

Requête introductive d'instance Avenue de la République

Requête présentée au :

Tribunal Administratif de Toulouse
68 rue Raymond IV
31000 Toulouse

Pour :

Association VéloMillau
580 route de Brunas
12100 CREISSELS

Représentée par les membres de la collégiale ACHACHE Marion, DONDRILLE Nicolas
et HERSZBERG Bérénice (**pièce n°1 et 2**)

Contre :

**La décision implicite de rejet du 25 janvier 2025 née du silence gardé de la ville de Millau
sur la demande de mise en place d'aménagements cyclables dans le cadre des travaux sur
l'avenue de la République.**

En présence de :

Ville de Millau
17 avenue de la République
12100 Millau

PLAISE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

I. Exposé des faits

1. L'avenue de la République

L'avenue de la République constitue l'axe principal d'entrée nord de la ville de Millau. Elle relie le rond-point du Mandarous — carrefour central de la commune — à plusieurs équipements publics situés en direction du nord-ouest, notamment la mairie, la sous-préfecture, la maison des solidarités départementales, l'association AMIO (Association Millavoise pour l'Insertion et l'Orientation, qui regroupe trois organismes de formation), ainsi que le parc de la gare. Son prolongement naturel, l'avenue Charles de Gaulle, dessert quant à lui la salle des fêtes de la ville et le parc de la Victoire.

L'avenue de la République constitue par ailleurs la **seule voie de circulation permettant de relier directement la salle des fêtes au rond-point du Mandarous**, ce qui en fait un axe stratégique pour la mobilité urbaine.

D'une longueur d'environ 600 mètres, elle est aménagée en double sens de circulation motorisée.



Illustration n°1 : Capture d'écran Google Maps de l'Avenue de la République actuelle

2. Les travaux sur l'avenue de la République

Le projet litigieux porte sur la réfection des canalisations d'eau sur une section de 130 mètres, comprenant l'ensemble des réseaux (eau potable, eaux usées et eaux pluviales) ainsi que 63 raccords. Il prévoit également **une réfection intégrale de la chaussée et des trottoirs**. Les travaux sont annoncés pour la période du 12 février au 10 mai 2025.

Selon les éléments du dossier, la chaussée doit être revêtue d'un enrobé phonique de teinte noire, tandis que les emplacements de stationnement situés à proximité des arbres seront réalisés en pavés perméables. Les trottoirs feront l'objet d'un traitement en béton de couleur ocre.

Toutefois, aucun aménagement cyclable n'est prévu dans le cadre de ce projet. Aucune mention en ce sens ne figure dans les documents disponibles, et l'image de synthèse du projet, telle que publiée sur le site internet de la mairie de Millau, ne fait apparaître aucun dispositif destiné à l'accueil ou à la sécurisation de la circulation des cyclistes¹ (voir **illustration n°4** ci-dessous).



Illustration n°4 : Projet de réaménagement de l'avenue de la République après les travaux

3. Le recours gracieux

C'est dans ce contexte que l'association VéloMillau a envoyé un recours gracieux **le 22 novembre 2024** adressée à Madame Emmanuelle Gazel, maire de Millau afin de lui demander de respecter l'article L.228-2 du code de l'environnement en explicitement notamment le besoin d'un aménagement cyclable dans le cadre des travaux sur l'avenue de la République.

Un refus implicite en date du **25 janvier 2025** est parvenu à l'association (**pièce n°5 et 6**) qui n'a eu d'autre choix que de saisir votre juridiction.

¹ Source : Site internet de la Ville de Millau - Travaux avenue de la République : infos pratiques circulation et stationnement. Disponible : <https://www.millau.fr/pages-dinformation/actualites/travaux-avenue-de-la-republique-infos-pratiques-circulation-et-stationnement-3573>

A noter que l'association VéloMillau reste, à tout moment de la procédure, disposée à participer à toute mesure médiation qui conduirait à la mise en place d'un aménagement cyclable satisfaisant, garantissant la sécurité des déplacements à vélo et conforme à l'article L.228-2 du code de l'environnement.

En tout état de cause, l'association VéloMillau a fait son possible pour éviter de devoir porter l'affaire devant le Tribunal Administratif.

C'est en l'état que ce dossier se présente devant votre juridiction.

