

RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

Requête introductive d'instance

Requête présentée 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.

1. EXPOSÉ INTRODUCTIF

L'article 1^{er} du décret du 30 juillet 2008 *portant diverses dispositions de sécurité routière*¹ a modifié la définition des « zones 30 » figurant dans l'article R. 110-2 du Code de la route.

La zone 30 était définie auparavant comme une « zone de circulation homogène, où la vitesse est limitée à 30 km/h... ». N'était donc évoquée que la circulation automobile, les autres utilisateurs de la voie publique (piétons et cyclistes principalement) n'étant concernés qu'implicitement, ceux-ci bénéficiant nécessairement du gain de sécurité et de qualité de l'air ainsi que de la réduction du bruit résultant de la réduction de la vitesse des véhicules automobiles. En s'efforçant de concilier la circulation automobile et celle des autres usagers, cette définition était encore imprégnée de la logique de la prééminence automobile.

La nouvelle définition issue du décret de 2008 marque un tournant important dans l'approche par le droit de la fonction des voies publiques, et en particulier des rues des cœurs urbains. L'article R. 110-2 du Code de la route (16^e alinéa) présente désormais la zone 30 comme « une zone affectée à la circulation de tous les usagers ». Le partage égalitaire de la voirie est donc consacré. Les droits des piétons et cyclistes dans l'usage de la voie publique sont

¹ D. n° 2008-754 : JO 1^{er} août 2008, p. 12314.

désormais explicitement reconnus.

Tirant les conséquences de cette nouvelle définition, le décret de 2008 modifie le statut des zones 30.

Certes comme auparavant, « *la vitesse des véhicules* [concrètement les véhicules automobiles] *est limitée à 30 km/h* », et, comme auparavant « *les entrées et sorties de cette zone sont annoncées par une signalisation* ».

Mais désormais, l'article R. 110-2 ne se contente plus de dire, de manière vague, que la zone 30 doit faire l'objet d'« *aménagements spécifiques* » mais prévoit que « *l'ensemble de la zone est aménagé de façon cohérente avec la limitation de vitesse applicable* ». Le décret de 2008 entend en finir avec la pratique des pseudo zones 30 dont les aménagements se réduisent à l'installation de panneaux limitant la vitesse.

Surtout, la nouvelle version de l'article R. 110-2 contient une règle spécifique destinée à favoriser (et donc à développer) la circulation des vélos. En effet, dans les zones 30, le principe est que « *toutes les chaussées sont à double sens pour les cyclistes* ». En d'autres termes, lorsque, dans telle rue, la réglementation locale ne permet la circulation des véhicules automobiles qu'en sens unique, les cyclistes ont normalement le droit de circuler dans les deux sens.

Il s'agit donc d'une mesure de discrimination positive en faveur d'une catégorie spécifique d'usagers de la voie publique : les cyclistes. Cette disposition est une mise en œuvre pragmatique du principe d'égalité devant la loi consacré par l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de 1789.

Rappelons ici que le Conseil constitutionnel considère que ce principe justifie des discriminations liées à des différences de situation : « *si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes* »². Le Conseil d'État, appelé à se prononcer sur la légalité de mesures administratives organisant une discrimination entre différents usagers de la voirie publique, a souvent été amené à les justifier par la différence de situation de ces usagers³.

Or les cyclistes sont indéniablement une catégorie d'usagers bien différente de la catégorie des automobilistes. Outre la considération qu'ils sont plus fragiles que les automobilistes, mais aussi celle que, contrairement à ces derniers, il ne polluent pas et encomrent très peu l'espace public, leur usage de la voirie est nécessairement différent. D'une part, l'efficacité du vélo comme mode de déplacement urbain suppose la possibilité d'aller d'un point à un autre, sans être contraints d'effectuer mille détours. D'autre part, certaines rues sont physiquement peu praticables, notamment les rues très pentues, les rues pavées ou encore les rues piétonnes très fréquentées.

