

20 ANS APRES LA LAURE, LA LOM REVISITE LES OBLIGATIONS D'AMENAGEMENT D'ITINERAIRES
CYCLABLES

La loi d'orientation des mobilités (dite aussi LOM) du 24 décembre 2019 est en vigueur depuis six mois et a introduit des changements majeurs favorisant la généralisation de l'usage du vélo. En particulier, ses articles 61 à 63 modifient les dispositions relatives à l'obligation d'aménagement d'itinéraires cyclables à l'occasion des réalisations ou rénovations de voies.

Cette réforme était nécessaire car les dispositions applicables jusqu'ici, issues de l'article 20 de la loi n° 96-1236 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (dite aussi LAURE), étaient imprécises et avaient fait l'objet d'interprétations parfois divergentes de la part de la jurisprudence administrative. En effet, si la jurisprudence s'accordait généralement sur l'existence d'une obligation d'aménagement d'itinéraires cyclables¹, cette obligation avait été soumise par certaines juridictions à la condition que les besoins et contraintes de la circulation n'y fassent pas obstacle².

La LOM fait donc œuvre de clarification, en précisant explicitement que les différentes options envisagées par la loi ne permettent pas d'échapper à l'obligation d'aménagement d'itinéraires cyclables. Elle étend également, sous une forme atténuée, cette obligation d'aménagement aux voies interurbaines. Enfin, elle ajoute une obligation de maintien de la continuité des itinéraires existants à l'occasion de la construction ou de la réhabilitation d'infrastructures de transport terrestre ou fluvial.

Le présent article fait état des ambiguïtés initiales de la LAURE et des interprétations parfois divergentes dont elle a fait l'objet, avant de présenter les clarifications apportées par la LOM.

I. La rédaction imprécise de la LAURE

L'article 20 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (dite loi LAURE) a introduit une obligation d'aménagement d'itinéraires cyclables en des termes pour le moins ambigus. Ces dispositions ont depuis été codifiées à l'article L. 228-2 du code de l'environnement, qui disposait, jusqu'au 26 décembre 2019 :

« 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 sous forme de pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants, en fonction des besoins et contraintes de la circulation.

L'aménagement de ces itinéraires cyclables doit tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains, lorsqu'il existe. »

Ces dispositions posaient les quatre difficultés d'interprétation suivantes.

¹ Voir notamment : CAA Douai, 30 décembre 2003, Association « Droit au Vélo », req. n° 02DA00204 ou CAA Nantes, 26 juin 2009, Association Brest à Pied et à Vélo, req. n° 08NT03365.

² TA Marseille, 20 octobre 2014, « MM. Costé et Fornairon c/ Marseille Provence Métropole », req. n° 1208520 ou Cour Administrative d'Appel de Marseille, 7 avril 2015, « Collectif Vélo en ville c/ Marseille Provence Métropole », req. 13MA02211.

Tout d'abord, les termes « réalisations » ou « rénovations » de voies signifient que l'obligation de mise en place d'itinéraires cyclables ne s'applique qu'aux voies faisant l'objet de travaux. La loi ne précise cependant pas quelle est l'ampleur des travaux requise. En outre, le terme « réalisation » renvoie vraisemblablement à la création de voies nouvelles, sans que la loi ne précise sous quelles conditions une voie peut être considérée comme nouvellement créée.

Ensuite, le qualificatif « urbaines », pour les voies à créer ou à rénover, immédiatement suivi d'une exclusion expresse des autoroutes et des voies rapides, laisse également planer le doute sur le champ d'application du texte. Le terme « urbaines » n'étant pas défini, il est possible de considérer que toutes les voies sont urbaines à l'exception des autoroutes et des voies rapides, même si le texte ne le dit pas explicitement. De nombreux maîtres d'ouvrage ont cependant considéré qu'en dehors des centres urbains, soit en milieu rural ou naturel, l'obligation posée à l'article L.228-2 du code de l'environnement ne trouvait pas à s'appliquer.

Plus avant, l'expression « en fonction des besoins et contraintes de la circulation » peut faire l'objet de deux interprétations divergentes : soit l'on considère qu'elle se rapporte à l'aménagement lui-même et cela permet donc aux collectivités de ne pas installer d'aménagements cyclables lorsque les besoins et contraintes de la circulation les en empêchent, soit l'on considère qu'elle se rapporte aux options proposées pour cet aménagement, les besoins et contraintes de la circulation ne permettant pas d'échapper à l'obligation elle-même, mais seulement de déterminer quel type d'aménagement cyclable sera introduit.

