

L'application de l'article L228-2 du Code de l'environnement



SOMMAIRE

Abréviations	1
Glossaire	2
Introduction	4
1. L'évolution de l'article L228-2 et les modifications de la loi LOM	6
2. Les modifications de la loi LOM	7
3. La notion de rénovation	9
4. Les travaux soumis à l'article L228-2	10
5. La notion de bande de roulement	11
6. Les personnes privées	13
7. Les voies privées de la personne publique	15
8. L'entrée en vigueur de la loi LOM	16



SOMMAIRE

9. Les conventions	17
10. Le permis d'aménager	18
11. Les délibérations du conseil municipal	19
12. Les obligations de la commune et du département	21
13. La saisine de la CADA	22
13. Schéma sur la saisine de la CADA	23
14. Le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et le département	24
15. Les recours possibles	26
16. Le référé suspension	27



Abréviations

Juridictions

- TA : Tribunal administratif
- CAA : Cour administrative d'appel
- CE : Conseil d'État
- CADA : Commission d'accès aux documents administratifs

Codes

- CGCT : Code général des collectivités territoriales
- CRPA : Code des relations entre le public et l'administration
- CG3P : Code général de la propriété des personnes publiques
- CGCT : Code général des collectivités territoriales

Lois

- LOM : Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités
- LAURE : Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

Actes

- REP : Recours pour excès de pouvoir
- RPC : Recours de plein contentieux
- PLU : Plan local d'urbanisme



Glossaire

Abrogation : Suppression d'une règle de droit par une nouvelle disposition qui lui est substituée pour l'avenir (Lexique des termes juridiques 2024 - 2025).

Agglomération : L'agglomération est définie comme « un espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde » (C. route, art. R. 110-2).

Bande cyclable : Voie exclusivement réservée aux cycles à deux ou trois roues, aux cyclomobiles légers et aux engins de déplacement personnel motorisés sur une chaussée à plusieurs voies (C. route, art. R110-2).

Bande de roulement : Surface de la chaussée réservée à la circulation des véhicules et correspondant à une voie de circulation (<https://www.texum.swiss/fr>).

Commission d'accès aux documents administratifs : Autorité administrative indépendante chargée de veiller à la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ainsi qu'à la réutilisation des informations publiques (<https://www.cada.fr>).

Contrat [droit administratif] : Contrat passé par une personne publique ou pour son compte et soumis à la compétence et au droit administratif, soit par disposition expresse de la loi, soit en raison de la présence de clauses exorbitantes du droit commun dans ses stipulations, soit parce qu'il confère à son titulaire une participation directe à l'exécution d'une activité de service public. Tous les contrats des personnes publiques ne sont donc pas des contrats administratifs, certains étant soumis aux règles du droit privé (Lexique des termes juridiques 2024 - 2025).

Contrat [droit civil] : Fruit du principe de liberté contractuelle, le contrat désigne un accord de volonté entre deux ou plusieurs personnes (Lexique des termes juridiques 2024 - 2025).

Domaine privé : Font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre I^{er} du livre I^{er}.

Il en va notamment ainsi des réserves foncières et des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public (CG3P, art. L2211-1).



Glossaire

Domaine public routier : Le domaine public routier comprend l'ensemble des biens appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 et affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées (CG3P, art. L. 2111-14).

Entrée en vigueur : Date à partir de laquelle une loi ou un règlement s'impose au respect de tous. En l'absence de précision dans le texte, cette date est le lendemain de la publication au Journal officiel. S'il y a urgence, entrent en vigueur dès leur publication les lois dont le décret de promulgation le prescrit et les actes administratifs pour lesquels le gouvernement l'ordonne par une disposition spéciale. (Lexique des termes juridiques 2024 - 2025).

Intérêt à agir [Droit administratif] : À défaut d'action populaire qui permettrait à tout justiciable de saisir le juge administratif de recours contre tout acte administratif, le requérant doit démontrer, comme une des conditions de recevabilité de sa requête, qu'il est affecté dans ses droits et intérêts par l'acte dont il conteste la légalité. Pour apprécier l'intérêt à agir des personnes morales, le juge prend en compte leur objet social (Lexique des termes juridiques 2024 - 2025).

Maître d'œuvre : Personne, entreprise qui est chargée de réaliser un ouvrage ou des travaux immobiliers pour le compte du maître de l'ouvrage, ou d'en diriger la réalisation. Dans le cas de travail public en régie, maître d'œuvre et maître de l'ouvrage sont confondus (Lexique des termes juridiques 2024 - 2025).

Maître d'ouvrage : Personne publique ou privée pour le compte de laquelle des travaux ou un ouvrage immobilier sont réalisés. Ex. : commune faisant construire un bâtiment municipal (Lexique des termes juridiques 2024 - 2025).

Personne publique :

- [Droit public] : Personne morale relevant du droit public (État, collectivités territoriales, établissements publics en droit interne ; États et organisations internationales en droit international) - (Lexique des termes juridiques 2024 - 2025).
- Le présent code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics (CG3P, art. L1).



Glossaire

Piste cyclable : Chaussée exclusivement réservée aux cycles à deux ou trois roues, aux cyclomobiles légers et aux engins de déplacement personnel motorisés (C. route, art. R110-2).

