

RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR**Dossier n° 1005058-5 - Assoc. Vélo-en têt c. Commune de Perpignan****Mémoire en réplique**

Mémoire en réplique présenté à :

Monsieur le président
et Mesdames et Messieurs les conseillers
composant le Tribunal administratif de Montpellier
6, rue Pitot
34063 MONTPELLIER CEDEX

Par :

L'association VÉLO-EN-TÊT
3, rue Anselme Mathieu
66000 PERPIGNAN
représentée par son président, Thibaut LEGAYE,

Contre :

1/ La décision implicite de rejet résultant du silence du Maire de Perpignan sur la demande de retrait de son arrêté n° 2010-363 du 10 juin 2010 *portant création de doubles-sens cyclables dans les zones 30 du centre-ville*

2/ Ledit arrêté.

L'association Vélo-en-Têt a l'honneur de présenter au tribunal un mémoire en réplique, faisant suite au mémoire en défense produit le 30 mars 2011 par la Ville de Perpignan.

Tout en répondant aux arguments figurant dans le mémoire en défense de la Ville de Perpignan, le présent mémoire en réplique récapitule, remet en ordre et complète les moyens développés par l'association dans sa requête introductive d'instance.

I. RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

L'article 1^{er} du décret n° 2008-754 du 30 juillet 2008 *portant diverses dispositions de sécurité routière* a modifié la définition des « zones 30 » figurant dans l'article R. 110-2 du code de la route. Ce dernier article (alinéa 16) présente désormais la zone 30 comme « *une zone affectée à la circulation de tous les usagers* » et précise que « *toutes les chaussées sont à double sens pour les cyclistes* ».

Une règle de portée nationale pose donc le principe du double sens cyclable (DSC) en zone 30 : les vélos ont normalement le droit de circuler dans les deux sens sur toutes les voies, y compris celles qui sont à sens unique pour les véhicules automobiles.

L'article R. 110-2 prévoit cependant que le principe du DSC peut, par exception, être écarté par

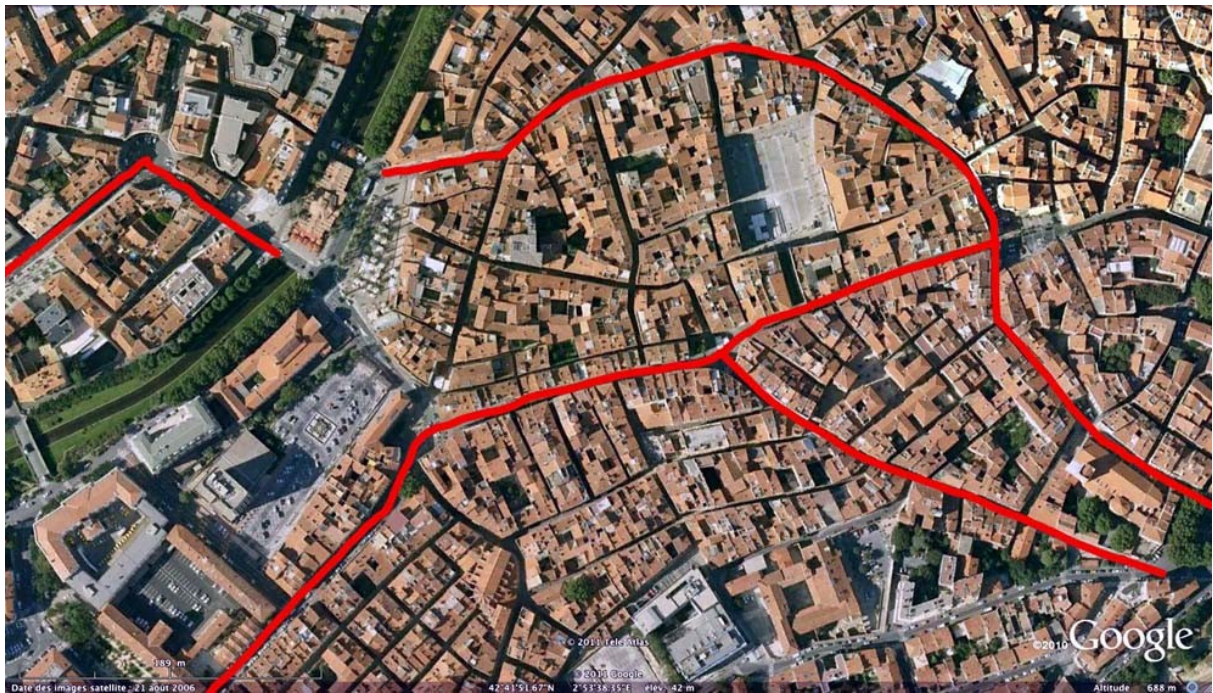
des « dispositions différentes prises par l'autorité investie du pouvoir de police », c'est-à-dire, dans le cas général, par le maire.

L'article 13 du décret de 2008 invite ce dernier à prendre, avant le 1^{er} juillet 2010, un arrêté afin de « rend[re] applicable », dans les zones 30 existantes, « les dispositions [...] de l'article R. 110-2 du code de la route relatives à la circulation des cyclistes sur les chaussées à double sens ».

Par arrêté n° 2010-363 du 10 juin 2010 portant création de doubles-sens cyclables dans les zones 30 du centre-ville (V. DOCUMENT n° 1 annexé à la requête introductive), le maire de Perpignan a décidé d'exclure du DSC treize rues et places du centre ville, représentées par un trait rouge sur le document ci-après émanant des services municipaux (il est précisé que les rues numérotées 9, 10, 11 et 12, bien que représentées en dehors du périmètre désigné comme « Zone 30 » constituent bien une zone 30 linéaire) :



Or, ces treize rues exclues du DSC constituent les principaux axes de traversée du centre ville de Perpignan et de jonction de ses pôles majeurs (équipements publics, secteurs commerçants...). On voit bien, sur photographie aérienne, la fonction d'irrigation du centre ville remplie par les voies exclues du DSC :



L'arrêté ne laisse donc en DSC, pour l'essentiel, que des rues présentant peu d'intérêt pour la pratique utilitaire du vélo, soit parce que ne permettant que des parcours sinueux et compliqués, soit parce qu'intrinsèquement inadaptées (rues piétonnes très fréquentées, rues très pentues, rues pavées...).

Il convient donc ici de réfuter comme inexacte l'affirmation des rédacteurs du mémoire en défense (p. 3) selon laquelle le maire aurait « généralisé les doubles sens cyclables à l'intérieur des zones 30 de la cité perpignanaise » et n'aurait apporté que de « rares exceptions » au principe du DSC.