Enfin, la formule « tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains » a également été utilisée par un certain nombre de collectivités pour éviter d'installer tout aménagement cyclable à l'occasion de rénovations ou de réalisations de voies.

Le juge administratif est donc venu clarifier ces dispositions en s'appuyant sur les travaux parlementaires de la LAURE.

II. Les interprétations parfois divergentes faites par les juridictions administratives

La jurisprudence administrative a fourni des précisions importantes sur chacun des points susvisés.

S'agissant des notions de réalisations ou de rénovations de voies, la jurisprudence administrative apprécie généralement la nature, la consistance et la localisation des travaux pour déterminer si ces travaux peuvent être considérés comme constituant des réalisations ou des rénovations de voies urbaines au sens de l'article L. 228-2 du code de l'environnement³.

Plus précisément, le Tribunal administratif de Marseille a proposé une définition de ces notions de réalisations ou de rénovations de voies :

« tous travaux, quelle qu'en soit l'ampleur, qu'une collectivité est amenée à réaliser sur la voirie dont l'entretien est à sa charge, dès lors que ces travaux sont de nature à modifier les conditions de circulation sur ces voies, soit par modification de leur profil, soit par adjonction ou suppression d'éléments de

³ Voir notamment : CAA Marseille, 7 avril 2015, « Collectif Vélo en ville c/ Marseille Provence Métropole », req. 13MA02211.

voirie, soit encore par réfection du revêtement ou du marquage de ces voies »⁴

Cette interprétation extensive des notions de « réalisations » ou de « rénovations » de voies a ensuite été confirmée par la jurisprudence. Elle s'applique ainsi au réaménagement des carrefours et trottoirs d'une route départementale⁵ ou encore au réaménagement de plusieurs rues et places pour en favoriser le caractère piétonnier⁶.

Cette première difficulté d'interprétation peut donc être considérée comme résolue : tous travaux sur voirie qui modifient un tant soit peu les conditions de circulation sont des réalisations ou rénovations de voies.

S'agissant de la seconde difficulté d'interprétation relative à la notion de voies urbaines, le Tribunal administratif de Marseille a considéré que le simple fait qu'il ne s'agisse pas d'autoroutes ni de voies rapides suffit à faire entrer les voies dans le champ d'application de l'article L. 228-2 du code de l'environnement⁷. Ainsi, les voies interurbaines et rurales semblent devoir être incluses dans le champ d'application de l'article L. 228-2 du code de l'environnement. La Cour administrative d'appel de Marseille a d'ailleurs appliqué cet article aux « sections interurbaines » de la voirie⁸.

La Cour administrative d'appel de Versailles est ensuite venue préciser que l'exclusion des autoroutes permet aussi d'exclure du champ d'application de l'article L. 228-2 les aménagements indissociables des accès à l'autoroute⁹.

Le peu de jurisprudence disponible sur ce point permet donc de supposer que l'article L. 228-2 s'applique à toutes les voies, sauf les autoroutes et les voies rapides.

S'agissant de l'expression « en fonction des besoins et contraintes de la circulation », la Cour administrative d'appel de Douai a posé le principe suivant, repris par de nombreuses juridictions par la suite¹⁰ :

« le législateur a entendu imposer aux collectivités concernées, à compter du 1er janvier 1998, une obligation de mise au point d'itinéraires cyclables pourvus d'aménagements adaptés, à l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines »¹¹

Ainsi, en principe, la mise au point d'itinéraires cyclables pourvus d'aménagements adaptés est obligatoire, sans que l'on sache la portée de l'expression « en fonction des besoins et contraintes de la circulation » dans ce cadre.

La Cour administrative d'appel de Nantes est venue préciser ce point :

⁴ Tribunal administratif de Marseille, 20 octobre 2014, « *MM. Costé et Fornairon c/ Marseille Provence Métropole* », req. n° 1208520.

⁵ Cour administrative d'appel de Nantes, 30 avril 2019, req. n° 17NT00346.

⁶ Cour administrative d'appel de Nantes, 28 février 2020, req. n° 19NT00935.

