

2159

# Lever les freins à l'usage du vélo

## Les outils juridiques des collectivités locales

Étude rédigée par :

Louis LE FOYER DE COSTIL,

avocat à la cour, Parme avocats

Au carrefour du droit de l'immobilier, du droit de l'urbanisme, du droit routier et du droit de l'environnement, le droit du vélo est en plein essor. Les collectivités territoriales en sont les acteurs clés : création de places de stationnement de vélos, sécurisation de la circulation des cyclistes ou mise à disposition des vélos en location, elles disposent d'une boîte à outils complète leur permettant de développer l'usage du vélo sur leur territoire.

1 - Non polluant, bon pour la santé, rapide, peu onéreux, bénéfique au commerce de proximité : les arguments sont nombreux en faveur du vélo. Prenant la suite de la loi LAURE du 30 décembre 1996<sup>1</sup> et de la loi SRU du 13 décembre 2000<sup>2</sup>, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte fait du développement et la diffusion de l'usage du vélo et des mobilités non motorisées une « priorité au regard des exigences de la transition énergétique ». Cette priorité est traduite par « un objectif de déploiement massif, avant 2030, de voies de circulation et de places de stationnement réservées aux mobilités non motorisées, en particulier de stationnement sécurisé pour les vélos »<sup>3</sup>.

« Non polluant, bon pour la santé, rapide, peu onéreux, bénéfique au commerce de proximité : les arguments sont nombreux en faveur du vélo »

Pour donner le coup de pédale nécessaire, les acteurs publics comme privés sont sollicités. L'État subventionne l'achat de vélo électrique<sup>4</sup> ; les employeurs doivent verser une indemnité kilométrique à leurs salariés pour leurs déplacements à vélo<sup>5</sup> et rembourser 50 % du montant de l'abonnement aux services publics de location de vélos<sup>6</sup> ; les syndicats de copropriétés sont tenus de mettre à l'ordre

du jour de l'assemblée générale la question des travaux permettant le stationnement sécurisé des vélos<sup>7</sup>.

L'acteur clé dans le développement de la petite reine reste cependant les collectivités territoriales. Leurs compétences leur permettent – et parfois les contraignent – à intervenir à plusieurs niveaux : créer des places de stationnement de vélos afin de faciliter les déplacements et prévenir les vols (1) ; sécuriser la circulation des cyclistes par des itinéraires dédiés (2) ; et pour les plus volontaristes, mettre à disposition des vélos en location (3).

### 1. Le stationnement des vélos

#### A. - Créer des places de stationnement public

2 - Les collectivités territoriales peuvent dans les conditions de droit commun réaliser ou faire réaliser des places de stationnement dédiées aux vélos tant dans leurs propres bâtiments que sur leur voirie. La réalisation d'espaces de stationnement dédiés aux vélos est cependant plus qu'une simple faculté. C'est une obligation lors de la construction de bâtiments accueillant un service public équipé de places de stationnement destinées aux agents ou aux usagers du service public<sup>8</sup>.

Par ailleurs, l'absence de réalisation de places de stationnement pour vélos est susceptible d'engager la responsabilité des collectivités territoriales pour carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police général. Le stationnement répété de vélos sur les trottoirs crée ainsi, selon la jurisprudence, des nuisances qu'il appartient au maire de faire cesser, en verbalisant ou en créant les places de stationnement faisant défaut<sup>9</sup>. On relèvera que si l'interdiction du stationnement des vélos sur le trottoir a été supprimée par le décret n° 2015-808 du

1. L. n° 96-1236, 30 déc. 1996, loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

2. L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000.

3. L. n° 2015-992, 17 août 2015, relative à la transition énergétique, art. 41.

4. D. n° 2017-196, 16 févr. 2017, relatif aux aides à l'achat ou à la location des véhicules peu polluants.

5. Pour leurs déplacements à vélo ou à vélo à assistance électrique entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail (C. trav., art. L. 3261-3-1).

6. C. trav., art. L. 3261-2.

7. L. n° 65-557, 10 juill. 1965, art. 24-5, fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

8. CCH, art. L. 111-5-2.

9. CE, 9 mai 2011, n° 337055, Commune de Bordeaux : JurisData n° 2011-008415. – V. également sur un stationnement de véhicules rendant dangereuse la circulation des piétons, CAA Douai, 23 oct. 2015, n° 13DA01586.