La démonstration quantitative de cette prétendue « généralisation » est d'ailleurs parfaitement déconnectée des réalités urbaines : il en effet absurde de noter que « ce sont [...], au total, 82 % de voies en double sens cyclable qui ont été réalisées en zone 30 », dès lors que la majeure partie de ces voies n'ont pas d'intérêt pratique pour les utilisateurs du vélo (sauf s'ils y habitent !). En prétendant que « toutes les rues ouvertes au double sens cyclable présentent un intérêt pour les cyclistes », le mémoire en défense (p. 9) révèle une totale ignorance de la pratique du vélo en

ville.

Cette exclusion du double sens cyclable des principaux itinéraires de traversée du centre ville a conduit l'association Vélo-en-Têt, par requête gracieuse reçue le 20 septembre 2010 (V. DOCUMENT n° 2 annexé à la requête introductive), à demander au maire de retirer son arrêté du 10 juin 2010.

L'absence de réponse au terme d'un délai de deux mois (soit le 20 septembre 2010) s'analysant comme le refus tacite de rapporter l'arrêté litigieux, l'association a formé le 18 novembre 2010 un recours contentieux afin d'obtenir de votre tribunal, d'une part, l'annulation de la décision tacite de refus du 20 septembre 2010 et, d'autre part, l'annulation de l'arrêté municipal du 10 juin 2010.

Le présent mémoire en réplique fait suite au mémoire en défense produit par la Ville de Perpignan le 30 mars 2011.

II. RECEVABILITÉ

Le mémoire en défense de la Ville de Perpignan (p. 4) conclut, « à titre principal », à l'irrecevabilité de la requête faute d'intérêt pour agir de l'association Vélo-en-Têt : celle-ci « ne fournit pas ses statuts. Il faut donc considérer qu'elle n'est pas recevable à agir ».

Bien qu'ils aient consulté le site internet de Vélo-en-Têt (et y ont même déniché la prétendue preuve d'une concertation menée par la Ville préalablement à l'édition de l'arrêté litigieux ; V. ci-dessous), les rédacteurs du mémoire auraient pu aussi y trouver les statuts de l'association. C'est du reste à tort qu'ils soutiennent qu'il était nécessaire de les joindre à la requête à peine d'irrecevabilité de celle-ci.

La lecture de l'article 2 des statuts de l'association Vélo-en-Têt convaincra sans difficulté de son intérêt pour agir contre l'arrêté municipal du 10 juin 2010 :

ASSOCIATION VÉLO EN TÊT
LES STATUTS
 LOI 1901
 2004, par [WebMestre](#)

Article 1-Dénomination

Il est créé le 24 mars 2005 entre les adhérents aux présents statuts une association régie par la loi du 1er juillet 1901 et le décret du 16 août 1901, ayant pour dénomination : Association Vélo En Têt.

Article 2 - Objet

Cette association a pour objet :

- de favoriser l'usage du vélo dans la ville de Perpignan, son agglomération, son département.
- de s'assurer que les déplacements en vélo, autres moyens non motorisés et transports en commun seront pris en compte dans les documents d'urbanisme et de déplacements urbains de manière à limiter la place de la voiture en ville.
- de faire respecter par tous les moyens légaux l'application des lois et règlements édictés en faveur des modes de déplacements doux..

source : veloentet.free.fr

Le mémoire en défense laisse aussi entendre que le président de l'association ne serait pas habilité à agir en justice en son nom. La lecture de l'article 11 des statuts révèle qu'il n'en est rien :

Article 11 -Actions en justice

Pour l'accomplissement de son objet, l'association exerce tout recours en justice. Le conseil d'administration décide de l'exercice des actions en justice. Le conseil d'administration est en justice. Il désigne à cet effet pour le représenter son président ou l'un de ses membres. Le représentant désigné signe seul tous les documents.

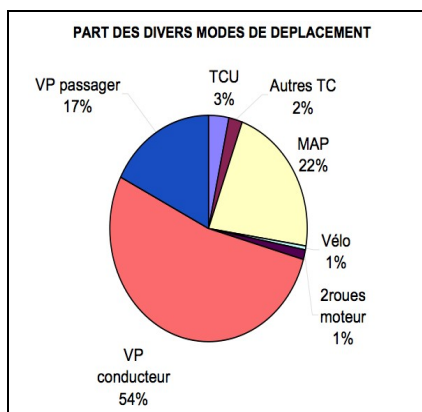
source : veloentet.free.fr

III. MOYENS D'ANNULATION

Quelques observations préliminaires paraissent utiles pour comprendre le contexte de l'édiction de l'arrêté litigieux et les raisons de la réaction contentieuse de l'association Vélo-en-Têt.

De manière générale, contrairement à beaucoup d'autres villes de France, l'agglomération de Perpignan n'a pas bénéficié d'une politique suivie et ambitieuse de développement des circulations douces (marche à pied et vélo) et de réduction progressive du trafic automobile en milieu urbain. Le fait que l'agglomération perpignanaise soit une des dernières grandes villes française à s'être dotée d'un plan de déplacements urbains (PDU), en septembre 2007, est en soi révélateur d'une absence de volontarisme en matière de déplacements. Certes, il y a eu au fil des années certaines avancées heureuses. Certes, le programme « Grenelle 2015 Archipel Perpignan » manifeste l'ambition conjointe de la Communauté d'agglomération Perpignan-Méditerranée et de la Ville de Perpignan de mener à l'avenir une politique de « mobilité durable ». Mais le retard dans le développement des déplacements doux est manifeste.

Ainsi, la part modale du vélo dans l'agglomération de Perpignan est de l'ordre de 1 %, selon le diagnostic réalisé en 2002 pour l'élaboration du PDU :



source : PMCA, PDU de l'agglomération Perpignan-Méditerranée, Annexe 1 : diagnostic, 2002

Ce chiffre, qui ne semble pas avoir progressé significativement depuis 2002, place Perpignan dans le peloton de queue des villes cyclables :



source : Coordination Interministérielle pour le Développement de l'Usage du Vélo, Politiques publiques pour développer l'usage du vélo, 2010, p. 10

Si la Ville de Perpignan s'érige, dans son mémoire en défense (p. 2), en « précurseur dans la réflexion liée à la politique des déplacements urbains », on ne peut que constater que cette réflexion n'a pas encore porté ses fruits en matière de vélo !

L'arrêté municipal du 10 juin 2010 est une récente manifestation de la réticence de la Ville de Perpignan à accorder plus de place au vélo lorsque cela remet en cause celle de l'automobile, y compris dans le cœur historique serré de la ville.