⁷ Tribunal administratif de Marseille, 23 janvier 2012, « *Collectif Vélos en ville c/ Marseille Provence métropole* », req. n° 0908811 et 1001244.

⁸ Cour administrative d'appel de Marseille, 10 octobre 2016, req. n° 15MA00331.

⁹ Cour administrative d'appel de Versailles, 20 septembre 2018, req. n° 17VE00563.

¹⁰ Tribunal Administratif de Grenoble, 21 avril 2006, VIRZI, req. n° 0301649, Tribunal Administratif de Marseille, 26 juin 2008, Salvan et autres, req. n° 0406523.

¹¹ Cour Administrative d'Appel de Douai, 30 décembre 2003, donnant partiellement tort à son Commissaire du Gouvernement YEZNIKIAN, *Association « Droit au Vélo »*, req. n° 02DA00204.

« qu'il résulte de ces dispositions que le législateur a entendu imposer aux collectivités concernées, à l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, une obligation de mise au point d'itinéraires cyclables pourvus d'aménagements adaptés qui peuvent, en fonction des besoins et contraintes de la circulation, être réalisés sous forme soit de pistes, soit de marquages au sol, soit enfin de couloirs indépendants »¹²

Ainsi, l'expression « en fonction des besoins et contraintes de la circulation » ne permet aux collectivités que de choisir le type d'aménagement cyclable à mettre en oeuvre (pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants) et non de remettre en cause l'obligation de mise en place des aménagements elle-même.

Cependant, cette interprétation a ensuite été nuancée par le Tribunal administratif de Marseille et la Cour administrative d'appel de Marseille, qui ont semblé sous-entendre que les besoins et contraintes de la circulation permettraient de faire *« obstacle à la mise en place d'itinéraires cyclables pourvus d'aménagements sous forme de pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants »*¹³. En effet, pour la Cour administrative d'appel, si une zone 30 est implantée, cela permet de favoriser la "cohabitation" dans de bonnes conditions de sécurité des véhicules et des cycles et il n'est alors pas nécessaire de réaliser un itinéraire cyclable au sein de la zone 30.

La Cour administrative d'appel de Marseille a semblé ensuite revenir sur cette position, en affirmant un an plus tard que *« ces motifs [relatifs à l'étroitesse des rues ou à la forte demande de stationnement] 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 BHSN au sens de l'article L. 228-2 précité du code de l'environnement »*¹⁴.

Ainsi, la Cour administrative d'appel sous-entend que certaines motifs pourraient peut-être permettre aux collectivités de s'exonérer de leur obligation de prévoir des itinéraires cyclables sous forme de pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants sur la voie réaménagée, sans préciser lesquels.

La Cour administrative d'appel de Paris a résolu cette difficulté par la formule suivante : *« les dispositions de l'article L. 228-2 du code de l'environnement n'interdisent pas à l'administration, sous le contrôle du juge et dans une mesure limitée, d'opérer une dissociation partielle de l'itinéraire cyclable et de la voie urbaine réaménagée, lorsque la configuration des lieux l'impose au regard des besoins et contraintes de la circulation »*¹⁵. Les besoins et les contraintes de la circulation n'exonèrent donc pas les collectivités de leur obligation mais leur permettent de mettre au point un itinéraire cyclable alternatif à faible distance de la voie urbaine réaménagée.

Ainsi, l'expression « en fonction des besoins et contraintes de la circulation » fait l'objet d'une jurisprudence fluctuante, souvent difficile à suivre. Il semble cependant acquis qu'avant l'entrée en vigueur de la LOM, cette expression ne permettait pas de remettre en cause l'obligation de mise en

¹² Cour Administrative d'Appel de Nantes, 26 juin 2009, *Association Brest à Pied et à Vélo*, req. n° 08NT03365.

¹³ Cour Administrative d'Appel de Marseille, 7 avril 2015, *« Collectif Vélo en ville c/ Marseille Provence Métropole »*, req. 13MA02211 ; Tribunal administratif de Marseille, 18 mars 2013, *« Collectif Vélos en ville c/ Marseille Provence Métropole »*, req. n° 1208520.

¹⁴ Cour Administrative d'Appel de Marseille, 10 octobre 2016, req. n°15MA00331.

