

Requête introductive d'instance

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 :

L'arrêté municipal n°2025/0644-438/41 instituant une zone de rencontre sur l'avenue de la République, entre la place du Mandarous et l'avenue Alfred Merle.

En présence de :

La commune de Millau,
représentée par sa maire en exercice, Madame Emmanuelle Gazel,
17 avenue de la République
12100 Millau

PLAISE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

I. Exposé des faits

Par un arrêté en date du 19 mars 2025, la commune de Millau a instauré une zone de rencontre sur l'avenue de la République, dans le cadre du projet de réaménagement de cette artère majeure de la ville. Cette décision intervient concomitamment aux travaux de réfection des réseaux d'eau et de la chaussée, programmés du 12 février au 10 mai 2025.

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.



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



Illustration n°2 : Photographie de l'avenue de la République après travaux.

Préalablement à ce recours, l'association requérante a introduit un recours contentieux à l'encontre de la commune de Millau sur le fondement de l'article L.228-2 du code de l'environnement (requête n°56158). Ce premier recours porte sur l'absence d'itinéraires cyclables sécurisés prévus à l'occasion des travaux de voirie sur l'avenue de la République.

C'est dans ce contexte que la commune a tenté de donner une apparence de conformité à la réglementation en instaurant une zone de rencontre sur cette portion de l'avenue (**pièce n°3**). Or, si ce type d'aménagement peut en théorie répondre aux exigences de l'article L.228-2 du code de l'environnement, encore faut-il que les conditions réelles d'usage, d'aménagement et de circulation permettent d'en garantir la sécurité et la lisibilité pour tous les usagers.

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.

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. »*

L'arrêté municipal attaqué concerne directement l'organisation de la circulation et du partage de l'espace public dans une artère structurante de la commune. En instituant une *zone de rencontre*, cet acte réglementaire affecte les conditions de circulation pour l'ensemble des usagers, notamment les cyclistes, qui doivent cohabiter avec les piétons et les véhicules motorisés. L'association est donc fondée à s'assurer que la mise en œuvre de ce type de zone respecte les règles du Code de la route et les prescriptions techniques qui en garantissent la sécurité et la lisibilité.

Dès lors, la présente requête vise à faire sanctionner une décision municipale qui, en méconnaissant les exigences d'aménagement propres aux zones de rencontre, expose les cyclistes à des conditions de circulation inadaptées, confuses voire dangereuses. Elle s'inscrit pleinement dans l'objet social de VéloMillau, qui comprend expressément la défense des droits des cyclistes et la surveillance du respect des dispositions réglementaires encadrant leur circulation.

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 la réunion de la Collégiale du **15 mai 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 R421-1 du code de justice administrative dispose que :

“La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.

Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle.

Le délai prévu au premier alinéa n'est pas applicable à la contestation des mesures prises pour l'exécution d'un contrat.”

b. En fait

Le 19 mars 2025, la maire de Millau a pris un arrêté instituant dans son article VI une zone de rencontre de manière permanente sur l'Avenue de la République, entre la place de Mandarous et l'avenue Alfred Merle.

Cet arrêté a été publié par Emmanuelle Gazel, maire de Millau **le 26 mars 2025**.

Le présent arrêté peut être contesté dans un délai de deux mois, soit jusqu'au **26 mai 2025**.

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

3. L'illégalité de la décision

a. Le non-respect de l'article R110-2 du code de la route

Aux termes de l'article R110-2 du code de la route, une zone de rencontre est définie comme suit :

*“**zone de rencontre** : section ou ensemble de sections de voies en agglomération constituant une zone affectée à la circulation de tous les usagers. Dans cette zone, les piétons sont autorisés à circuler sur la chaussée sans y stationner et **bénéficient de la priorité sur les véhicules**. La vitesse des véhicules y est limitée à 20 km/ h. Toutes les chaussées sont à double sens pour les cyclistes, les conducteurs de cyclomobiles légers et les conducteurs d'engins de déplacement personnel motorisés, sauf dispositions différentes prises par l'autorité investie du pouvoir de police. Les entrées et sorties de cette zone sont annoncées par une signalisation et **l'ensemble de la zone est aménagé de façon cohérente avec la limitation de vitesse applicable.**”*

Il résulte de cette disposition que **l'existence d'un simple arrêté municipal ne suffit pas** à caractériser légalement une zone de rencontre. Celle-ci **doit faire l'objet d'un aménagement cohérent**, tant sur le plan technique que fonctionnel, permettant la matérialisation effective de la priorité des piétons et de la modération de la vitesse.

Cette exigence est confirmée par les doctrines techniques de référence, notamment le **CEREMA** (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), précise que la mise en place d'une telle zone suppose de respecter **plusieurs critères**¹ :

- **Un faible trafic motorisé**, permettant une cohabitation apaisée avec les piétons et cyclistes. Dans sa publication de mai 2021, *“Rendre sa voirie cyclable”*, le CEREMA recommande un trafic inférieur à 2000 uvp/jour ;
- **Une signalisation cohérente**, incluant la suppression des feux tricolores et la mise en place de la signalisation verticale et horizontale adéquate ;
- **Un aménagement de l'espace public en faveur des usagers vulnérables**, notamment par un traitement homogène de la voirie qui marque clairement la hiérarchie entre piétons, cyclistes et véhicules motorisés.

La cohérence de l'aménagement constituant une condition de légalité de l'arrêté instituant une zone de rencontre. À défaut, celui-ci est entaché d'illégalité.