Il est d'ailleurs surprenant, même si le maire n'y était pas juridiquement tenu, que l'arrêté du 10 juin 2010 ait été pris sans aucune concertation préalable avec les associations concernées, notamment les associations d'usagers du vélo. Le mémoire en défense soutient (p. 2) que le projet d'arrêté aurait été soumis à « concertation associant services techniques, maires de quartiers et associations » et ajoute, sur un ton très sérieux, qu'« une place centrale fut donnée à l'association requérante », laquelle aurait été « reçue plusieurs fois en mairie » ! Les rédacteurs

du mémoire sont manifestement mal informés. L'association Vélo-en-Têt, bien que principale association d'usagers du vélo urbain à Perpignan, et bien qu'agrée par le préfet pour la protection de l'environnement, n'a jamais été invitée à discuter avec les services ou les élus municipaux sur la mise en place du double sens cyclable à Perpignan. La réunion du 11 février 2010, dont fait état le mémoire en défense, a été organisée non par la Ville mais par la Communauté d'agglomération. Le compte-rendu de cette réunion, produit par les rédacteurs du mémoire (pièce 4), a été trouvé par eux... sur le site internet de Vélo-en-Têt ! Il y apparaît clairement que c'est l'association qui a incidemment abordé la question du DSC. Les agents municipaux présents n'ont nullement présenté la liste des rues que la Ville prévoyait d'aménager ou non en DSC. Quant à la réunion du 22 octobre 2010, non seulement elle a eu lieu postérieurement à l'arrêté litigieux, mais la question des DSC n'y a pas été traitée ; cette réunion ne peut donc être considérée comme un élément de concertation sur la mise en place du DCS.

En définitive, l'arrêté municipal du 10 juin 2010, probablement rédigé dans la précipitation, à l'approche de la date buttoir fixée par le décret de 2008, n'est manifestement pas le résultat d'une réflexion sérieuse et concertée sur les déplacements en centre ville. Les rédacteurs du mémoire en défense (p. 5) n'apportent aucun élément à l'appui de leur affirmation selon laquelle l'arrêté litigieux « est l'aboutissement d'un long processus d'études, de réflexion, de concertation ». Il n'y a dans le mémoire aucune preuve de l'existence d'« études » menées sur les aménagements de voirie susceptibles d'être réalisés ici ou là pour rendre possible le DSC, ou sur la coexistence en cœur de ville des voitures, d'une part, et des piétons et cyclistes, d'autre part ; ni aucune trace d'une « réflexion » sur les itinéraires cyclables pratiques et utiles à l'échelle de la zone 30 et à une échelle plus large ; ni aucun compte rendu d'une quelconque « concertation » avec des personnes directement concernées par la mise en place du DSC.

Ce défaut manifeste « d'études », « de réflexion » et « de concertation » aboutit, sur le terrain, à un certain nombre d'aberrations. Pour ne prendre qu'un exemple, l'axe rue Louis-Blanc - rue des Marchands est désormais en DSC (ce dont on ne peut que se féliciter). Malheureusement, les cyclistes qui l'empruntent à contresens buttent sur un cul-de-sac, le contresens étant interdit à droite (rue de la Barre) comme à gauche (rue de l'Argenterie) :



Les dispositions de l'arrêté du 10 juin 2010 sont non seulement inopportunes mais elles sont aussi – et c'est cela qui importe devant le juge de l'excès de pouvoir – irrégulières.

En effet, en excluant du DSC les principaux itinéraires de traversée du centre ville, le maire a commis une erreur de droit dans l'interprétation du décret du 30 juillet 2008 et a violé le PDU. L'arrêté est en outre entaché d'erreur d'appréciation des faits.

Bien que ces différents moyens d'annulation soient en réalité intimement liés et contribuent concurremment à l'illégalité de l'arrêté, ils seront, par soucis de clarté, évoqués successivement.

A- Erreur de droit dans l'interprétation du décret du 30 juillet 2008

Le double sens cyclable est en vigueur depuis longtemps dans de nombreuses villes européennes,

ainsi que dans certaines villes françaises (Strasbourg, Bordeaux...).

En 2004, le rapport de Brigitte Le Brethon sur l'usage du vélo préconisait de « *généraliser les contresens cyclables* » (B. Le Brethon, Propositions pour encourager le développement de la bicyclette en France, rapport au Premier ministre, p. 39).

En 2006, le ministre des transports a institué par décret un « *coordonnateur interministériel pour le développement de l'usage du vélo* » chargé d'« *examine[r] l'ensemble des questions et des enjeux, notamment de développement durable, liés au développement de ce moyen de locomotion* », et de « *fai[re] toutes propositions* » en ce qui concerne « *l'organisation des déplacements, la voirie, les sports et les loisirs, le tourisme et la politique industrielle* » (Décret n° 2006-444, 14 avril 2006). La mission a été confiée par le président de la République à Hubert Peigné (Décret du 18 avril 2006, décret du 1^{er} décembre 2009). Associé à la réflexion sur le « code de la rue » conduite par la Délégation à la sécurité routière, le coordonnateur interministériel a proposé que soit « *affirm[é], dans l'espace urbain, la priorité du plus faible sur le plus fort* » et considéré que la généralisation des contresens cyclables participait de la mise en œuvre de ce principe (H. Peigné, La priorité du plus faible sur le plus fort, lemoniteur.fr, 9 juin 2008).

En 2007, le rapport du Groupe I (climat-énergie) du Grenelle de l'environnement a recommandé, au titre des « *offres alternatives à la voiture* », de « *promouvoir l'usage du vélo* », et fait état d'un « *accord au sein du groupe sur la proposition de contresens cyclables* » (Groupe I du Grenelle de l'environnement, Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie, 2007).

Le décret du 30 juin 2008 est le prolongement réglementaire de ces réflexions. Il impose aux communes une double obligation : celle de rendre juridiquement applicable le DSC et celle de réaliser les aménagements de voirie éventuellement nécessaires.

•Obligation de rendre applicable le DSC

Le décret du 30 juillet 2008 imposait aux communes d'agir non seulement **dans un délai déterminé**, mais aussi **dans un sens déterminé** en rendant applicable le DSC dans les zones 30 existantes.

Or le maire de Perpignan fait une fausse interprétation du décret en s'estimant détenteur du pouvoir d'instituer ou non le DSC.

Cette erreur de perspective apparaît à la seule lecture du titre de l'arrêté : « **Création de doubles sens cyclables dans les zones 30 du centre ville** ». L'erreur est réitérée dans le mémoire en défense (p. 8) qui affirme que « *l'arrêté du 10 juin 2010 n'a pas pour objet de restreindre une liberté mais au contraire, d'en permettre l'exercice* ».

Or, il n'appartient nullement au maire de « créer » le DSC dans les zones 30 et d'octroyer ainsi une liberté aux cyclistes. C'est en effet le décret de 2008 lui-même qui institue le DSC, et cela dans toutes les zones 30 de France : l'article R. 110-2 décide en effet que « *toutes les chaussées sont à double sens pour les cyclistes* ». Et ce n'est que parce que la mise en application locale de cette nouvelle règle nationale suppose l'installation d'une signalisation verticale et/ou horizontale ainsi que, éventuellement, des aménagements de voirie, que le décret sollicite le maire à cet effet. C'est pour lui une obligation, à remplir d'ailleurs dans le délai de deux ans fixé par le décret.