C'est pour ces raisons que l'article R. 110-2 issu du décret de 2008, en posant le principe du double sens cyclable et en ne soumettant plus à cet égard les vélos aux mêmes règles que les véhicules automobiles, vise à accroître le nombre de parcours urbains susceptibles d'être utilisés par les cyclistes, ce qui ne peut que contribuer à développer l'attrait de ce mode de déplacement.

Le décret de 2008 a cependant permis à l'autorité de police administrative (c'est-à-dire au maire), par exception au principe, d'écarter le double sens cyclable. Le nouvel article R. 110-2 prévoit en effet que, dans les zones 30, les chaussées sont à double sens pour les cyclistes

² C. const. 12 juil. 1979, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales, n° 79-107 DC.

³ Par. ex., CE 28 févr. 2000, Union intersyndicale des enseignants de la conduite, n° 195033.

« sauf dispositions différentes prises par l'autorité investie du pouvoir de police ».

Dans les zones 30 existantes, le maire était donc invité par le décret de 2008 à rendre applicable la règle du double sens cyclable, en l'excluant éventuellement pour certaines rues. L'article 13 du décret fixait une date buttoir, l'arrêté municipal de mise en application devant intervenir au plus tard le 1^{er} juillet 2010 : *« Les dispositions du seizième alinéa de l'article R. 110-2 du code de la route relatives à la circulation des cyclistes sur les chaussées à double sens des zones 30 sont 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 ».*

Notons que l'obligation pour le maire de « rendre applicable » le double sens cyclable dans les zones 30 signifie que le maire devait, avant la date buttoir du 1^{er} juillet 2010 prendre un arrêté qui non seulement institue juridiquement le droit pour les cyclistes de circuler à double sens, mais aussi constate l'aménagement cohérent de la voirie et la réalisation de la signalisation horizontale et verticale afférente. Cela résulte très clairement de la nouvelle rédaction de l'article R. 411-4, certes relatif aux zones 30 nouvelles, mais indéniablement 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 ».* Les aménagements de voirie et la signalisation devaient donc avoir été effectués avant le 1^{er} juillet 2010, l'arrêté municipal ne faisant que les constater.

Qu'en est-il à Perpignan ?

Le centre-ville de Perpignan est une zone 30 depuis une quinzaine d'années.

L'arrêté municipal de mise en application du double sens cyclable dans cette zone est intervenu le 10 juin 2010, donc dans le délai fixé par le décret (V. DOCUMENT n° 1).

Cet arrêté a manifestement été rédigé dans la précipitation, la date buttoir étant proche. L'article I de l'arrêté prétend créer la zone 30 du « secteur centre ville », alors que celle-ci, comme il a été dit, existe depuis longtemps, l'arrêté se contentant d'étendre quelque peu son périmètre. Sont d'ailleurs évoquées, dans le premier alinéa de cet article, « deux zones 30 », alors qu'il n'est plus question, dans la suite de l'article, que de la zone 30 dénommée « secteur centre ville »...

Le titre de l'arrêté est lui-même erroné : *« Réglementation de la circulation dans certaines voies de la ville - création de doubles sens cyclables dans les zones 30 du centre ville ».* La mairie laisse ainsi entendre à ses administrés qu'elle leur octroie des facilités pour circuler en vélo, alors que la règle du double sens cyclable a été instituée par le décret de 2008, l'autorité de police municipale étant seulement invitée à la mettre en œuvre concrètement dans un délai de deux ans, en y apportant éventuellement des exceptions. Cet intitulé trompeur manifeste par lui-même l'erreur de perspective commise par le maire de Perpignan dans l'application du décret du 30 juillet 2008, erreur qui entache son arrêté d'illégalité en ce qu'il exclut du double sens cyclable les principaux axes de circulation du centre ville.

L'association Vélo-en-Têt a donc, par requête gracieuse du 18 juillet 2010 (reçue en mairie le 20 juillet), demandé au maire de Perpignan de retirer son arrêté du 10 juin 2010 (V. DOCUMENT n° 2). 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 demande aujourd'hui au juge de l'excès de pouvoir d'annuler, d'une part, cette décision de refus du 20 septembre 2010 et, d'autre part, l'arrêté municipal du 10 juin 2010.