¹⁵ Cour Administrative d'Appel de Paris, 22 février 2018, req. n° 16PA02825. Voir également : Cour Administrative d'Appel de Paris, 16 novembre 2017, req. n° 16PA01034 et Cour Administrative d'Appel de Versailles, 11 juillet 2019, req. n° 17VE00587.

place des aménagements elle-même, mais seulement de déterminer le type d'aménagement, voire d'opérer une dissociation partielle de l'itinéraire cyclable.

S'agissant enfin de la formule « tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains », la jurisprudence a précisé qu'elle ne saurait servir de prétexte pour éviter de procéder à tout aménagement :

« (...) le moyen tiré de ce que la charte d'aménagement incluse dans le schéma directeur de proximité préconise d'éviter les aménagements cyclables spécifiques sur les voiries ou dans les zones induisant une vitesse automobile pratiquée de 30 km/heure, est sans influence sur l'obligation relative à la mise au point d'itinéraires cyclables posée par les dispositions précitées de l'article L. 228-2 du code de l'environnement »¹⁶

Ainsi, de la même manière que pour l'expression « besoins et contraintes de la circulation », la formule « tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains » permet de déterminer le type d'aménagements à mettre en place mais ne peut faire obstacle à l'obligation légale.

Si la jurisprudence administrative a donc pu bien baliser l'interprétation de la LAURE, l'article 61 de la LOM est venu trancher les ambiguïtés qui pouvaient persister, en faveur de la généralisation des itinéraires cyclables.

III. La volonté des parlementaires d'inscrire dans le marbre l'obligation d'aménagement d'itinéraires cyclables lors de la réalisation ou de la rénovation de voies urbaines

L'article L. 228-2 du code de l'environnement a été modifié par l'article 61 de la loi LOM comme suit :

« A l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides, doivent être mis au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements prenant la forme de pistes, de bandes cyclables, de voies vertes, de zones de rencontre ou, pour les chaussées à sens unique à une seule file, de marquages au sol, en fonction des besoins et contraintes de la circulation. Lorsque la réalisation ou la rénovation de voie vise à créer une voie en site propre destinée aux transports collectifs et que l'emprise disponible est insuffisante pour permettre de réaliser ces aménagements, l'obligation de mettre au point un itinéraire cyclable peut être satisfaite en autorisant les cyclistes à emprunter cette voie, sous réserve que sa largeur permette le dépassement d'un cycliste dans les conditions normales de sécurité prévues au code de la route.

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

Il ressort des travaux parlementaires de la LOM une volonté indéniable de réaffirmer le caractère obligatoire de l'aménagement d'itinéraires cyclables lors de la réalisation ou de la rénovation de voies urbaines : ni les besoins et contraintes de la circulation ni les orientations du plan de déplacements urbains ne doivent permettre d'échapper à cette obligation.

¹⁶ Cour Administrative d'Appel de Nantes, 26 juin 2009, *Association Brest à Pied et à Vélo*, req. n° 08NT03365. Voir également : Tribunal Administratif de Rennes, 18 octobre 2008, *Association Brest à Pied et à Vélo*, req. n° 0601136.

En effet, les modifications de l'article L. 228-2 du code de l'environnement opérées par la LOM sont issues d'un amendement présenté par Barbara Pompili et d'autres députés LREM¹⁷.

En séance publique, Barbara Pompili a soutenu l'amendement de la manière suivante :

« Or, comme cela a été souligné lors de l'examen du texte en commission, l'actuelle rédaction de cet article est ambiguë, car elle peut laisser penser qu'il est possible de s'affranchir de l'obligation de réaliser ces itinéraires cyclables.

[...]

Cet amendement tend donc à préciser que, comme l'a affirmé à de nombreuses reprises la jurisprudence administrative, les « besoins et contraintes de la circulation » se rapportent à la nature de l'aménagement cyclable, non à la décision de le réaliser. Nous avons déjà eu des débats à ce sujet.

C'est d'ailleurs bien le type d'aménagement cyclable à réaliser qui est visé par le plan de déplacements urbains, lorsque celui-ci existe : l'aménagement cyclable, pour sa part, est obligatoire en cas de réalisation ou de rénovation de voies urbaines.