Le décret de 2008 dessaisit donc le maire de la faculté, dont il disposait auparavant, d'instituer ou non le DSC, dès lors que le décret y pourvoit lui-même, posant ainsi un principe de liberté de circulation cyclable à double sens.

Précisons que lorsque nous parlions, dans notre requête introductive, de la « *liberté de circulation cyclable* » octroyée par le décret de 2008, il n'était évidemment question que de la liberté de circuler à double sens, et non d'une liberté totale qui instituerait une « *sorte de suprématie du vélo* », comme feignent de le croire les rédacteurs du mémoire en défense (p. 7). Ces derniers nous soupçonnent en effet de défendre « *l'idéal d'une ville dominée par le vélo* » (p. 7), mais il suffit de savoir que notre association, membre de la FUBicy, de la FNAUT, de l'Atelier d'Urbanisme de Perpignan, du Conseil Départemental de Sécurité Routière, du Comité de Suivi et d'Évaluation du Grenelle 2015 et de la Commission Consultative des Services Publics locaux, pour comprendre que partout nous combattons principalement par nos interventions « *l'idéal d'une ville dominée par la voiture* », encore dominant à Perpignan.

Le pouvoir du maire en matière de DSC est donc désormais réduit à la possibilité de retrancher du DSC, par exception, certaines rues, et donc de limiter la liberté octroyée par le décret. Et, sauf à retirer toute portée au décret de 2008, la marge d'appréciation du maire est nécessairement restreinte : celui-ci ne peut écarter le principe du DSC que lorsque les circonstances de fait l'exigent évidemment, et sous le contrôle rigoureux du juge administratif (V. ci-dessous).

L'erreur d'interprétation du décret de 2008 quant à la latitude qu'il laisse à l'autorité de police en matière de DSC explique en l'occurrence que le maire de Perpignan ait cru pouvoir, en se contentant d'une rapide motivation, en exclure les principaux sillons de circulation du centre ville.

•Obligation de réaliser les aménagements nécessaires pour rendre applicable le DSC

Non seulement le décret du 30 juillet 2008 contraignait le maire à mettre juridiquement en application le DSC dans les zones 30, mais encore à réaliser la signalisation et les éventuels aménagements de voirie nécessaires, et cela dans un délai de deux ans.

Ainsi, comme l'explique un document émanant de la Ville de Paris, il n'est possible d'écarter le DSC que s'il apparaît qu' « *aucun aménagement n'est susceptible d'offrir des conditions de sécurité satisfaisantes* » :

REGLEMENTATION : Décret n°2008-754 du 30 juillet 2008
Généralisation des double sens cyclables

- 1 Le double sens cyclable devient la règle en zone 30 et dans les zones de rencontre
 - Toutes les chaussées sont à double sens pour les cyclistes, sauf dispositions différentes prises par l'autorité investie des pouvoirs de police. »
- 2 Ces dispositions sont rendues applicables au plus tard le 1er juillet 2010
 - Pour ce qui concerne les zones 30 existantes, par arrêté de l'autorité investie du pouvoir de police. »
- 3 Toute dérogation doit faire l'objet d'une justification bien argumentée
 - En expliquant pourquoi aucun aménagement n'est susceptible d'offrir des conditions de sécurité satisfaisantes. »

Le taux de réalisation de DSC dans les voies en Z30 à Paris est > à 90%

source : Ville de Paris, *La généralisation des doubles sens cyclables dans les zones 30, Intervention au colloque « Ville à 30, ville à vivre », Montreuil, 19 mai 2010, p. 7*

Cette obligation pour la commune, sauf impossibilité avérée, de réaliser les aménagements nécessaires à la mise en œuvre du DSC ressort clairement des dispositions du décret du 30 juillet 2008. D'une part, de manière générale, l'article R. 110-2, tel qu'issu de ce décret, prévoit que

« l'ensemble de la zone [30] est **aménagé de façon cohérente avec la limitation de vitesse applicable** ». D'autre part, plus spécifiquement, l'article 13 du décret indique que, les nouvelles dispositions de l'article R. 110-2 relatives au DSC doivent être « **rendues applicables, en ce qui concerne les zones 30 existantes, par arrêté de l'autorité investie du pouvoir de police de la circulation qui devra intervenir au plus tard le 1^{er} juillet 2010** ». L'obligation pour le maire de « rendre applicable » le double sens cyclable dans les zones 30 signifie qu'il doit, avant la date buttoir, prendre un arrêté qui non seulement institue juridiquement le droit pour les cyclistes de circuler à double sens, mais encore constate la réalisation de la signalisation horizontale et verticale afférente ainsi que l'aménagement cohérent de la voirie. Cela résulte très clairement de la nouvelle rédaction de l'article R. 411-4, certes relatif aux zones 30 nouvelles, mais certainement transposable aux zones 30 existantes : « **Les règles de circulation définies à l'article R. 110-2 sont rendues applicables par arrêté de l'autorité détentrice du pouvoir de police constatant l'aménagement cohérent des zones et la mise en place de la signalisation correspondante** ». Le décret de 2008 institue donc bien une obligation de réaliser les aménagements adéquats.

Accepter l'idée qu'aucune obligation d'aménagements, lorsque ceux-ci sont nécessaires, ne serait imposée, reviendrait à vider de son sens de décret de 2008 : en effet, en n'aménageant pas les voies, les communes pourraient retarder indéfiniment sa mise en application.

Pourtant, l'arrêté du maire de Perpignan du 10 juin 2010 invoque explicitement l'argument de l'inadaptation des aménagements de voirie existants pour interdire le DSC dans la rue Grande-la-Réal : cette rue est exclue du DSC notamment parce qu'elle comporte « *des aménagements la réduisant à 2,50 m de largeur* ». On peut voir ces « aménagements » (rétrécissements de voirie par des plots en plastique) sur cette photo :



Pour les douze autres voies exclues du DSC, le motif de l'inadaptation des aménagements existants n'est pas explicitement invoqué par l'arrêté, mais il est cependant sous-tendu par l'argument de l'étroitesse des rues (V. ci-dessous) : en assimilant, de manière fallacieuse, largeur de rue et largeur de chaussée, l'arrêté considère comme immuables les aménagements actuels de la voirie, et plus particulièrement l'existence d'une séparation physique entre chaussée et trottoir, matérialisée par des alignements d'épaisses bornes métalliques. Le motif de l'inadaptation des aménagements de voirie existants apparaît aussi en filigrane derrière l'argument de l'importance du trafic automobile (V. ci-dessous) pour justifier l'interdiction du DSC dans certaines autres rues.