II. La discussion

1. L'intérêt à agir de l'association

L'association VéloMillau, fondée en 2024 est munie de l'objet social suivant, tel que déclaré dans les statuts de l'association (**pièce n°1**) :

*« **Objet** : promotion du vélo comme moyen de transport dans Millau et les communes du territoire du Parc Naturel Régional des Grands Causses ; militantisme pour un respect permanent des dispositions légales et réglementaires (lois, décrets, arrêtés, plan local d'urbanisme etc) relatives à l'usage du vélo (aménagement d'itinéraires cyclables, de stationnement des vélos dans les bâtiments publics ou privés, l'emport des vélos dans les transports collectifs etc) ; soutien ou initiation d'actions, démarches ou expériences en vue de défendre les droits, les intérêts et les besoins des cyclistes, dans le respect d'un partage équilibré des espaces de circulation, sur l'ensemble des territoires définis ci-dessus ; promotion des mobilités à vélo par des actions de sensibilisation, pédagogie et des événements festifs.»*

La création d'un itinéraire cyclable sur l'avenue de la République permettrait de favoriser le développement de la pratique du vélo au quotidien à Millau, en offrant des conditions de circulation plus sûres et adaptées aux cyclistes. Cet aménagement s'inscrit directement dans l'objet statutaire de l'association, qui vise à promouvoir le vélo comme moyen de transport sur le territoire de la commune. En garantissant un environnement sécurisé, il contribue à lever les freins à la pratique du vélo, notamment pour les usagers les plus vulnérables (enfants, personnes âgées, débutants), et à encourager une mobilité durable.

Par ailleurs, en militant pour la mise en œuvre d'un aménagement conforme aux obligations légales prévues par l'article L. 228-2 du Code de l'environnement, l'association agit dans le cadre de sa mission de veille au **respect des dispositions légales et réglementaires** relatives à l'usage du vélo. Cette démarche s'inscrit également dans son rôle de défense des **droits, intérêts et besoins des cyclistes**, en veillant à ce que l'espace public soit aménagé de manière à favoriser le partage entre les différents modes de déplacement.

Ce recours entre donc pleinement dans l'objet social de l'association.

Par la suite, l'article 8 des statuts précise que :

« Article 8 : Action en Justice

L'association peut, conformément à l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901, ester en justice en son nom, ou de manière solidaire, pour faire valoir le droit des causes qu'elle défend dans son objet. L'association peut, par conséquent, engager des actions en justice pour appuyer et défendre sa position et ses actions en vue d'atteindre les objectifs définis dans l'article 2 des présents statuts. L'action en justice est conduite par un ou plusieurs membres de la Collégiale mandatés et autorisés par « à ester en justice » au nom de l'association, tant en demande

qu'en défense. En cas d'absence ou d'empêchement des membres de la Collégiale, ils seront remplacés par tout autre adhérent spécialement délégué par la Collégiale. »

Lors de l'assemblée générale extraordinaire du 9 janvier 2025, dont le procès-verbal figure en **pièce n°2**, les membres de la collégiale de VéloMillau se sont prononcés en faveur de cette action et ont autorisé ACHACHE Marion, DONDRILLE Nicolas et HERSZBERG Bérénice, à représenter l'association au cours de cette procédure.

Il ressort de ces articles que la présente requête est valide quant à l'intérêt à agir de l'association.

2. La recevabilité de la requête

a. En droit

L'article L411-2 du code des relations publiques et de l'administration dispose que :

“Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai. Lorsque dans le délai initial du recours contentieux ouvert à l'encontre de la décision, sont exercés contre cette décision un recours gracieux et un recours hiérarchique, le délai du recours contentieux, prorogé par l'exercice de ces recours administratifs, ne recommence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsqu'ils ont été l'un et l'autre rejetés.”

L'article L231-4 du code des relations publiques et de l'administration dispose que :

*“Par dérogation à l'article L. 231-1, **le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet** :*

1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ;

2° Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ;

3° Si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret ;

4° Dans les cas, précisés par décret en Conseil d'Etat, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public ;

5° Dans les relations entre l'administration et ses agents.”

b. En fait

Un recours gracieux a été adressé à Madame la Maire de Millau Emmanuelle Gazel par courrier recommandé avec avis de réception avisé **le 25 novembre 2024 (pièce n°5)**.