2. DISCUSSION SUR LA RÉGULARITÉ DE L'ARRÊTÉ DU 10 JUIN 2010

En vertu de l'article L. 2213-1 (alinéa 1^{er}) du Code général des collectivités territoriales, la police de la circulation, et en particulier la réglementation de l'usage des voies publiques, est de la compétence du maire à l'intérieur des agglomérations. Ce pouvoir ne s'exerce cependant que dans le cadre de la réglementation fixée pour l'ensemble du territoire national par le Premier ministre. Le même article (alinéa 2) dispose en effet que « *les conditions dans lesquelles le maire exerce la police de la circulation sont fixées par décret en Conseil d'État* ». La partie réglementaire du Code de la route comporte ainsi un certain nombre de dispositions de portée nationale.

L'article R. 411-8 du même code n'accorde au maire que la possibilité de prendre des « *mesures plus rigoureuses* » que la réglementation nationale, à condition cependant « *que la sécurité de la circulation routière l'exige* ».

Si, dans le cadre de ce dernier article, le maire garde une certaine latitude pour créer ou étendre des zones 30, **l'article R. 110-2 du Code de la route**, remanié en dernier lieu par le décret du 30 juillet 2008, **a souhaité encadrer assez rigoureusement les conditions de circulation au sein des zones 30, restreignant ainsi le pouvoir réglementaire du maire.**

En particulier, l'article R. 110-2 pose le principe du double sens cyclable, sauf « *dispositions différentes* » prises par le maire. **La faculté pour le maire d'exclure le double sens cyclable, et donc d'imposer aux vélos les mêmes sens uniques que les véhicules automobiles, n'est plus fondée, comme avant 2008, sur l'article R. 411-8, qui offre avec une assez grande latitude la possibilité d'édicter des « mesures plus rigoureuses », mais sur l'article R. 110-2, qui ne permet que des atteintes marginales et dûment justifiées au principe de liberté de circulation cyclable qu'il pose expressément.**

En effet, la décision d'un maire de réduire la possibilité pour les vélos de circuler à double sens doit non seulement, comme toute mesure de police, être « *adaptée aux circonstances de temps et de lieu, de façon à ce pas soumettre les intéressés à des contraintes autres que celles qu'impose le respect du bon ordre, de la sécurité et de la tranquillité* »⁴, mais encore être exceptionnelles et strictement nécessaires, en application de la règle générale d'interprétation des textes selon laquelle « *les exceptions apportées à un principe doivent être entendues restrictivement* »⁵. En d'autres termes, une telle décision est entachée d'excès de pouvoir dès lors qu'elle n'est pas rigoureusement justifiée.

Et comme une mesure de police porte par nature atteinte aux libertés fondamentales, le juge administratif, depuis l'arrêt *Benjamin*⁶, exerce sur cette justification, et en particulier sur l'adéquation de la mesure à l'objectif poursuivi, un contrôle très poussé.

Or, en l'espèce, l'arrêté du maire de Perpignan en date du 10 juin 2010 est irrégulier.

Cet arrêté a en effet choisi, en dépit du principe posé par l'article R. 110-2 du Code de la route, d'interdire le double sens cyclable les principales rues de la zone 30 du centre ville. Il suffit pour s'en convaincre de regarder le plan des rues à sens unique cyclable établi par les services municipaux (V. DOCUMENT n° 3), et plus encore la photographie aérienne du centre de Perpignan (V. DOCUMENT n° 4-1).

Alors que l'ambition du décret du 30 juillet 2008 est, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, de favoriser les circulations « douces » en milieu urbain, **l'arrêté du 10 juin**

⁴ CE sect. 25 janv. 1980, Gadiaga, n° 14260.

⁵ CE avis 10 nov. 1999, Haut-commissaire de la République en Polynésie française, n° 209410.