2 juillet 2015 relatif au plan d'actions pour les mobilités actives et au stationnement, le maire reste compétent pour « *réglementer et, au besoin, interdire l'arrêt et le stationnement des cycles sur les trottoirs* »<sup>10</sup>.

En revanche, le vol d'un vélo en raison de l'absence de place de stationnement clos n'a pas été jugé de nature à engager la responsabilité de la collectivité pour défaut d'aménagement normal d'un ouvrage public<sup>11</sup>.

## B. - Faire respecter les prescriptions du Code de la construction et de l'habitation

3 - Le Code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit des règles minimales de stationnement des vélos qu'il appartient au maire de contrôler lors de l'examen des demandes de permis de construire. Son article L. 111-5-2 prévoit que le constructeur d'un ensemble d'habitation ou d'un bâtiment à usage industriel ou tertiaire constituant un lieu de travail, doit, s'il est équipé de places de stationnement individuelles couvertes ou d'accès sécurisé, le doter des infrastructures permettant le stationnement sécurisé des vélos. Cet espace peut être réalisé à l'extérieur du bâtiment à condition qu'il soit couvert, clos et situé sur la même unité foncière que le bâtiment et doit présenter une capacité de stationnement adaptée. L'espace doit comporter un système de fermeture sécurisé (qui peut être surveillé pour les bureaux) ainsi que des dispositifs fixes permettant de stabiliser et d'attacher les vélos par le cadre et au moins une roue<sup>12</sup>.

« *Le Code de la construction et de l'habitation prévoit des règles minimales de stationnement des vélos qu'il appartient au maire de contrôler lors de l'examen des demandes de permis de construire* »

Le constructeur d'un ensemble commercial est également tenu de prévoir des places de stationnement de vélo. Si ces dernières n'ont pas nécessairement à être sécurisées, elles sont exigées même si l'ensemble est dénué de places de stationnement<sup>13</sup>. Ces dispositions issues de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte s'appliquent aux demandes de permis de construire déposées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>14</sup>.

S'agissant des bâtiments existants à usage tertiaire et constituant principalement un lieu de travail, l'article L. 111-5-3 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) exige l'installation d'infrastructures permettant le stationnement sécurisé des vélos. À l'image du régime des permis de construire, cela n'est prescrit que si les bâtiments sont équipés de places de stationnement destinées aux salariés<sup>15</sup>. Ainsi, si l'obligation de prévoir des places de stationnement pour les vélos est prévue de manière étendue, cette obligation reste limitée aux bâtiments qui comportent des places de stationne-

ment. Les autorités locales peuvent cependant compléter ces obligations dans leur plan local d'urbanisme (PLU).

## C. - Imposer la création de places de stationnement dans le PLU

4 - En complément des règles du Code de la construction et de l'habitation, les collectivités peuvent imposer dans leur PLU la création de places minimales de stationnement de vélo. Elles y sont même tenues si le règlement de leur PLU prévoit des obligations en matière de stationnement des véhicules motorisés<sup>16</sup>. Ces obligations doivent selon le Code de l'urbanisme, « *[tenir] compte de la qualité de la desserte en transport collectif, de la densité urbaine et des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement ouvertes au public à proximité* »<sup>17</sup>. Dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, le PLU doit en outre être compatible avec le plan mobilité du plan de déplacement urbain (PDU) qui peut contenir des mesures relatives à l'usage du vélo et notamment au stationnement<sup>18</sup>.

Les places de stationnement de vélos doivent être réalisées sur l'assiette même du bâtiment. En effet, contrairement aux places de stationnement des véhicules motorisés, il n'est pas prévu que les aires de stationnement de vélos puissent être réalisées dans leur « *environnement immédiat* »<sup>19</sup>. De même, en cas d'impossibilité de réaliser les places sur le terrain d'implantation ou à proximité immédiate, le Code de l'urbanisme n'autorise pas le recours à l'acquisition ou à la concession de places dans un parc privé de stationnement, comme cela est permis pour le stationnement des véhicules motorisés. Ces obligations en matière de stationnement sont inscrites par les collectivités territoriales à l'article 12 du règlement de leur PLU. La méconnaissance de ces dispositions et notamment le nombre insuffisant de place de stationnement de vélos conduit à l'annulation totale ou partielle du permis de construire<sup>20</sup>.