Ce recours demandait l'application de la LOM (Loi d'Orientation des Mobilités) et la création d'un aménagement cyclable sur l'avenue de la République :

“Nous sollicitons donc l'intégration immédiate d'aménagements cyclables dans le projet de réfection du Boulevard de la République suivant les prédispositions et recommandations du CEREMA conformément à la loi LOM. Dans l'hypothèse où ce présent recours gracieux ne recevrait pas de réponse dans les deux mois légaux ou ne recevrait pas de réponse favorable, nous serions contraints d'envisager un recours auprès des juridictions compétentes pour faire respecter les obligations prévues par la loi” (pièce n°5)

Dans un courrier du 4 décembre 2024, le 4^{ème} adjoint chargé des affaires juridiques, par délégation de la maire, a accusé réception de ce recours gracieux au **25 novembre 2024** et précisé la date à partir de laquelle, à défaut de réponse, sera acquise la décision implicite de rejet (**pièce n°6**) :

En l'absence de réponse **le 25 janvier 2025**, soit 2 mois après la réception du recours gracieux, l'association VéloMillau a décidé de former un recours contentieux à l'encontre de la décision implicite de refus.

Il en ressort que le délai de recours contentieux expire **le 25 mars 2025**.

En conséquence, la présente requête est recevable quant aux délais de recours.

3. L'illégalité de la décision

- a. La présence de travaux constitutifs d'une rénovation au sens de l'article L228-2 du code de l'environnement

L'article L.228-2 dispose que :

« 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. Le type d'aménagement de ces itinéraires cyclables doit tenir compte des orientations du plan de mobilité, lorsqu'il existe. ».

Au regard de la jurisprudence en la matière, il apparaît que la caractérisation d'une rénovation des voies dépend de l'ampleur des travaux réalisés.

Le juge administratif a récemment considéré qu'une réfection complète de la chaussée suffisait à caractériser l'existence d'une rénovation de voies urbaines au sens des dispositions précitées de l'article L.228-2 du code de l'environnement ([Cour administrative d'appel de Douai, 16 mars 2021, n°19DA00524](#)).

En l'espèce, les travaux menés dans l'avenue de la République tels que décrit sur le site internet de la Ville de Millau consistent en (**pièce n°4**) :

“Reprise du revêtement de la chaussée et des trottoirs et réhabilitation des réseaux eaux usées, eaux pluviales et eau potable de l'avenue de la République.

La chaussée de cet axe pénétrant dans le centre-ville sera totalement refaite ainsi que son stationnement repensé avec les commerçants et ses trottoirs des deux côtés. Trois matériaux créeront une atmosphère plus urbaine et sereine :

- *sur la route, un enrobé phonique noir ;*
- *sur les places de stationnement près des arbres, des pavés perméables ;*
- *sur les trottoirs en béton ocre comme sur plusieurs sites du centre-ville.*

Passage d'un fonctionnement unitaire à un fonctionnement en séparatif ayant pour objectif de limiter les eaux claires parasites dans le réseau et les déversements dans le milieu naturel.”

Les travaux sont annoncés du **12 février au 10 mai 2025**.



Illustration n°5 : Travaux en cours sur l'Avenue de la République



Illustration n°6 : Travaux en cours sur l'Avenue de la République

Ainsi, au regard de leur nature, leur consistance et leur ampleur, les travaux réalisés par la ville de Millau sur l'avenue de la République sont constitutifs d'une rénovation au sens des dispositions de l'article L.228-2 du code de l'environnement.

b. L'absence de création d'un itinéraire cyclable

Il ressort des dispositions de l'article L.228-2 du Code de l'environnement qu'en présence de rénovation des voies urbaines, il appartient à la collectivité locale chargée de la réalisation des travaux de mettre au point des itinéraires cyclables.

Ces itinéraires doivent prendre la forme d'aménagements qui peuvent être une piste ou bande cyclable, une voie verte, une zone de rencontre ou, pour les voies à sens unique à une seule file, un marquage au sol.

Les besoins et les contraintes de la circulation ne sauraient justifier une entorse à cette obligation. C'est d'ailleurs ce que de nombreuses jurisprudences sont venues confirmer. On peut citer à ce titre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 16 mars 2021 - n°19DA00524 qui énonce que :

“Les besoins et contraintes de la circulation doivent être pris en considération 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.”

Au regard des éléments dont nous disposons, aucun aménagement cyclable n'est prévu lors de la rénovation à venir de l'avenue de la République. Sur le site internet de la ville de Millau les grands objectifs de ces travaux sont définis et à aucun moment la prise en considération des itinéraires cyclables n'est stipulée.

En ne créant aucun aménagement cyclable permettant de former un itinéraire cyclable sur l'avenue de la République, la ville de Millau méconnaît les dispositions de l'article L. 228-2 du Code de l'environnement.