⁶ CE 19 mai 1933, Benjamin, Rec. p. 541.

2010 exclut du double sens cyclable, et donc de la pratique aisée du vélo, 13 rues composant les principaux sillons de circulation en centre ville :

- celles qui permettraient, si elles étaient aménagées en double sens cyclable, de traverser rapidement à vélo le centre ville et de relier entre eux les différents quartiers de sa périphérie,
- celles qui permettraient aux cyclistes d'éviter la traversée d'espaces piétonniers, ou d'emprunter des trottoirs.
- celles qui abritent de nombreux commerces auxquels il sera donc difficile de se rendre à vélo y faire ses courses sans faire de détours.

Ces rues sont donc essentielles pour les usagers du vélo car permettant des déplacements efficaces, c'est-à-dire rapides et faciles.

En revanche, les rues où est résiduellement admis le double sens cyclable n'ont qu'un faible intérêt pour les cyclistes :

- elles sont piétonnes et ne permettent pas de rouler beaucoup plus vite qu'à l'allure du pas du piéton, ou
- elles imposent de larges détours et/ou des dénivelés éprouvants, ou
- elles ne sont pas les principales rues commerçantes et ne permettent donc pas de parcourir le centre pour y faire ses achats, ou
- elles sont pavées, sinueuses,
- etc.

Les motivations rapides figurant dans l'arrêté pour justifier l'exclusion du principe du double sens cyclable des 13 rues principales de la zone 30 (rue trop étroite, circulation d'un minibus, déclivité) ne mettent aucunement en évidence des circonstances particulières qui rendraient ces restrictions à la liberté de circulation indispensables pour assurer la sécurité publique.

Les caractéristiques de ces rues n'ont en effet rien d'exceptionnel et les arguments avancés ne tiennent pas :

•Argument de l'étroitesse des rues exclues :

7 rues exclues sur 13 sont présentées comme trop étroites pour accueillir le double sens cyclable. Il suffit pourtant de regarder une photographie aérienne du centre ville (V. DOCUMENT n° 4-2) pour se rendre compte que ces 7 rues font parties des voies les plus larges de la zone 30 ! La plupart des autres rues de la zone 30, pourtant non exclues par l'arrêté, sont autrement plus étroites !

Notons que les dimensions indiquées par l'arrêté (entre 2,50 m et 3,10 m) sont trompeuses puisqu'il s'agit en réalité de la largeur de la chaussée et non de celle de la voie, d'alignement à alignement. Sur les 7 voies exclues au motif de leur étroitesse, 5 ont d'ailleurs été considérées comme suffisamment larges pour y faire circuler un minibus.

En définitive, ce qui est présenté comme un problème rédhibitoire de largeur de voie n'est en réalité qu'un problème d'aménagement de celle-ci. Il faut rappeler ici que le décret de 2008 avait donné aux communes un délai de deux ans pour procéder aux aménagements nécessaires à la mise en place du double sens cyclable. Accepter l'argument de l'étroitesse de la chaussée reviendrait à admettre qu'en n'aménageant pas les voies, on pourrait retarder indéfiniment la mise en application du décret de 2008.

Le cas de la rue Grande-la-Réal et celui de la rue des Augustins sont très significatifs. La rue Grande-la-Réal a une largeur, de façade à façade, de presque 6 m (alors que l'arrêté parle d'une « *rue de 3,00 m* » !); son aménagement a été modifié en 2009 par la pose de « quilles » en plastique formant des chicane qui rétrécissent la chaussée ; et l'existence de ces aménagements sert aujourd'hui, dans l'arrêté du 10 juin 2010, à justifier l'exclusion du double sens cyclable dans cette rue... Quant à la rue des Augustins, elle est actuellement aménagée sans trottoirs, mais avec de grosses bornes en métal séparant la chaussée du reste de la voie ; la largeur de 3,00 m évoquée par l'arrêté correspond à l'écartement de ces bornes et non à la largeur de la voie, qui est supérieure à 8 m...