L'amendement propose aussi d'indiquer, de façon non exhaustive, les formes d'aménagement que peuvent prendre les itinéraires cyclables en milieu urbain, en actualisant l'énumération qui a été faite lors de l'adoption de la loi LAURE. Les voies de bus pourraient par exemple être considérées comme des itinéraires cyclables si le bus peut y dépasser les vélos dans des conditions de sécurité suffisantes. »¹⁸

Il ressort très clairement de cet exposé qu'il n'est pas possible de s'affranchir de l'obligation de réaliser des itinéraires cyclables.

Les besoins et contraintes de la circulation ne permettent que de déterminer le type d'aménagements cyclables à mettre en place, comme cela ressort de la nouvelle rédaction de l'article L. 228-2 : *« 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 ».*

De même, le plan de déplacements urbains ne permet que de déterminer le type d'aménagement cyclable à réaliser : *« Le type d'aménagement de ces itinéraires cyclables doit tenir compte des orientations du plan de mobilité, lorsqu'il existe ».*

Enfin, il est à noter que l'article L. 228-2 semble désormais fournir une liste exhaustive des types d'aménagements cyclables possibles. Il est intéressant de relever, à ce sujet, que les marquages au sol sont réservés aux chaussées à sens unique à une seule file et ne pourront donc plus être utilisés de manière intempestive, par les maîtres d'ouvrage, pour faire une application facile et peu coûteuse de l'obligation légale. De plus, les aménagements cyclables se trouvent renforcés dans leurs conditions de sécurité, puisque en dehors des chaussées à sens unique à une seule file, seuls des « pistes, bandes cyclables, voies vertes et zones de rencontre » pourront être mis en œuvre. Ces aménagements sont à

¹⁷ Amendement n°2835 déposé en 1^{ère} lecture à l'Assemblée nationale, disponible ici : < <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/1974/AN/2835.pdf>>.

¹⁸ Compte-rendu intégral de la troisième séance du 7 juin 2019, disponible ici : < www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2018-2019/20190265.asp#P1753191>.

l'évidence plus sécurisés pour les cyclistes que ceux qui étaient prévus dans la rédaction antérieure de l'article L.228-2, laquelle a permis à un grand nombre de maîtres d'ouvrage de ne mettre en œuvre que de précaires marquages au sol.

Le nouvel article L. 228-2 précise également les conditions dans lesquelles l'obligation de mettre au point un itinéraire cyclable peut être satisfaite en autorisant les cyclistes à emprunter la voie de bus.

Par la suite, cet article n'a été modifié qu'en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale pour préciser que la voie de bus ne peut être utilisée comme voie cyclable que lorsque l'emprise disponible est insuffisante pour permettre de réaliser les aménagements cyclables sous les formes énumérées à la phrase précédente. Cet amendement, soutenu par le rapporteur, M. Jean-Luc Fugit, avait pour but, selon celui-ci, « *d'éviter que cette disposition ne conduise à ce que la création de voies dédiées aux transports en commun se fasse au détriment des aménagements cyclables* »¹⁹.

Pour rappel, les « *conditions normales de sécurité prévues au code de la route* » sont celles énoncées à l'article R.414-4 du code de la route : tout dépassement doit se faire **à plus d'un mètre du cycliste en agglomération** et **à plus d'un mètre et demi hors agglomération**. Ces dispositions impliqueront donc que les voies de bus soient considérablement élargies s'il est permis pour les bus de dépasser les cyclistes. Dans ces nouvelles conditions, il conviendra d'opérer un arbitrage entre la réservation d'une emprise au sol suffisante pour réaliser un véritable aménagement cyclable et la réalisation d'une voie de bus exceptionnellement large. On peine d'ailleurs à imaginer dans quelles (rares) circonstances l'emprise disponible pour réaliser des aménagements cyclables serait insuffisante alors que l'on disposerait d'une emprise au sol suffisante pour réaliser une voie de bus d'une exceptionnelle largeur. Dans tous les cas, il est certain que les dispositions nouvelles devraient renforcer la sécurité des cyclistes, car les voies destinées aux transports collectifs sont souvent considérées par les maîtres d'ouvrage comme des voies cyclables et les vélos se trouvent alors exposés au danger, bien réel, de la circulation des bus, sans que la largeur de la voie ne permette de dépasser les cyclistes dans des conditions de sécurité satisfaisantes.

En pratique, donc, ces nouvelles dispositions devraient empêcher que les voies de bus ne soient systématiquement considérées comme des voies cyclables et les maîtres d'ouvrage seront alors amenés à aménager de véritables voies cyclables.