Ainsi, la décision contestée est entachée d'erreur de droit. Elle sera donc annulée pour ce motif.

c. La création d'une zone 30 ne saurait justifier l'absence d'itinéraires cyclables

Par ailleurs, le fait que l'avenue de la République fasse partie d'une zone 30 ne saurait satisfaire les exigences de l'article L228-2 du code de l'environnement. C'est ce qui a été énoncé dans l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 16 mars 2021 - n°19DA00524 et récemment confirmé par la cour administrative d'appel de Marseille dans un arrêt du 26 mai 2023 - n°22MA02798. Dans cet arrêt, la cour affirme que :

“Toutefois, cette « zone 30 » n'est pas au nombre des aménagements énumérés par l'article L.228-2 précité du code de l'environnement et il ne ressort pas des pièces du dossier que l'intégralité des places de stationnement transférées d'un côté à l'autre de la voie aient été indispensables à l'aménagement de ce boulevard, ni que les dimensions de la voie rendaient impossible un aménagement pour les cyclistes, quel qu'il soit.”

Ainsi, la ville de Millau ne saurait invoquer cet argument pour se soustraire à son obligation de mise en place d'un aménagement cyclable sécurisé et limitativement énuméré par l'article L228-2 du code de l'environnement.

d. Les besoins en stationnement de la ville ne sauraient justifier l'absence d'itinéraires cyclables

Il est à noter que la conservation des places de stationnement ne saurait constituer un argument conférant à la ville une soustraction à ses obligations de mise en place d'un itinéraire cyclable cohérent et sécurisé.

A ce titre, la cour administrative d'appel de Marseille du 10 octobre 2016 - n°15MA00331, le juge administratif a estimé que les besoins en stationnement ne pouvait justifier l'absence d'aménagements cyclables :

*« Considérant, en revanche, qu'il ressort des pièces du dossier et n'est pas contesté par la communauté urbaine Marseille Provence Métropole que le projet en litige ne prévoit pas de créer des bandes cyclables dans les sections interurbaines au motif qu'elles seraient occupées par les véhicules en raison de la demande en stationnement ; qu'en outre, la requérante fait état d'un linéaire d'aménagements cyclables de 1,4 kilomètre sur un total de 8 kilomètres ; que pour justifier l'impossibilité de réaliser ces aménagements sur le reste de la voie urbaine rénovée, communauté se prévaut de contraintes de sécurité et de configuration des lieux tenant l'étroitesse des rues, de la suppression du séparateur TCSP dans les secteurs à grande circulation qui remettrait en cause la création d'un site propre, de la forte demande de stationnement dans le secteur des avenues Saint-Louis et La Viste, et d'un risque de stationnement sauvage ; que, toutefois, **ces motifs au demeurant non établis ne sauraient exonérer la communauté urbaine Marseille Provence Métropole de son obligation de prévoir un aménagement d'itinéraires cyclables le long de la ligne BHNS au sens de l'article L.228-2 précité du code de l'environnement** ; que, dès lors, la communauté urbaine Marseille Provence Métropole n'est pas fondée à soutenir que ces besoins et contraintes ne lui*

permettaient pas d'aller au-delà de ce qu'elle a prévu ; qu'il suit de là que les premiers juges ont estimé à juste titre que la collectivité a méconnu les dispositions susvisées ».

En conclusion, la ville ne peut pas invoquer un hypothétique besoin en stationnement automobile sur la voie publique pour se soustraire à son obligation de sécuriser les déplacements à vélo par la mise au point d'aménagements cyclables.

e. Sur l'absence de besoins et contraintes de la circulation de nature à justifier les aménagements retenus au détriment de la sécurité offerte aux cyclistes

Afin d'apprécier le respect de l'article L.228-2 du code de l'environnement, le juge administratif semble adopter une approche du "mieux-disant" sur le plan de la sécurité routière. Ainsi, saisi d'un litige porté par l'association Véloxygène Amiens qui demandait la mise en place d'aménagements cyclables à l'occasion de travaux de rénovation d'une rue à Amiens, la cour administrative d'appel de Douai dans un arrêt du 16 mars 2021, n°19DA00524 a considéré que :

*« 14. Il ne ressort ainsi pas des pièces du dossier que les besoins et contraintes de la circulation imposaient la réalisation de places de stationnement pour voitures de chaque côté de la rue et **faisaient ainsi obstacle à la mise en place**, sur ce tronçon de rue qui présentait pourtant une largeur suffisante, **d'itinéraires cyclables pourvus d'aménagements plus sécurisés que les simples marquages au sol prévus**, lesquels en outre étaient réalisés seulement à l'approche des intersections.*

(...)

