d'aménagement d'un itinéraire cyclable demandés conformément à l'article L. 228-2 du code de l'environnement relèveraient d'une autre autorité que le département de la Haute-Vienne, qui a la qualité de maître d'ouvrage, en particulier du maire de la commune du Palais-sur-Vienne ou du président de la communauté urbaine Limoges Métropole ;

- le département de la Haute-Vienne ne saurait se prévaloir de la délibération du 3 février 2023 adoptée par le conseil départemental de la Haute-Vienne autorisant les communes et les

groupements de communes à réaliser sur le domaine public routier départemental en traverse d'une agglomération tous types d'aménagements cyclables dès lors, d'une part, que cette délibération a été adoptée après que les travaux ont été effectués sur la section de la RD n° 29, d'autre part, qu'elle n'a pas pour effet de soustraire le département de son obligation de respecter l'article L. 228-2 du code de l'environnement ;

- les travaux qui ont été menés du 18 juillet au 5 août 2022 sur la section de la RD n° 29 traversant le territoire de la commune du Palais-sur-Vienne répondent à la définition de rénovation d'une voie urbaine au sens de l'article L. 228-2 du code de l'environnement.

Par des mémoires en défense enregistrés les 9 octobre 2023, 20 octobre 2023 et 26 février 2024, le département de la Haute-Vienne conclut, dans le dernier état de ses écritures, au non-lieu à statuer sur la requête de l'association Véli-Vélo ou au rejet de cette requête comme irrecevable et non-fondée.

Il fait valoir que :

- il n'y a plus lieu de statuer sur la requête de l'association Véli-Vélo dès lors que, par une délibération adoptée le 3 février 2023 faisant droit à cette requête, le conseil départemental de la Haute-Vienne a décidé « d'autoriser les communes et les groupements de communes à réaliser sur le domaine public routier départemental en traverse d'agglomération tous types d'aménagements cyclables adaptés » ;

- la requête de l'association Véli-Vélo est irrecevable car mal dirigée ; en premier lieu, et ainsi qu'il a été précisé dans la réponse ministérielle à la question écrite n° 25164, la création d'une bande ou d'une piste cyclable sur la chaussée constitue un changement d'exploitation de la voirie concernée qui, en application de l'article R. 411-25 du code de la route, est subordonnée à la prise d'un arrêté de l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation ; il résulte des dispositions des articles L. 2212-1, L. 2212-2 et L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales que, pour ce qui est des portions de routes départementales se situant en agglomération, l'aménagement cyclable est du ressort du maire dans le cadre de ses pouvoirs de police de circulation ; en deuxième lieu, en vertu des dispositions des articles L. 3213-3, L. 3321-1 16° et L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales, des articles L. 115-1 et L. 141-12 du code de la voirie routière et du règlement de voirie de Limoges Métropole du 15 mai 2012, notamment de son article 7, le maire de la commune du Palais-sur-Vienne est seul tenu d'assurer la création, l'aménagement ainsi que l'entretien des itinéraires cyclables sur la section de la route départementale n° 29 objet du litige, celle-ci, bien que située en agglomération, n'entrant pas dans l'emprise des voies du domaine routier communautaire hormis éventuellement pour ce qui est de ses accotements ; la réalisation et l'aménagement de pistes cyclables constituent des travaux qui ne dépendent pas en l'espèce de la conservation de la route, mais bien de l'organisation de la circulation dont la compétence relève du maire et de l'aménagement de l'espace relevant de la compétence du maire ou du président de l'intercommunalité ;

- la réalisation de l'itinéraire cyclable demandé par l'association Véli-Vélo ne relevait pas de sa compétence, quand bien même la voie en cause serait une route départementale ;

- les travaux réalisés pendant la période du 18 juillet au 5 août 2022 sur la section de la route départementale n° 29 traversant le territoire de la commune du Palais-sur-Vienne n'étaient en tout état de cause pas des travaux de rénovation d'une voie urbaine au sens des dispositions de l'article L. 228-2 du code de l'environnement.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la route ;
- le code de la voirie routière ;
- la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 ;
- la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 ;
- 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. Boschet,
- les conclusions de Mme Siquier, rapporteur public,
- et les observations de Mme Chabassier, pour le département de la Haute-Vienne.