Ainsi, grâce à ces nouvelles dispositions, le caractère obligatoire de l'aménagement d'itinéraires cyclables lors de la rénovation ou réalisation de voies urbaines ne saurait plus être discuté.

Certains sénateurs avaient d'ailleurs également proposé des amendements (non adoptés) dans des termes similaires, avec les mêmes objectifs, faisant valoir que « *les « besoins et contraintes de la circulation » peuvent avoir une influence sur le choix de l'aménagement cyclable qui doit être mis en œuvre, mais pas sur la mise au point elle-même de cet aménagement cyclable, qui est obligatoire si la voirie est créée ou rénovée* »²⁰. D'autres ont également soutenu que l'interprétation de l'article L. 228-2 « *par les juridictions administratives déforme souvent l'esprit initial de la loi. La pondération en fonction des besoins et contraintes de la circulation doit s'appliquer au choix du type d'infrastructures cyclables adaptées, et non à la question de la pertinence ou pas d'installer une infrastructure cyclable selon ces contraintes* »²¹.

¹⁹ Compte-rendu des débats en Commission, nouvelle lecture, disponible ici : < http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-dvp/l15b2206-tii_rapport-fond.pdf>

²⁰ M. François Bonhomme, Séance publique du 26 mars 2019 (compte rendu intégral des débats), disponible ici : < <https://www.senat.fr/seances/s201903/s20190326/s20190326021.html#section3003>>

²¹ M. Guillaume Gontard, Séance publique du 26 mars 2019 (compte rendu intégral des débats), disponible ici : < <https://www.senat.fr/seances/s201903/s20190326/s20190326021.html#section3003>>

C'est bien le sens de la nouvelle rédaction de l'article L. 228-2 du code de l'environnement et il convient de s'en réjouir.

IV. La volonté des parlementaires d'étendre cette obligation aux voies interurbaines en cas de besoin avéré

L'article 62 de la LOM résout la difficulté d'interprétation de la LAURE relative à la notion de voies urbaines en introduisant au sein du code de l'environnement un article L. 228-3 prévoyant un régime spécifique applicable aux aménagements cyclables sur les voies interurbaines.

Il est rédigé comme suit :

« A l'occasion des réalisations ou des réaménagements des voies hors agglomération, hors autoroutes et voies rapides, le gestionnaire de la voirie évalue, en lien avec la ou les autorités organisatrices de la mobilité compétentes, le besoin de réalisation d'un aménagement ou d'un itinéraire cyclable ainsi que sa faisabilité technique et financière. Cette évaluation est rendue publique dès sa finalisation. En cas de besoin avéré, un aménagement ou un itinéraire cyclable est réalisé, sauf impossibilité technique ou financière.

Ces aménagements ou itinéraires cyclables doivent tenir compte des orientations des plans de mobilité et de mobilité simplifiés ainsi que du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires et du schéma national des véloroutes, lorsqu'ils existent, sans que cela puisse remettre en cause l'obligation découlant du premier alinéa.

Pour les aménagements ou itinéraires inscrits dans l'un de ces plans ou schémas, le besoin est réputé avéré. »

Ce texte est une version remaniée par l'Assemblée nationale d'un amendement adopté en première lecture par le Sénat.

Il ressort des propos du rapporteur au Sénat que le texte initial proposé par le Sénat n'avait pas pour effet « *que toutes les voies interurbaines soient équipées d'un itinéraire cyclable* » mais seulement que « *les gestionnaires de voirie soient tenus, lors de la réalisation de l'aménagement de voies interurbaines, d'évaluer le besoin de réaliser des itinéraires cyclables, en liaison avec l'AOM compétente* »²².

Le texte proposé par le Sénat a été remanié par l'Assemblée nationale en 1^{ère} lecture pour « *imposer la réalisation d'un aménagement cyclable en cas de rénovation importante d'une voie interurbaine, sur la base d'une étude portant sur sa nécessité et son financement* »²³.