*17. Il résulte de ce qui précède que l'aménagement du tronçon nord de la rue Saint-Fuscien **ne répond pas aux exigences de l'article L.228-2 du code de l'environnement.** »*

Le juge administratif vérifie donc que les aménagements cyclables présentent des conditions de sécurité suffisantes pour les cyclistes et les piétons. Dans l'affaire précitée, la cour administrative de Douai a ainsi considéré que :

*« 21. Enfin, si l'association requérante soutient que l'aménagement ainsi prévu n'offrait pas un itinéraire cyclable indépendant et sécurisé dans les deux sens, **il ne ressort pas des pièces du dossier que cet aménagement, nonobstant ses imperfections, ne présentait pas des conditions de sécurité suffisantes.***

*22. Il résulte de ce qui précède que l'aménagement du tronçon sud de la rue Saint-Fuscien n'a pas méconnu l'article L.228-2 du code de l'environnement et n'était pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation **au regard de la sécurité des cyclistes et des piétons.** ».*

L'avenue de la République constitue un axe stratégique de circulation pour la commune de Millau. Elle assure la liaison directe entre le rond-point du Mandarous — nœud central du réseau viaire de la ville — et plusieurs équipements publics majeurs situés au nord-ouest, notamment :

- La mairie,
- La sous-préfecture,
- La maison des solidarités départementales,
- L'association AMIO (qui regroupe trois organismes de formation),
- Le parc de la gare,
- La salle des fêtes.

Elle constitue, de surcroît, l'axe principal d'entrée nord de la ville, supportant un trafic automobile conséquent, dont l'importance justifie d'autant plus la mise en place d'aménagements cyclables sécurisés.

Comme l'a elle-même reconnu la municipalité dans un article de presse, cet aménagement représente **“un investissement pour les prochaines décennies”**. Or, en l'absence de tout aménagement cyclable sur cet axe structurant, la commune adopte une planification contraire aux engagements environnementaux et aux politiques publiques en faveur du développement des mobilités actives.

Au regard des enjeux climatiques actuels et de l'évolution nécessaire des infrastructures de mobilité, l'absence de prise en compte des cyclistes dans un projet d'aménagement d'une telle ampleur est incompatible avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'amélioration de la qualité de l'air.

L'absence d'un itinéraire cyclable distinct et sécurisé sur cet axe à fort trafic expose directement les usagers à des risques accrus, ce qui ne saurait répondre aux exigences minimales de sécurité. Il incombe ainsi à la ville de Millau de mettre en conformité son projet en intégrant un itinéraire cyclable conforme aux prescriptions de l'article L.228-2 du Code de l'environnement, assurant des conditions de sécurité suffisantes aux cyclistes.

III. Conclusion

Et sous réserve de tout autre élément à produire, déduire ou suppléer, même d'office,

Plaise au Tribunal administratif de Toulouse,

- **Annuler** la décision implicite par laquelle la maire de Millau a rejeté la demande de l'association VéloMillau tendant à la mise en place d'un aménagement cyclable sur l'avenue de la République.
- **Enjoindre**, à la Ville de Millau sur le fondement de l'article L.911-1 du code de justice administrative de mettre en place un itinéraire cyclable pourvu d'aménagements sur l'avenue de la République afin de se conformer aux dispositions de l'article L228-2 du code de l'environnement et de prévoir une astreinte de 500 euros par jour de retard, si passé le délai de six mois, la Ville de Millau n'a pris aucune mesure tendant à la modification des aménagements cyclables.

Fait le 21/03/2024

Signatures des représentants de l'association

BORDEREAU DES PIÈCES

Pièce n°1 : Statuts de l'association VéloMillau

Pièce n°2 : PV de l'AGE donnant mandat à ACHACHE Marion, DONDRILLE Nicolas et HERSZBERG Bérénice pour représenter l'association.

Pièce n°3 : Extrait du site web de la Ville de Millau

Pièce n°4 : Appel d'offre des travaux Avenue de la République

Pièce n°5 : Recours gracieux envoyé le 22 novembre 2024

Pièce n°6 : Courrier de la Ville de Millau accusant réception du recours gracieux