## 2. La circulation des vélos

### A. - Créer des itinéraires cyclables

5 - Les collectivités territoriales compétentes en matière de voirie peuvent aménager à leur initiative des itinéraires cyclables. Les aménagements doivent néanmoins respecter les articles R. 110-2 et R. 431-9 du Code de la route qui n'autorisent la circulation des cycles que sur la chaussée, l'accotement ou à l'allure du pas sur les aires piétonnes. Leur circulation est en revanche interdite sur les trottoirs, où ne peuvent donc être aménagées de pistes cyclables<sup>21</sup>.

Les collectivités territoriales sont par ailleurs dans certaines hypothèses tenues de créer des itinéraires cyclables en application de l'article 20 de la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie codifié à l'article L. 228-2 du Code de l'environnement. Cet article dispose qu'« *à 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* ». Il existe donc, en cas de réalisation ou de rénovation de voies urbaines, une véritable obligation de création d'itinéraires cyclables.

10. CE, 23 déc. 2016, n° 393276, M. B. – CGCT, art. L. 2213-2.

11. CAA Nancy, 13 nov. 2003, n° 99NC01096.

12. CCH, art. R. 111-14-4 et s. – A. 13 juill. 2016. – CCH, art. R. 111-14-2 à R. 111-14-8.

13. Le nombre de place et leurs modalités sont précisées aux articles R. 111-14-4, à R. 111-14-8 et R. 136-4 du CCH, (modifiés par le décret n° 2016-968 du 13 juillet 2016 relatif aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables et aux infrastructures permettant le stationnement des vélos lors de la construction de bâtiments neufs) et par l'arrêté du 20 février 2012 relatif à l'application des articles R. 111-14-2 à R. 111-14-5 du CCH.

14. L. n° 2015-992, 17 août 2015, art. 41 VII.

15. Précisé par CCH, art. R. 136-1.

16. C. urb., art. L. 151-30.

17. C. urb., art. R. 151-44.

18. C. urb., art. L. 131-4. – C. transp., art. L. 1214-8-2.

19. C. urb., art. L. 151-33.0

20. CAA Marseille, 23 févr. 2012, n° 10MA00950. – CAA Nancy, 17 janv. 2013, n° 12NC00722. – CAA Lyon, 31 mai 2016, n° 14LY04021.

21. TA Marseille, 30 déc. 2008, n° 0607703.

Sa portée a évolué en jurisprudence. Une première interprétation était que la collectivité pouvait échapper à l'obligation de créer l'itinéraire cyclable en raison des « besoins et contraintes de la circulation » ou en cas d'incompatibilité avec les orientations du plan de déplacements urbains<sup>22</sup>. La jurisprudence plus récente et désormais nettement majoritaire, quoique non confirmée par le Conseil d'État est plus exigeante. Elle juge que le pouvoir d'appréciation des collectivités au regard des besoins et contraintes de la circulation visés à l'article L. 228-2 du Code de l'environnement se limite au choix de l'aménagement, à savoir l'alternative entre des pistes, des marquages au sol ou des couloirs indépendants<sup>23</sup>.

**« Il existe, en cas de réalisation ou de rénovation de voies urbaines, une véritable obligation de création d'itinéraires cyclables »**

La cour administrative de Marseille a en ce sens récemment jugé que les motifs tirés des contraintes, de la sécurité, de la configuration des lieux et de la forte demande de stationnement dans le secteur ne pouvaient exonérer la collectivité de son obligation de prévoir un aménagement d'itinéraire cyclable<sup>24</sup>.

**B. - Prévoir une signalisation adaptée à l'usage du vélo**

6 - Le Code de la route comporte certaines dispositions applicables de plein droit destinées à sécuriser la circulation des cyclistes. L'article R. 412-34 du Code de la route autorise ainsi les enfants de moins de 8 ans à rouler à vélo sur le trottoir. L'article R. 412-28-1 du même code dans sa rédaction issue du décret n° 2015-808 du 2 juillet 2015 autorise quant à lui la circulation à double sens pour les cyclistes sur les voies dont la vitesse maximale autorisée est inférieure ou égale à 30 km/h sauf décision contraire de l'autorité investie du pouvoir de police<sup>25</sup>. Cette disposition étend la règle similaire aux zones 30, règle qui avait donné lieu à plusieurs contentieux consécutifs aux refus de maires de l'appliquer<sup>26</sup>. Le décret précité du 2 juillet 2015 autorise également le chevauchement d'une ligne continue pour le dépassement d'un cycliste si la visibilité est suffisante<sup>27</sup> et sanctionne plus sévèrement le stationnement de véhicules sur les pistes et bandes cyclables<sup>28</sup>.