En définitive, en édictant son arrêté du 10 juin 2010, le maire de Perpignan a commis une

double erreur de droit dans l'interprétation du décret de 2008 :

-d'une part en se croyant investi, avec une grande latitude, du pouvoir d'instituer ou non le DSC, alors que le décret prévoit l'obligation de le faire ;

-d'autre part en croyant pouvoir écarter la mise en œuvre du DSC en considération de l'état actuel des aménagements de voirie, alors que le décret prévoit obligation de réaliser les aménagements nécessaires.

B- Incompatibilité avec le plan de déplacements urbains (PDU)

En 2007, plus de 10 ans après que la loi sur l'air du 31 décembre 1996 ait imposé l'élaboration d'un plan de déplacements urbains (PDU) dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, l'agglomération de Perpignan s'est enfin dotée d'un tel document de planification.

Élaboré par la Communauté d'agglomération Perpignan-Méditerranée, le PDU a été soumis à enquête publique en juin-juillet 2007.

Le projet de PDU présenté lors de cette enquête comportait un chapitre intitulé « *Action 14 - Le vélo : une alternative réelle pour les déplacements de courte distance* », exprimant un certain nombre d'intentions en faveur du développement de l'usage du vélo.

Au terme de l'enquête, la commission d'enquête a émis un avis favorable sur le projet de PDU, sous réserve cependant que soient renforcées les dispositions du chapitre « *Action 14* » relatif au vélo.

Par délibération du 27 septembre 2007, le conseil de la Communauté d'agglomération a donc approuvé le PDU en apportant au chapitre « *Action 14* » les amendements préconisés par la commission d'enquête :

Délibération n°07/09/173
<p>PERPIGNAN MEDITERRANEE COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION</p> <p>EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS</p> <p>L'an deux mille sept et le vingt-sept septembre le Conseil de Communauté régulièrement convoqué le vingt septembre, s'est réuni en la commune de Saint Féliu d'Avall, à la halle des sports sous la Présidence de Monsieur ALDUY Jean-Paul, Président, et de MM. FRANCO Arlette 1^{ère} Vice-Présidente, PUIGMAL Elie 2^{ème} Vice-Président, CALVET François</p>
<p><u>OBJET</u> : APPROBATION DU PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS DE L'AGGLOMERATION DE PERPIGNAN</p> <p><u>RAPPORTEUR</u> : MONSIEUR MARCEL ZIDANI</p>

CONSIDERANT la lettre d'observations en date du 24 juillet 2007 adressée à Perpignan Méditerranée par la commission d'enquête suite à la clôture de l'enquête et après analyse des avis figurant dans les différents registres, et la réponse écrite de Perpignan Méditerranée en date du 3 août 2007 ;

CONSIDERANT le rapport de la commission d'enquête publique, rendu le 21 août 2007, analysant les avis recueillis lors des différentes étapes de la procédure ;

CONSIDERANT que suite à l'avis favorable émis, à l'unanimité, par la commission d'enquête sur le projet de Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération de Perpignan, sous réserve que les informations complémentaires apportées par PMCA dans son courrier en date du 3 août 2007 concernant les modes de déplacements doux soient intégrées dans la fiche action 14 du PDU, la fiche action 14 du PDU a été amendée comme suit :

- En insistant sur le caractère prescriptif du PDU quant à la traduction des orientations et principes d'aménagement retenus par le PDU dans les schémas directeurs cyclables de la Ville de Perpignan et de la Communauté d'Agglomération ainsi que dans les PLU des communes
- En affichant des objectifs quantifiés en ce qui concerne les infrastructures et équipements en faveur du vélo (km de pistes cyclables, nombre d'emplacements de stationnement vélo sur voirie ...)
- En retenant le principe d'une utilisation par les vélos des sites propres et couloirs bus ainsi que celui de la généralisation des contresens cyclables
- En développant les mesures concernant les services de location de vélos (vélos en libre service, vélostation et gestion de parcs en location de longue durée) en insistant sur les dispositions favorisant l'intermodalité avec les transports publics.

Où l'exposé du Rapporteur,
Le Conseil de Communauté à l'UNANIMITE des membres présents ou représentés
DECIDE :

- **DE PRENDRE ACTE** des modifications apportées au projet de PDU arrêté par délibération n° 07/03/50 du 1^{er} mars 2007 conformément aux conclusions du rapport de la Commission d'Enquête en date du 21 août 2007 ;
- **D'APPROUVER** le Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération de Perpignan pour la période 2006-2012 ainsi modifié ;

source : PMCA, délib. n° 07/09/173 du 27 septembre 2007 (extraits)

Alors que le projet de PDU était, avant l'enquête publique, accessible sur le site internet de la Communauté d'agglomération (www.perpignanmediterranee.com), il en a été retiré depuis, mais sans être remplacé par la version du PDU tel qu'approuvé le 27 septembre 2007.

Sollicité par notre association, le directeur des mobilités de la Communauté d'agglomération nous a, le 2 mai 2011, communiqué un lien permettant le téléchargement de ce qui était sensé être la version définitive du PDU. Comme nous n'y retrouvions pas les amendements votés par la Communauté d'agglomération, nous avons à nouveau contacté le directeur des mobilités :

Le 14 mai 11 à 14:41, VeloEnTet a écrit :

M. Aeschbacher,
la délibération communautaire du 27 sept. 2007, qui a approuvé le PDU, indiquait que, pour tenir compte de l'avis de la commission d'enquête, la "fiche action 14" du PDU (celle relative au vélo) était "amendée", et que quatre précisions seraient intégrées à cette fiche du PDU approuvé. Or, en lisant la version du PDU que vous nous avez aimablement mise à disposition récemment, et qui commence par cette délibération, nous constatons que ces précisions ne sont pas intégrées à la fiche 14.

- Cette version du PDU est-elle celle qui fut soumise à l'enquête et non la version finalement approuvée ?
- Ou est-ce bien la seule version existante du PDU, celle qui est en vigueur aujourd'hui ?

Ce courriel est demeuré sans réponse.

Il semble bien que les amendements évoqués par la délibération du 27 septembre 2007 approuvant le PDU n'ont jamais été formellement intégrés dans le document PDU. Pour autant, il convient de considérer qu'ils constituent juridiquement des dispositions réglementaire du PDU

de l'agglomération Perpignan-Méditerranée.

Rappelons ici que les dispositions des PDU s'imposent aux autorités administratives en charge de la voirie et de la police de la circulation. En effet, selon le 4^e alinéa de l'article 28-2 de la loi sur les transports intérieurs du 30 décembre 1982 (alinéa devenu l'article L. 1214-16 du nouveau code des transports) : « *Les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains sont compatibles ou rendues compatibles avec le plan de déplacements urbains* ».