En l'espèce, la zone de rencontre instaurée sur l'avenue de la République présente de nombreux éléments incompatibles avec la définition réglementaire précitée :

D'abord, le volume de circulation est incompatible avec l'esprit d'une zone de rencontre. L'avenue de la République enregistre un trafic journalier de 7 000 à 10 000 véhicules, un niveau bien supérieur

¹ CEREMA - Zone de circulation apaisée - points clés à prendre en compte pour leur aménagement. Disponible au format PDF : <https://www.cerema.fr/fr/system/files?file=documents/2017/06/01-UVT-ZdRIdF-points-cles.pdf>

aux seuils admissibles pour assurer une cohabitation sécurisée. Un tel trafic génère une pression automobile dissuasive pour les cyclistes et rend illusoire la priorité effective des piétons.

Ensuite, **la hiérarchie des usages n'est pas claire** : les passages piétons sont maintenus dans leur forme classique, ce qui induit que les piétons doivent traverser uniquement à ces endroits, et qu'ils n'ont pas de priorité sur le reste de la chaussée – ce qui est contraire à l'esprit même de la zone de rencontre.



Illustration n°3 : photographie de l'avenue de la République prise le 15/05/25 montrant la présence d'un passage piéton sur la zone de rencontre.

Enfin, le plan de circulation n'a pas été modifié pour réduire le trafic ou empêcher les effets de transit. Aucun dispositif de régulation du trafic, tel qu'un changement de sens de circulation, une fermeture aux véhicules de transit, ou un filtrage modal, n'a été mis en place. L'avenue reste un axe de pénétration majeur, utilisé sans restriction.

b. Le non respect de l'article L228-2 du code de l'environnement

Aux termes de l'article L.228-2 du Code de l'environnement :

*"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 (...)"*

En l'espèce, l'avenue de la République a fait l'objet d'une réfection intégrale de sa chaussée et des trottoirs. Ces travaux sont précisément ceux que l'association requérante a contestés devant le tribunal administratif dans le cadre de la requête enregistrée sous le **n°56158**.



Dans cette instance, l'association soutenait déjà que la rénovation de cette voie n'avait donné lieu à aucun aménagement cyclable sécurisé.

La commune de Millau semble considérer que l'instauration, postérieurement aux travaux, d'une zone de rencontre sur cette voie permettrait de remplir les obligations de l'article L.228-2 du code de l'environnement. Toutefois, comme démontré ci-dessus, l'aménagement mis en place ne répond pas aux conditions légales de définition d'une zone de rencontre, notamment en termes de hiérarchie des usages, de modération de la vitesse et de sécurité des piétons et cyclistes.

Dès lors, la rue a bien fait l'objet d'une rénovation substantielle sans mise en place d'aménagements cyclables, en violation directe de l'article L.228-2 du Code de l'environnement. La tentative de régularisation par la seule institution d'une zone de rencontre, illégalement aménagée, ne saurait faire échec à cette obligation légale.

Enfin, il faut également souligner que cette zone de rencontre n'a été instaurée que sur une portion limitée de la chaussée rénovée de l'avenue de la République. En effet, à l'intersection avec la rue Alfred Merle, trois feux tricolores ont été maintenus après les travaux afin de réguler les flux automobiles entre ces deux axes. Bien que la rénovation de la chaussée de l'avenue de la République se poursuive au-delà de ces feux, la zone de rencontre (*par nature incompatible avec la présence de feux tricolores*) a été délimitée en amont de ceux-ci.

Il en résulte qu'une partie rénovée de l'avenue est exclue de la zone de rencontre et ne bénéficie d'aucun aménagement cyclable. Cette configuration témoigne d'un manque de volonté manifeste de privilégier les piétons et les cyclistes sur cet axe rénové, au profit du maintien d'une circulation motorisée régulée, dans laquelle les usagers les plus vulnérables doivent patienter pour traverser ou circuler (**illustration n°4 et 5**).

	
<p>Illustration n°4 : photographie de l'intersection de l'Avenue de la République et la rue Alfred Merle pendant les travaux</p>	<p>Illustration n°5 : photographie de l'intersection de l'Avenue de la République et la rue Alfred Merle après les travaux montrant la fin de la zone de rencontre et l'absence d'itinéraire cyclable au niveau de l'intersection.</p>

Ainsi, en prétendant instaurer une zone de rencontre sans en respecter les conditions d'aménagement fixées par le code de la route, la commune de Millau a pris un arrêté entaché d'illégalité, qui ne saurait valablement justifier l'absence d'aménagements cyclables conformément à l'article L.228-2 du Code de l'environnement.

Il y a lieu, en conséquence, de prononcer l'annulation de l'arrêté municipal instituant cette zone de rencontre.

PAR CES MOTIFS,

Il est demandé au tribunal administratif de Toulouse de :

- **Annuler** l'arrêté municipal n°2025/0644-438/41 du 19 mars 2025 portant création d'une zone de rencontre sur l'avenue de la République à Millau, pour excès de pouvoir.
- **D'enjoindre** à la ville de Millau, en vertu de l'article L.228-2 du code de l'environnement, de mettre au point un itinéraire cyclable pourvu d'aménagements sur l'avenue de la République, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du jugement.
- **D'enjoindre** à la ville de Millau, en vertu de l'article R110-2 du code de la route, de mettre en conformité l'aménagement de l'avenue de la République les exigences réglementaires d'une zone de rencontre, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du jugement.

Fait à Millau, le 17 mai 2025



ACHACHE Marion



DONDRILLE Nicolas



HERSZBERG Bérénice

Membres de la Collégiale

BORDEREAU DES PIÈCES

Pièce n°1 : Statuts de l'association VéloMillau.

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

Pièce n°3 : Arrêté municipal n°2025/0644-438/41.