Il a ainsi été précisé qu'« *en cas de besoin avéré, un aménagement ou un itinéraire cyclable est réalisé, sauf impossibilité technique ou financière* ». Cette rédaction a été retenue à la place de la rédaction précédente (« *En cas de besoin avéré et de faisabilité technique et financière, un aménagement ou un itinéraire cyclable est réalisé* ») pour s'assurer, selon Barbara Pompili, que « *c'est bien l'existence d'un*

²² M. Didier Mandelli, Séance publique du 26 mars 2019 (compte rendu intégral des débats), disponible ici : < <https://www.senat.fr/seances/s201903/s20190326/s20190326021.html#section3003>>

²³ M. Jean-Luc Fugit, Compte-rendu des débats en Commission (1^{ère} lecture), disponible ici : < http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-dvp/l15b1974-tiii_rapport-fond.pdf>

besoin qui prévaut, dans la décision de réaliser ou non un aménagement ou un itinéraire cyclable : d'éventuelles difficultés techniques ou financières ne sauraient remettre en question leur création »²⁴.

Enfin, il a été précisé que le besoin est réputé avéré pour les aménagements et itinéraires inscrits dans les plans de mobilité et de mobilité simplifiés ainsi que dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires et le schéma national des véloroutes. Cela permet d'assurer la cohérence entre ces plans et schémas et l'article L. 228-3 du code de l'environnement, tout en assurant une interprétation extensive de l'obligation d'aménagement.

Ainsi, l'article L. 228-3 introduit une obligation d'aménagement d'un itinéraire cyclable en cas de rénovation ou réalisation d'une voie hors agglomération, à condition qu'une étude démontre que le besoin est avéré ou par défaut lorsque que ces aménagements sont inscrits dans les plans de mobilité et de mobilité simplifiés ou dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ou le schéma national des véloroutes. D'éventuelles difficultés techniques ou financières ne sauraient remettre en question la création de l'itinéraire cyclable.

Compte-tenu des précisions qui avaient été apportées par la jurisprudence administrative concernant la notion de « voie urbaine » (voir les développements ci-avant), ces dispositions nouvelles, qui laissent une marge considérable d'appréciation au maître d'ouvrage public au moment d'évaluer si le besoin est « avéré » et s'il existe des « difficultés techniques ou financières », constituent un affaiblissement de l'obligation d'aménagement d'itinéraires cyclables en zones non urbaines, telle qu'initialement posée par la LAURE.

Devant les tribunaux, on ne pourra qu'admettre que ces dispositions ont transformé une « compétence liée » de l'administration en une « compétence discrétionnaire », et le juge administratif ne pourra donc annuler une décision de ne pas réaliser d'aménagements cyclables qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation de la part de l'administration.

De plus, la précision apportée par le nouveau texte selon laquelle « *cette évaluation est rendue publique dès sa finalisation* » est particulièrement malvenue dès lors que les documents administratifs portant sur l'environnement sont, dans le droit commun, accessibles pour le public alors même qu'ils seraient en cours de rédaction, donc non encore finalisés. Ces dispositions introduisent donc une dérogation à la législation sur l'accès du public aux informations environnementales, issues de la Convention internationale signée à Aarhus le 25 juin 1998, elle-même retranscrite dans le droit européen par la directive 2003/4/CE²⁵, et l'on peut se demander comment les juridictions administratives vont l'accueillir dans les années à venir. Ils devraient, selon toute orthodoxie juridique, l'écarter, car le droit international et le droit européen priment sur le droit national. Toutefois, avant que la jurisprudence n'ait fait son œuvre, il sera difficile pour le public d'avoir un accès précoce à ces évaluations et donc de peser sur la décision qui sera prise *in fine* par les maîtres d'ouvrage publics.

V. La volonté des parlementaires d'imposer, en cas de besoin avéré et de faisabilité technique et financière, le maintien de la continuité des itinéraires existants à l'occasion de la construction ou de la réhabilitation d'infrastructures de transport terrestre ou fluvial

L'article 63 de la LOM a introduit une obligation de continuité des aménagements existants à l'occasion de la construction ou de la réhabilitation d'infrastructures de transport terrestre ou fluvial. Cette obligation est inscrite à l'article L. 228-3-1 du code de l'environnement, lequel dispose :

²⁴ Mme Barbara Pompili, Troisième séance publique du 7 juin 2019, Compte-rendu intégral des débats (1^{ère} lecture), disponible ici : < <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2018-2019/20190265.asp#P1753133>>

²⁵ Directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement

« *En cas de besoin avéré et de faisabilité technique et financière, la continuité des aménagements existants destinés à la circulation des piétons et des cyclistes doit être maintenue à l'issue de la construction ou de la réhabilitation d'infrastructures de transport terrestre ou fluvial.*

Si le besoin n'est pas avéré, le maître d'ouvrage des travaux évalue, en lien avec les autorités organisatrices de la mobilité compétentes, l'utilité des aménagements susceptibles d'être interrompus. Cette évaluation est rendue publique dès sa finalisation.