Or, la délibération de la Communauté d'agglomération (précitée) pose « *le principe [...] de la généralisation des contresens cyclables* ». Notons que c'est ce même principe qui sera consacré à l'échelle nationale (mais pour les seules zones 30) par le décret du 30 juillet 2008 (V. ci-dessus).

Par ailleurs, le chapitre « *Action 14* » du document PDU, tel qu'il nous a été communiqué par le directeur des mobilités de la Communauté d'agglomération, fixe comme objectif de « *rechercher de manière systématique les liaisons cyclables entre les grands pôles d'habitat et les pôles générateurs de déplacements (administrations, services, commerces...)* » et impose comme parti d'aménagement d'« *utiliser l'ensemble des types d'aménagement (pistes/bandes cyclables, contresens/trottoirs cyclables, couloirs bus, coulées vertes...) afin de proposer les trajets les plus directs et les plus adaptés à la pratique du vélo en intégrant l'impératif de sécurité* » :

<p>1. Le vélo utilitaire</p> <p>La pratique du vélo utilitaire correspond à des déplacements de type domicile – travail, achats, ... Aujourd'hui, ce type de pratique ne représente plus qu'une part très faible des déplacements que le PDU a la volonté de développer, notamment dans les centres villes.</p>	
<p>■ Les objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - rechercher de façon systématique des liaisons cyclables entre les grands pôles d'habitat et les pôles générateurs de déplacements (administrations, services, commerces, ...); - mettre en place des axes protégés d'accès au centre ville de Perpignan (traité en zone 30) pour chacune des grandes voies de pénétration de la ville; - réaliser de façon prioritaire des pistes cyclables entre Perpignan et les 	<p>■ Les partis pris d'aménagement :</p> <p><i>Pour le traitement des itinéraires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - utiliser l'ensemble des types d'aménagement (pistes / bandes cyclables, contresens / trottoirs cyclables, couloirs bus, coulées vertes,...) afin de proposer les trajets les plus directs et les plus adaptés à la pratique du vélo en intégrant l'impératif de sécurité; - sécuriser les intersections (visibilité,

source : PMCA, Plan de déplacements urbains, 2007, p. 74

L'arrêté du maire de Perpignan du 10 juin 2010 qui, au motif fallacieux de la sécurité publique (V. ci-dessous), exclut du double sens cyclable les principaux axes de traversée du centre historique de la ville (V. les photographies aériennes ci-dessus), ne respecte donc pas les dispositions du PDU. En effet, en refusant sans motif d'intérêt général valable « *la généralisation des contresens cyclables* », en n'assurant pas « *les liaisons cyclables entre les grands pôles d'habitat et les pôles générateurs de déplacements* » (le centre ville comportant un grand nombre de tels « *pôles* ») et en ne proposant pas « *les trajets les plus directs et les plus adaptés à la pratique du vélo* », l'arrêté contredit frontalement le PDU.

En définitive, l'arrêté du 10 juin 2010 doit être annulé parce qu'incompatible avec le PDU de la Communauté d'agglomération Perpignan-Méditerranée.

C- Erreur d'appréciation des faits

Outre l'erreur de droit commise dans l'interprétation du décret de 2008 et l'incompatibilité avec le PDU (V. ci-dessus), l'arrêté du maire de Perpignan du 10 juin 2010, en tant qu'il exclut du double sens cyclables les principales voies du centre ville de Perpignan, est entaché d'erreur d'appréciation des faits.

Il apparaît en effet que, selon la formule jurisprudentielle consacrée, les faits n'étaient pas de nature à justifier légalement la décision attaquée.

En matière de police, des libertés publiques étant en jeu, la nécessité d'une stricte adéquation entre les faits et les mesures prises se présente avec une acuité particulière.

Les mesures de réglementation de la circulation portent par nature atteinte à la « *liberté de circulation* » (CE, 12 déc. 1997, Assoc. Les crapahuteurs de la Colombière, n° 173231) ou à la « *liberté d'aller et venir* » (CE, réf, 13 juillet 1999, Commune de Monétier-les-Bains, n° 210348 : CE 4 oct. 2010, Commune de Saint-Sylvain d'Anjou, n° 310801).

Dès lors, le juge administratif vérifie si de telles mesures « *auraient porté à la liberté de circulation une atteinte excessive par rapport au but poursuivi, ou si ce dernier aurait pu être obtenu par des mesures moins rigoureuses* » (CE, 12 déc. 1997, préc.). En d'autres termes, il contrôle le « *caractère disproportionné [des atteintes à la liberté d'aller et venir] eu égard au but poursuivi* » (CE, réf, 13 juillet 1999, préc.).

La stricte adéquation des mesures de police de la circulation aux exigences de la sécurité publique est donc une condition de leur légalité.

Or, il apparaît que le motif de la sécurité des cyclistes et des piétons, martelé sur tous les tons au fil des pages du mémoire en défense pour justifier l'exclusion du DSC de treize rues majeures pour la circulation cyclable en centre ville, correspond pour une large part à une idée préconçue. La Ville appréhende le DSC comme une mesure dangereuse, et considère qu'il y a fondamentalement incompatibilité entre circulation automobile et circulation cyclable en centre ville.

Le Centre d'études sur les réseaux et les transports urbains (CERTU) est pourtant clair : le DSC « *garantit une sécurité avérée* » :

Avantageux pour les cyclistes, le double-sens cyclable raccourcit les distances à parcourir et garantit une sécurité avérée du fait d'une meilleure visibilité réciproque des protagonistes.

Avantageux pour la collectivité car il se met souvent rapidement en place, sans travaux lourds de voirie, il permet un meilleur maillage du réseau cyclable.

source : CERTU, *Les doubles-sens cyclables*, Fiche vélo n° 6, 2009, p. 1

Le retour sur l'expérience de la commune d'Illkirch-Graffenstaden (Bas-Rhin) montre en effet que le DSC n'est pas accidentogène, bien au contraire :

L'objet de cette étude est de nourrir les réflexions, en apportant des éléments objectifs sur une généralisation des doubles sens cyclables à partir d'une étude de cas : Illkirch Graffenstaden.

En effet cette commune de 25 000 habitants présente la particularité d'avoir maintenu la circulation des cyclistes à double sens dans ses 25 à 30 voies à sens unique. Ces voies sont des voies de desserte à vitesse et trafic modérés de type « zone 30 ».

Au cours des cinq dernières années, il n'y a pas eu d'accident corporel impliquant un cycliste localisé sur les voies faisant l'objet de l'étude.

La peinture verte n'est plus utilisée au niveau des intersections pour éviter toute ambiguïté concernant le régime de priorité.