D'autres mesures de sécurité routière requièrent des décisions des autorités de police compétentes pour leur mise en œuvre. Le décret n° 2010-1390 du 12 novembre 2010 leur permet de mettre en place des sas pour les cyclistes au niveau des feux tricolores et que des cédez-le-passage cycliste qui autorisent les vélos à s'affranchir de l'arrêt au feu rouge pour les feux positionnés hors intersection<sup>29</sup>. Les autorités de police peuvent en outre généraliser la circulation à 30 km/h ou développer les zones 30 et les zones de rencontre.

22. CAA Lyon, 28 juill. 2003, n° 99LY02169, Assoc. Roulons en ville à Vélo.

23. CAA Douai, 30 déc. 2003, n° 02DA00204. – CAA Nantes, 26 juin 2009, n° 08NT03365, Communauté urbaine Brest Métropole Océane : JurisData n° 2009-012099. – CAA Paris, 5 nov. 2013, n° 10PA04758. – CAA Marseille, 21 mars 2011, n° 08MA03960.

24. CAA Marseille, 10 oct. 2016, n° 15MA00331.

25. Prévu pour les zones 30 par l'article R. 110-2 et généralisé aux voies limitées à 30 km/h par l'article R. 412-28-1 du Code de la route créé par le décret n° 2015-808 du 2 juillet 2015. – V. également l'article 431-9 pour les aires piétonnes.

26. CAA Marseille, 24 oct. 2014, n° 12MA04902.

27. C. route, art. R. 412-19.

28. C. route, art. R. 417-11.

29. C. route, art. R. 415-15.

**3. Le service public de location de bicyclettes**

**A. - Une compétence exercée par les autorités organisatrices de la mobilité**

7 - La possibilité pour une collectivité territoriale de proposer des vélos en location trouvait son fondement dans des dispositions éparées du Code général des collectivités territoriales qui prévoyait la possibilité « d'organiser un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service ». Cette faculté avait été en tout état de cause consacrée même sans texte spécifique par la jurisprudence. Le tribunal administratif de Lyon avait ainsi estimé, malgré l'existence d'une société lyonnaise qui pratiquait la location de vélos à la journée, que « le service Vélo's, qui a pour objet de faciliter la circulation au sein de l'agglomération lyonnaise en limitant la pollution et les encombrements, satisfait des besoins qui ne sont pas remplis par des entreprises privées et répond à un intérêt public, qui est de nature à justifier sa création »<sup>30</sup>.

Cette compétence a été clarifiée par la loi MAPTAM n° 2014-58 du 27 janvier 2014. L'article L. 1231-16 du Code des transports dans sa rédaction issue de cette loi dispose désormais qu'« en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, les autorités mentionnées à l'article L. 1231-1 peuvent organiser un service public de location de bicyclettes ». Les autorités visées sont les autorités organisatrices de la mobilité, soit les communes, leurs groupements, les syndicats mixtes de transport et la métropole de Lyon. Les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles sont à cet égard de plein-droit autorités organisatrices de la mobilité au sens de l'article L. 1231-16 du Code des transports<sup>31</sup>.

Les communautés de communes ne peuvent en revanche être compétentes en matière de location de bicyclettes qu'à condition qu'elles exercent ou (1°) la compétence organisation des transports publics de personnes ou (2°) « au moins l'une des trois compétences définies aux 1°, 2° et 4° du II de l'article L. 5214-16 ou l'organisation des transports publics de personnes », à savoir la protection de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie ou la construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire<sup>32</sup>.

**B. - Des montages contractuels issus du droit de la commande publique**

8 - La location classique de vélos n'appelle guère de commentaires sur sa mise en œuvre. La mise à disposition de vélos en libre-service via des bornes installées sur la voirie publique donne en revanche lieu à des montages contractuels plus complexes.