Considérant ce qui suit :

1. Du 18 juillet au 5 août 2022, des travaux consistant en la mise en œuvre de 2 500 tonnes d'enrobés à chaud après raboutage général de la chaussée entre bordures et en la réalisation de zones de purges localisées ont été effectués sur la section de la route départementale (RD) n° 29 de la Haute-Vienne traversant le territoire de la commune du Palais-sur-Vienne. Par un courrier du 1^{er} septembre 2022, l'association Véli-Vélo a demandé au président du conseil départemental de la Haute-Vienne de procéder à la mise en conformité de ces travaux avec l'article L. 228-2 du code de l'environnement en mettant au point un itinéraire cyclable sur cette section de la RD n° 29. Par une décision du 21 octobre 2022, le président du conseil départemental de la Haute-Vienne a rejeté cette demande au motif que le département de la Haute-Vienne n'était pas l'autorité compétente pour réaliser les travaux sollicités et a invité l'association à se rapprocher de la commune du Palais-sur-Vienne et de la communauté urbaine Limoges Métropole « pour échanger avec elles sur les aménagements cyclables programmés sur ce même secteur ». L'association Véli-Vélo demande l'annulation de cette décision du 21 octobre 2022.

Sur l'exception de non-lieu à statuer :

2. La circonstance que, par une délibération du 3 février 2023 adoptée après l'introduction de la requête, le conseil départemental de la Haute-Vienne ait autorisé pour l'avenir les communes et les groupements de communes à réaliser sur le domaine public routier départemental en travers de l'agglomération tous types d'aménagements cyclables adaptés n'a pas fait perdre son objet au litige dès lors qu'outre qu'il n'est ni établi ni même soutenu que l'itinéraire cyclable dont l'association Véli-Vélo a demandé la mise au point sur la section de la RD n° 29 traversant le territoire de la commune du Palais-sur-Vienne aurait effectivement été réalisé, cette délibération n'a ni pour objet ni pour effet de retirer la décision du 21 octobre 2022 dont l'annulation est demandée. Par suite, l'exception de non-lieu opposée en défense doit être écartée.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 115-1 du code de la voirie routière : « *A l'intérieur des agglomérations, le maire assure la coordination des travaux affectant le sol et le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat sur les routes à grande circulation* ». Aux termes de l'article L. 131-2 de ce code : « (...) *Les dépenses relatives à la construction, à l'aménagement et à l'entretien des routes départementales sont à la charge du département* ». Aux termes de l'article L. 131-3 du même code : « *Le président du conseil départemental exerce sur la voirie départementale les attributions mentionnées à l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales* ». L'article L. 313-4 du même code dispose : « (...) *Le conseil départemental est également compétent pour approuver les projets, les plans et les devis des travaux à exécuter pour la construction et la rectification des routes* ».

4. Aux termes de l'article L. 411-1 du code de la route : « *Les règles relatives aux pouvoirs de police de la circulation routière dévolus au maire dans la commune (...) sont fixées par les articles L. 2213-1 à L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales* ». Selon l'article L. 411-3 de ce code : « *Les règles relatives aux pouvoirs de police de la circulation routière dévolus au président du conseil général dans le département sont fixées par les articles L. 3221-4 et L. 3221-5 du code général des collectivités territoriales (...)* ». Aux termes de l'article R. 411-25 du même code, inséré dans une section relative à la « signalisation routière » : « *Le ministre chargé de la voirie nationale et le ministre de l'intérieur fixent par arrêté conjoint publié au Journal officiel de la République française les conditions dans lesquelles est établie la signalisation routière pour signifier une prescription de l'autorité investie du pouvoir de police ou donner une information aux usagers. / Les dispositions réglementaires prises par les autorités compétentes en vue de compléter celles du présent code et qui, aux termes de l'arrêté prévu au premier alinéa, doivent faire l'objet de mesures de signalisation, ne sont opposables aux usagers que si lesdites mesures ont été prises. / Les usagers doivent respecter en toutes circonstances les indications résultant de la signalisation établie conformément au premier alinéa. / Les indications des feux de signalisation lumineux prévalent sur celles qui sont données par les signaux routiers réglementant la priorité* ».

5. Aux termes de l'article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et l'ensemble des voies publiques ou privées ouvertes à la circulation publique à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation* ». Aux termes de l'article L. 3213-3 de ce code : « *Le conseil départemental délibère sur les questions relatives à la voirie départementale dans les conditions prévues par les dispositions des articles L. 131-1 à L. 131-8 du code de la voirie routière* ». Selon l'article L. 3215-1 du même code : « *Le conseil départemental statue sur les projets, plans et devis des travaux à exécuter sur les fonds départementaux et désigne les services auxquels ces travaux seront confiés* ». Aux termes de l'article L. 3221-4 du même code : « *Le président du conseil départemental gère le domaine du département. A ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires par le présent code et au représentant de l'Etat dans le département ainsi que du pouvoir de substitution du représentant de l'Etat dans le département prévu à l'article L. 3221-5* ». L'article L. 3321-1 du même code dispose : « *Sont obligatoires pour le département : (...) / 16° Les dépenses d'entretien et construction de la voirie départementale* ».

6. Aux termes de l'article L. 228-2 du code de l'environnement, dans sa dernière version modifiée par l'article 61 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités : « *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 prenant la forme de pistes, de bandes cyclables, de voies vertes, de zones de rencontre ou, pour les chaussées à sens unique à une seule file, de marquages au sol, 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. / Le type d'aménagement de ces itinéraires cyclables doit tenir compte des orientations du plan de mobilité, lorsqu'il existe* ».