L'observation du fonctionnement et l'analyse de la sécurité permettent de conclure à la bonne adéquation de ce type d'aménagement dans un contexte de voies à circulation apaisée de type zone 30.

source : CERTU et CETE de l'Est, *Généralisation des doubles sens cyclables pour les voiries de type zone 30 : le cas de Illkirch-Graffenstaden*, coll. *Rapports d'étude*, 2008, p. 3

Au cours des cinq dernières années on relève environ 40 accidents corporels impliquant un cycliste sur le territoire de la commune; ils ont occasionné 1 tué et 35 blessés non hospitalisés. Il convient de noter qu'aucun de ces accidents n'est localisé sur les voies faisant l'objet de cette étude.

source : Ibid, p. 11

Dans l'arrêté du 10 juin 2010, l'objectif de « *sécurité des usagers* » est décliné en quatre motifs :

•Le motif de l'étroitesse des rues

Le motif de l'étroitesse des rues est évoqué dans l'arrêté du 10 juin 2010 pour sept des treize rues exclues du DSC : la rue de Augustins, la rue de la Fusterie, la rue de l'Argenterie, la rue de la Barre, la rue d'Alsace-Lorraine, la rue Petite-la-Réal et la rue Grande-la-Réal.

Il faut d'abord préciser que les dimensions présentées (entre 2,50 m et 3,10 m) par l'arrêté comme la largeur des rues correspondent en réalité à la largeur de la seule chaussée. La largeur réelle est donc plus importante. De fait, les rues en cause font partie des plus larges (de l'ordre de 6 à 8 m) du centre historique, ainsi qu'on le voit bien sur les photographies aériennes (V. ci-dessus). Les autres rues de la zone 30, pourtant non exclues par l'arrêté, sont souvent bien plus étroites.

Le DSC est donc parfaitement envisageable dans ces rues. Ci-après, les rues Grande-la-Réal, Petite-la-Réal, des Augustins et de la Fusterie.

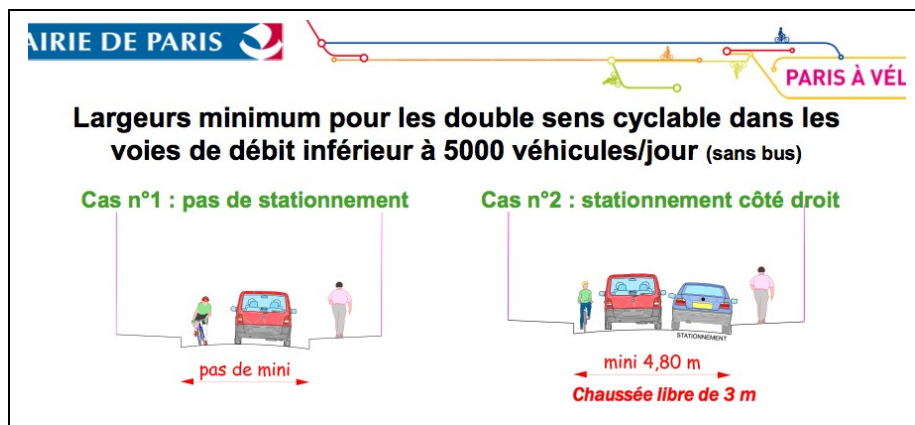


Il suffit de tenter, à bicyclette, de croiser une voiture roulant doucement dans ces rues pour se convaincre que le DSC ne pose aucun problème de sécurité, même avec les aménagements de voirie actuels (plots en fer).

D'ailleurs, le CERTU range dans le catalogue des idées fausses la croyance selon laquelle plus la rue est étroite, plus le DSC est dangereux : « *Ceci est inexact. Qui dit rue étroite, dit réduction des vitesses. [...] En effet, le risque pour une automobile de se trouver face à un cycliste conduit*

le conducteur de l'automobile à anticiper en réduisant son allure. Le croisement vélo/automobile étant difficile et inconfortable favorise un comportement prudent de part et d'autre. Le risque augmente lorsque les cyclistes et les véhicules motorisés ne se voient pas (il y a des accidents de cycliste par collision arrière alors que les accidents en collision frontale sont très très rares). Il y a un paradoxe permanent en sécurité routière qui jusqu'à un certain point fait que les situations ressenties comme dangereuses se traduisent par moins d'accident que les situations plus confortables où les usagers baissent leur vigilance. De plus si la circulation est inconfortable pour le cycliste et l'automobiliste, alors le trafic de transit naturellement prendra un autre itinéraire, rendant cette rue locale à la vie locale. Nul n'est obligé d'utiliser une rue étroite munie d'un double sens cyclable ! L'automobiliste préférera souvent protéger sa carrosserie en évitant de circuler dans des ruelles même si elles représentent des raccourcis par rapport aux grands axes » (CERTU, Benoit Hiron et Daniel Lemoine, Double sens cyclable en sens unique : quelques éléments factuels, 2010, www.certu.fr).

Lorsque le trafic automobile n'est pas trop élevé (moins de 5000 véhicules par jour, comme c'est le cas à Perpignan de toutes les rues exclues pour motif d'étroitesse, la Ville de Paris considère qu'il n'y a aucune largeur minimale pour mettre en œuvre le DSC :



source : Ville de Paris, La généralisation des doubles sens cyclables dans les zones 30, Intervention au colloque « Ville à 30, ville à vivre », Montreuil, 19 mai 2010, p. 12

En définitive, ce qui est présenté comme un problème de largeur des voies n'est en réalité qu'un problème d'aménagement de celles-ci, la seule présence de ces épaisses bornes en fer (parfois en plastique) qui canalisent et séparent les différents modes de déplacements étant défavorable à la mixité des usages de la rue. Il faut rappeler ici que le décret de 2008 a donné aux communes un délai de deux ans pour procéder aux aménagements nécessaires à la mise en place du DSC... Rappelons aussi que la commune ne peut, sans erreur de droit, se prévaloir de l'état actuel des aménagements de voirie (plots...) pour exclure le DSC (V. ci-dessus).

Le motif de l'étroitesse des rues ne tient donc pas.

•Le motif de la circulation du minibus « P'tit bus »

Le motif de la circulation du minibus est évoqué par l'arrêté pour exclure six rues du DSC : la rue de Augustins, la rue de la Fusterie, la rue de l'Argenterie, la rue des Trois-Journées, la rue de la Barre et la rue d'Alsace-Lorraine.

Le passage dans ces rues, toutes les 7 mn. en moyenne aux heures pleines, d'un minibus de seulement 2 m de largeur ne justifie assurément pas l'exclusion du DSC :



Un minibus de dimensions modestes ne présente en effet pas plus de danger que les autres véhicules, et notamment les camionnettes de livraison, qui doivent partager la voirie avec les vélos dans les rues de la zone 30, souvent plus étroites, où le DSC n'est pas exclu par l'arrêté.