Pour terminer avec l'argument de l'étroitesse des rues, il n'est pas inutile de citer le point de vue du Centre d'étude sur les réseaux et les transports urbains (CERTU) : « *il n'existe pas de largeur minimale en deçà de laquelle ce type d'aménagement est déconseillé ; il fonctionne dans les rues extrêmement étroites* »⁷. La raison tient au fait que plus la rue est étroite, moins il y a de circulation et moins la vitesse pratiquée par les véhicules est élevée. Le croisement rare et à faible vitesse d'un vélo et d'une voiture ne pose donc aucun problème.

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

6 rues exclues sur 13 le sont notamment au motif qu'« *elles supportent une ligne bus (P'tit bus)* ». 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 des vélos en double sens. 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 où le double sens cyclable n'est pas exclu par l'arrêté. Cet argument ne tient donc pas plus que celui de la prétendue étroitesse des rues.

•Argument du trafic important

5 rues sur 13 sont exclues du double sens cyclable au motif que le « *trafic automobile est très important* » et que 4 de ces rues supportent des lignes de bus. L'argument est étonnant et, à vrai dire, particulièrement spécieux. Il revient à refuser de soigner un malade au motif qu'il est malade... Le développement des modes de déplacement doux suppose des choix en matière d'affectation de la voirie. Considérer les 10 000 véhicules/jour dans l'hyper-centre de Perpignan comme une donnée intangible justifiant le refus d'octroi d'un peu de place supplémentaire pour les vélos est un raisonnement intellectuellement inacceptable et frontalement contraire à la lettre comme à l'esprit du décret de 2008 qui, rappelons-le encore une fois, pose le principe du double sens cyclable dans les zones 30.

•Argument de la déclivité

2 rues sur 13 sont exclues du double sens cyclable en raison d'une « *forte déclivité* ». Un certain nombre de rues présentant une certaine déclivité sont d'ores et déjà empruntées par des cyclistes qui considèrent – c'est un choix qui n'engage qu'eux – que leur mollets sont en mesure de la supporter. Les usagers du vélo ne sont pas contraints d'emprunter les rues dans le sens de la montée, mais si la réglementation leur en offre la faculté, ils pourront ainsi éviter des détours importants. On observe du reste que l'arrêté exclut totalement ces 2 rues pour cause de déclivité, alors que seul un segment est en pente, le reste étant confortablement plat. On remarque par ailleurs que l'une des rues

⁷ CERTU, *Recommandations pour les aménagements cyclables*, avril 2000, p. 39. (Mis à jour en septembre 2008)

est à sens unique dans le sens de la montée et l'autre dans le sens de la descente, ce qui laisse très interrogatif sur la signification de l'argument de la déclivité...

En définitive, l'arrêté municipal du 10 juin 2010 restreignant drastiquement la circulation à double sens des cyclistes dans la zone 30 du centre ville de Perpignan est illégal non seulement parce que cette mesure de police administrative est totalement inadaptée à l'objectif de sécurité publique poursuivi, mais aussi parce que cette mesure introduit une exception tellement large au principe du double sens cyclable posé par l'article R. 110-2 du Code de la route, tel qu'issu du décret du 30 juillet 2008, que ce principe en est vidé de sa substance.

3. CONCLUSIONS

L'association VÉLO-EN-TÊT demande donc 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.

Le 17 novembre 2010

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

Copie :

-Monsieur le Maire de Perpignan

Dossier joint :

- DOCUMENT N° 1 : Arrêté n° 2010-363 du Maire de Perpignan du 10 juin 2010 ;
- DOCUMENT N° 2 : Requête gracieuse en date du 18 juillet 2010 ;
- DOCUMENT N° 3 : Plan des voies exclues du DSC (services municipaux)
- DOCUMENT N° 4-1 : Photographie aérienne de la zone 30 de centre ville avec en rouge les voies exclues du DSC
- DOCUMENT N° 4-2 : Photographie aérienne de la zone 30 de centre ville sans surcharge
- DOCUMENT N° 5 : Plan du centre ville