7. Contrairement à ce que fait valoir le département de la Haute-Vienne dans sa décision du 21 octobre 2022 et dans ses écritures en défense, les dispositions de l'article L. 115-1 du code de la voirie routière, qui se bornent à confier au maire un pouvoir de coordination des travaux qui affectent les voies publiques à l'intérieur des agglomérations, les dispositions du code de la route et du code général des collectivités territoriales précitées relatives à l'exercice par le maire de son pouvoir de police de la circulation sur les sections de routes départementales en agglomération et les dispositions du règlement de voirie de Limoges Métropole du 15 mai 2012 sont sans incidence sur le fait que le département, en tant que maître d'ouvrage, était seul compétent pour opérer tous travaux d'aménagement ou d'entretien sur son domaine routier, y compris ceux invoqués par l'association Véli-Vélo visant à la mise au point d'un itinéraire cyclable sur la section de la RD n° 29 traversant le territoire de la commune du Palais-sur-Vienne. Dans ces conditions, et alors que le département de la Haute-Vienne n'établit ni même n'allègue que la maîtrise d'ouvrage aurait été déléguée à une autre personne morale aux dates de réalisation des travaux ou d'édiction de la décision du 21 octobre 2022, l'association Véli-Vélo est fondée à soutenir que le motif qui lui est opposé en défense tiré de ce que l'itinéraire cyclable dont elle a demandé la mise en œuvre ne relevait pas de la compétence du département de la Haute-Vienne est entaché d'illégalité.

8. En second lieu, l'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

9. Dans ses mémoires en défense, le département de la Haute-Vienne peut être regardé comme demandant au tribunal de substituer au motif illégal initialement opposé par la décision du 21 octobre 2022 celui tiré de ce que les travaux qui ont été effectués sur la section de la RD n° 29 traversant le territoire de la commune du Palais-sur-Vienne pendant la période du 18 juillet au 5 août 2022 ne constituaient pas des travaux de rénovation d'une voie urbaine au sens de l'article L. 228-2 du code de l'environnement.

10. Il résulte des dispositions de l'article L. 228-2 du code de l'environnement que l'itinéraire cyclable dont elles 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 de pistes, ou bandes cyclables, de voies vertes, de zones de rencontre ou, pour les chaussées à sens unique à une seule file, d'un marquage au sol permettant la coexistence de la circulation des cyclistes et des véhicules automobiles. Les besoins et contraintes de la circulation doivent être pris en considération uniquement pour déterminer quels aménagements doivent être créés. 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.

11. La qualification de rénovation de voies urbaines, au sens des dispositions de l'article L. 228-2 du code de l'environnement précité, s'entend des travaux qu'une collectivité est amenée à réaliser sur la voirie dont l'entretien est à sa charge qui sont de nature à modifier les conditions de circulation sur ces voies, soit par modification de leur profil, soit par adjonction ou suppression d'éléments de voirie, soit encore par du marquage de ces voies.

12. En l'espèce, eu égard à leur nature et à leur importance, les travaux effectués de nuit pendant une période relativement courte allant du 18 juillet au 5 août 2022 sur la section de la RD n° 29 traversant le territoire de la commune du Palais-sur-Vienne, qui ainsi qu'il était mentionné sur le panneau d'information implanté sur les lieux s'assimilaient des travaux de « remise en état » de la chaussée sans modification des conditions de circulation sur la voie, ne constituaient pas des travaux de rénovation d'une voie urbaine au sens des dispositions de l'article L. 228-2 du code de l'environnement. Comme le soutient le département de la Haute-Vienne, ce motif, qu'il y a lieu de substituer au motif illégal initialement opposé, justifiait, à lui seul, le rejet de la demande de l'association Véli-Vélo.

13. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, que l'association Véli-Vélo n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du 21 octobre 2022 du président du conseil départemental de la Haute-Vienne.

Sur les conclusions aux fins d'injonction sous astreinte :

14. Le présent jugement, qui rejette les conclusions aux fins d'annulation présentées par l'association Véli-Vélo, n'implique aucune mesure d'exécution. Il y a donc lieu de rejeter les conclusions aux fins d'injonction sous astreinte présentées par cette association.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association Véli-Vélo est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association Véli-Vélo et au département de la Haute-Vienne.

Délibéré après l'audience du 21 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

M. Revel, président,
M. Boschet, premier conseiller,
M. Christophe, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 février 2025.

Le rapporteur,

Le président,

J.B. BOSCHET

FJ. REVEL

La greffière,

M. DUCOURTIOUX

La République mande et ordonne
au préfet de la Haute-Vienne 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
Pour la Greffière en Chef,
La Greffière

M. DUCOURTIOUX