Si, le service de location de vélos peut comme à Saint-Étienne être assuré directement par la collectivité territoriale au sein d'une régie de transports<sup>33</sup>, le savoir-faire nécessaire requiert habituellement qu'il soit confié à un opérateur privé.

Il peut s'agir classiquement d'un marché public de fourniture et de service, rémunéré éventuellement partiellement par de la publicité sur les vélos et les stations de location. Le titulaire, amené à occuper une dépendance du domaine public, devra en principe verser à la collectivité territoriale une redevance domaniale en application de l'article L. 2125-1 du Code général de la propriété des personnes pu-

30. TA Lyon, 23 mars 2006, n° 0502594 et 0502595, SARL HB France, SARL HC LYON.

31. CGCT, art. L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5217-2.

32. CGCT, art. L. 5214-16-2.

33. C. transp., art. L. 1221-7.

bliques, et le cas échéant, une quote-part des recettes tirées de la location.

Le marché de location de vélos peut également être couplé à un marché public portant sur l'installation et l'exploitation publicitaire de mobilier urbain. Dans ce montage, le prestataire exploite le service de mise à disposition de bicyclettes en contrepartie de l'autorisation d'implanter et d'exploiter la publicité sur le domaine public. Le couplage entre les prestations relatives au mobilier urbain et à la location de vélos ne doit cependant pas méconnaître l'obligation d'allotissement à laquelle les pouvoirs adjudicateurs ne peuvent classiquement déroger que « *s'ils ne sont pas en mesure d'assurer par eux-mêmes les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ou si la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations* »<sup>34</sup>.

### « La mise à disposition de vélos en libre-service via des bornes installées sur la voirie publique donne lieu à des montages contractuels complexes »

Le tribunal administratif de Paris a à cet égard jugé que l'absence d'allotissement était justifiée dès lors que « *la dissociation en deux lots distincts de l'exploitation des vélos et de la gestion du mobilier urbain n'aurait pas permis de répondre, de manière optimale, à l'objectif de rationalisation de la gestion de l'espace parisien, lequel nécessite une cohérence d'ensemble dans la mise en place du dispositif de stations vélos*

34. Ord. n° 2015-899, 23 juill. 2015, art. 32, relative aux marchés publics.

*qui doit s'articuler sur le dispositif de mobilier urbain* » et qu'ainsi, « *la dévolution par lots risquait de rendre techniquement difficile l'exécution de prestations conçues pour entrer dans une gestion intégrée* »<sup>35</sup>. Le tribunal administratif de Lyon a récemment statué dans le même sens<sup>36</sup>.

Les collectivités territoriales peuvent enfin recourir à un montage sous forme de délégation de service public ou de concession selon la nouvelle terminologie, dans lequel le risque d'exploitation est à la charge du concessionnaire<sup>37</sup>. À l'image des marchés publics, la concession peut porter exclusivement sur la location de vélo ou être associée à d'autres prestations. À cet égard, si les délégations de service public ne sont pas soumises au principe d'allotissement, la jurisprudence interdit néanmoins qu'elles aient un « *périmètre manifestement excessif* » ou réunissent « *au sein de la même convention des services qui n'auraient manifestement aucun lien entre eux* »<sup>38</sup>.

Au carrefour des droits de l'immobilier, de l'urbanisme, de la route, de l'environnement et de la commande publique, émerge ainsi un droit du vélo qu'il appartient désormais aux collectivités territoriales d'enfourcher.

**MOTS-CLÉS :** Collectivités territoriales - Vélo

**JURISCLASSEUR :** Collectivités territoriales, fasc. 935, 1322 et 1167-10

**AUTRES PUBLICATIONS LEXISNEXIS :** Synthèse 180, Documents et règles d'urbanisme à vocation générale

35. TA Paris, 23 févr. 2007, n° 0701657, Sté Clear Channel France.

36. TA Lyon, 16 mars 2016, n° 1601397.

37. CEREMA, Contractualisation des vélos en libre-service en France, état des lieux 2005-2013.

38. CE, 21 sept. 2016, n° 399656 et n° 399699, Communauté urbaine du Grand Dijon et Société Keolis : JurisData n° 2016-019629 ; Lebon T. 2016 ; JCP A 2016, 2332, comm. J. Martin ; Contrats-Marchés publ. 2016, comm. 261, note G. Eckert ; Dr. adm. 2016, comm. 64, note J.-C. Videlin.