Pour les aménagements ou itinéraires inscrits au plan de mobilité, au plan de mobilité simplifié, au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ou au schéma national des véloroutes, le besoin est réputé avéré. »

Selon Mme Barbara Pompili, à l'origine de l'amendement adopté, cet amendement « *repose sur le même argumentaire et vise à maintenir et préserver la continuité des aménagements destinés aux piétons et aux cyclistes, quand ils sont affectés par des créations ou des réhabilitations d'infrastructures de transport terrestre ou fluvial* »²⁶.

L'amendement initial de Mme Barbara Pompili a cependant vu sa portée diminuée, dans la mesure où le maintien de la continuité des aménagements n'est obligatoire qu'« *en cas de besoin avéré et de faisabilité technique et financière* ». Cette rédaction est encore plus souple que celle retenue pour l'article L. 228-3, la faisabilité technique et financière étant placée sur le même plan que le besoin avéré.

Les deux derniers alinéas ont pour objet de garantir une application extensive de l'obligation de maintien de la continuité des aménagements.

Le second alinéa ne fait cependant peser qu'une obligation procédurale à la charge du maître d'ouvrage, qui doit évaluer l'utilité des aménagements susceptibles d'être interrompus si le besoin n'est pas avéré. Il n'est malheureusement pas indiqué que si l'utilité est avérée, une obligation de maintien de la continuité des aménagements s'impose. L'intention du législateur, manifestée par les mots de Barbara Pompili, peut cependant plaider en faveur d'une telle interprétation.

Le dernier alinéa, de la même manière que l'article L. 228-3, dispose que le besoin est avéré lorsque les aménagements ou itinéraires sont inscrits au sein de certains plans ou schémas.

Ainsi, l'article L. 228-3-1 impose une obligation de maintien de la continuité des itinéraires cyclables rédigée dans des termes assez ambigus. L'intention du législateur doit cependant plaider en faveur d'une interprétation extensive de cet article, l'obligation de maintien devant s'imposer dès lors que le besoin ou l'utilité est avéré et sous réserve de faisabilité technique et financière.

Ces dispositions, relativement à la marge d'appréciation laissée à l'administration et concernant la mise à disposition du public de l'évaluation de l'utilité des aménagements susceptibles d'être interrompus une fois celle-ci finalisée, appellent bien entendu les mêmes commentaires que précédemment.

En conclusion, des obligations de mise en place et de maintien des aménagements cyclables renforcées et clarifiées

²⁶ Mme Barbara Pompili, Troisième séance publique du 7 juin 2019, Compte-rendu intégral des débats (1^{ère} lecture), disponible ici : < <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2018-2019/20190265.asp#P1753133>>

La LOM a permis de lever une fois pour toutes un certain nombre d'incertitudes tenant à la rédaction ambiguë de la LAURE. La LOM a ainsi inscrit dans le marbre ce qui ressortait déjà de la jurisprudence administrative, à savoir, le fait que les collectivités ne peuvent échapper à leur obligation d'aménagement d'itinéraires cyclables. Les besoins et contraintes de la circulation ainsi que les orientations du plan de déplacements urbains n'ont de conséquences que sur le type d'aménagement à réaliser, et non sur l'obligation elle-même.

La LOM a également introduit un dispositif distinct pour les voies hors agglomération, fondé sur la réalisation d'une étude de faisabilité. L'obligation d'aménagement s'applique dès lors que l'étude a conclu au caractère avéré du besoin. D'éventuelles difficultés techniques ou financières ne sauraient remettre en question cette obligation.

Enfin, la LOM a introduit une obligation de maintien de la continuité des itinéraires existants à l'issue de la construction ou de la réhabilitation d'infrastructures de transport terrestre ou fluvial. Si cette obligation est rédigée dans des termes insuffisamment contraignants, l'intention du législateur en suggère une interprétation extensive.