Encore une fois, la commune ne peut se prévaloir des aménagements existants (notamment la présence de ces plots métalliques) pour interdire le DSC.

Cet argument ne tient donc pas plus que celui de la prétendue étroitesse des rues.

•Le motif de l'importance du trafic

L'arrêté du 10 juin 2010 exclut du DSC cinq voies au motif que le « *trafic automobile est très important* ».

Il s'agit, d'une part, de l'axe constitué par la place Jean-Payra, la rue de la République, la place Bardou-Job et la rue du Quatre-septembre. Selon le mémoire en défense (p. 12), le trafic automobile y serait supérieur à 10 000 véhicules par jour. Pour ces quatre voies, l'arrêté fournit un motif supplémentaire : ces voies « *supporte[nt] des lignes de bus* ».

Il s'agit, d'autre part, de la rue du Maréchal-Foch. Selon le mémoire en défense (p. 12), le trafic automobile y serait supérieur à 9 500 véhicules par jour.

L'argument revient à admettre comme une donnée intangible l'envahissement automobile de ces rues de l'hyper-centre de Perpignan. Et quand bien même ce serait le cas, il n'est inenvisageable de faire circuler les vélos en DSC que si l'on considère – toujours ce raisonnement inacceptable – que les aménagements existants sont eux-mêmes intangibles.

Pour justifier l'exclusion du DSC dans ces rues et places, le mémoire en défense (p. 13) explique que : « *La municipalité a [...] intégré les recommandations du CERTU qui précisent qu'au-delà de 8000 véhicules/jours, la mise en place de doubles sens cyclables est peu réaliste ou déconseillée (voir page 2 du document Fiche n° 3 [...])* ».

Il y a là une grave erreur de lecture des recommandations du CERTU. En effet, le tableau figurant page 2 de la fiche du CERTU se contente d'indiquer que le DSC est « *peu réaliste ou déconseillé* » lorsque la chaussée est inférieure à 4,50 m. Au contraire, lorsque la largeur de chaussée est supérieure à 4,50, le CERTU reconnaît la pertinence du DSC, tout en précisant qu'il doit être aménagé en « *séparation* », ce qui signifie que les aménagements cyclables à prévoir doivent être de « *type piste* » et non pas de « *type bande* » :

LARGEUR CHAUSSEE	TRAFFIC MOTORISÉ			
	< 1 000 vh/j	entre 1 000 vh/j et 5 000 vh/j	entre 5 000 vh/j et 8 000 vh/j	> 8 000 vh/j
L < 3,50 m	pictogrammes flèches	pictogrammes flèches	▲	▲
2,50 m < L < 4,50 m	pictogrammes flèches	marquage complet *	▲	▲
L > 4,50 m	marquage complet *	marquage complet *	marquage complet * ou séparation **	séparation **

* Pictogrammes, flèches, marquage de type bande ; ▲ Cas peu réaliste ou déconseillé
 ** Pictogrammes, flèches, séparation de type piste ;
 NB : Ce tableau ne concerne pas les zones de rencontre et les aires piétonnes.

source : CERTU, Les doubles-sens cyclables , Fiche vélo n° 6, 2009, p. 2

Or, les rues et places considérées ont une largeur bien supérieure à 4,50 m : 12 m pour la rue de la République, la rue du Quatre-septembre et la rue du Maréchal-Foch ; 30 m pour la place Jean-Peyra ; 36 m de diamètre pour la place Bardou-Job. C'est amplement suffisant pour que puisse être aménagée la « séparation de type piste » préconisée par le CERTU.

Notons que la Ville de Paris ne fait pas la même erreur que la Ville de Perpignan quant à la signification des recommandations du CERTU :

MAIRIE DE PARIS

Conditions pour réaliser un double sens cyclable

Condition de trafic automobile dans une voie donnée
un double-sens cyclable est réalisable dans toute type de configuration de voirie urbaine (pas uniquement en zone 30 et voies limitées à 30km/h)

Si le trafic est supérieur à 8000 véhicules/Jour, le double sens cyclable est possible avec une piste cyclable protégée par un dispositif physique type séparateur

source : Ville de Paris, La généralisation des doubles sens cyclables dans les zones 30, Intervention au colloque « Ville à 30, ville à vivre », Montreuil, 19 mai 2010

Le motif de l'importance du trafic procède donc, comme les précédents, d'une erreur d'appréciation.

•Le motif de la déclivité

L'arrêté du 10 juin 2010 invoque le motif de la « forte déclivité » pour justifier l'exclusion du DSC dans les rues Grande-la-Réal et Petite-la-Réal.

S'agissant de la rue Grande-la-Réal, l'interdiction pour les vélos de l'emprunter dans le sens de la montée est justifiée par la considération qu'un cycliste en côte prend plus de place qu'un cycliste à plat. On peut l'admettre. Cependant, la photo ci-après montre que dans la partie de la rue où la pente est prononcée, la largeur est suffisamment importante pour permettre le croisement d'un vélo montant et d'une voiture descendante, sous réserve éventuellement de quelques aménagements (plots !).



S'agissant de la rue Petite-la-Réal, l'interdiction pour les vélos de l'emprunter dans le sens de la descente demeure sans véritable explication.

Il apparaît donc que les motifs de fait invoqués par l'arrêté du 10 juin 2010 pour exclure le double sens cyclable dans treize rues et places de la zone 30 du centre ville de Perpignan ne sont pas de nature à justifier légalement cette mesure limitative de la liberté de circulation. En effet, le risque pour la sécurité publique est largement surévalué. Il est patent que le même but aurait pu être atteint par d'autres mesures moins rigoureuses, notamment par la réalisation de modestes aménagements

En définitive, l'arrêté du 10 juin 2010 est entaché d'erreur d'appréciation.

IV. CONCLUSIONS

L'association VÉLO-EN-TÊT confirme donc sa demande faite au tribunal :

1/ D'annuler décision implicite de rejet résultant du silence du Maire de Perpignan sur la demande de retrait de son arrêté n° 2010-363 du 10 juin 2010 *portant création de doubles sens cyclables dans les zones 30 du centre-ville* ;

2/ D'annuler ledit arrêté.

3/ D'enjoindre au Maire de Perpignan de prendre, dans un délai de trois mois, un nouvel arrêté de mise en application du double sens cyclable en zone 30.

En revanche, il n'est pas demandé au tribunal de condamner la commune au paiement de frais irrépétibles au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, les membres de l'association ayant participé bénévolement à la rédaction des mémoires et n'étant mu par d'autre intérêt que celui de l'amélioration de la qualité de la vie à Perpignan.

Le 6 septembre 2011

pour l'association VÉLO-EN-TÊT,
son président