Référé-suspension : Procédure permettant au juge administratif de suspendre, en cas d'urgence, une décision administrative, même de rejet, ou certains de ses effets, dès lors que le requérant fait état d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision (Fiche d'orientation Dalloz).

Requérant [Droit administratif] : Dans la procédure contentieuse administrative, qui est écrite, terme général désignant l'auteur de la requête introductive d'instance, c'est-à-dire le demandeur à l'instance (Lexique des termes juridiques 2024 - 2025).

Voie verte : Route exclusivement réservée à la circulation des véhicules non motorisés à l'exception des engins de déplacement personnel motorisés, des cyclomobiles légers, des piétons et des cavaliers. Par dérogation, les véhicules motorisés mentionnés à l'article R. 411-3-2 peuvent également être autorisés à y circuler dans les conditions prévues au même article (C. route, art. R110-2).

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 (C. route, art. R110-2).





Introduction

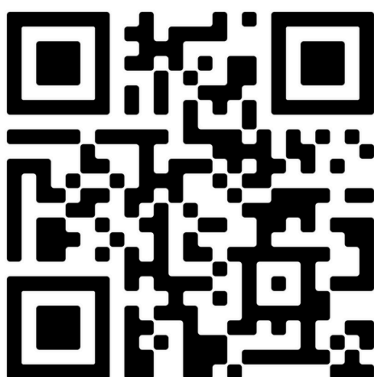
Ce livret a pour but de présenter l'application de l'article L228-2 du Code de l'environnement, au sens de la loi LOM, entrée en vigueur le 27 décembre 2019. Il expose également les diverses possibilités de recours à l'encontre des communes qui ne respecteraient pas la disposition mentionnée.

Il est destiné à l'association véLo 228 Finistère, afin de l'aider dans sa démarche de protection des droits des cyclistes.



**Faculté
de Droit, Économie,
Gestion & AES**

Pour approfondir, le mémoire c'est par ici !



1. Évolution de l'article L228-2 du Code de l'environnement

- **Pourquoi ?**

La politique française souhaite une transition énergétique. Alors, elle met l'accent sur une mobilité active plus douce afin de réduire l'usage des transports polluants. La pratique du vélo apparaît comme un moyen de transport adapté à cet objectif environnemental.

- **Origine de l'article L228-2 du Code de l'environnement :**

Il s'agit d'une obligation juridique issue de la loi LAURE en 1996, dans son article 20.

- **Mais, quelques incertitudes...**

Il existe une ambiguïté sur la nature de l'obligation dans la loi LAURE.

→ Obligation de moyen ?

- Marge de manœuvre.
 - Exonération possible d'après :
 - "les besoins et contraintes de la circulation",
 - ou le plan de déplacements urbains.

→ Obligation de résultat ?

- Contraignante. L'obligation s'impose.
 - Pas de pouvoir d'appréciation du gestionnaire.
 - Choix de l'aménagement uniquement.

- **De là vient la loi LOM...**

L'article L228-2 du Code de l'environnement prévoit l'obligation de réaliser des itinéraires cyclables lors de la réalisation ou de la rénovation de voie urbaine.

En mettant fin aux divergences jurisprudentielles, la loi LOM tranche en faveur d'une obligation de résultat. Celle-ci incombe au gestionnaire de la voirie, seules les modalités sont flexibles.



2. Les modifications de la loi LOM



Article L228-2 du Code de l'environnement :

“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 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 s'agit d'une **liste exhaustive** des différentes formes que peuvent prendre ces itinéraires cyclables :

- Pistes cyclables,
- Bandes cyclables,
- Voies vertes,
- Zones de rencontre,
- Marquages au sol pour les chaussées à sens unique à une seule file et en fonction des besoins et contraintes de la circulation.

Par conséquent, lorsque l'aménagement prévu ne fait pas partie de cette liste, l'article L228-2 du Code de l'environnement n'est pas respecté.

CAA Marseille - 26/03/2023 -
n°22MA02798

Une zone 30 ne remplit pas l'obligation puisqu'elle ne fait pas partie des modalités de réalisation d'un itinéraire cyclable.



2. Les modifications de la loi LOM

L'obligation est renforcée, de simples marquages au sol ne sont envisageables que pour :

- Les chaussées à sens unique,
- En fonction des besoins et contraintes de la circulation.



CAA Lyon - 03/10/2024,
n°23LY02417

CAA Douai, 1ère chambre -
16/03/2021, n° 20DA00786

De plus, le juge a tendance à considérer que de simples marquages au sol sont insuffisants. Cela doit donc également être justifié par l'impossibilité de procéder à l'aménagement d'une autre forme prévue dans l'article.

Il s'agit d'un ajout prévoyant les **spécificités des modalités de l'obligation** pour la réalisation ou la rénovation des **transports collectifs**. Elle permet un usage mixte de la voie lorsque l'espace n'est pas suffisant, tout en précisant la nécessité de respecter les règles de sécurité.



CAA de Paris, 1ère chambre
- 16/11/2017, 16PA01034

Il faut prendre en compte le plan de mobilité (et non la rue) dans le choix de l'itinéraire cyclable : approche **pragmatique** et **contrôle au cas par cas exigeant** selon les contraintes de la circulation.

Ces **contraintes n'exemptent pas** pour autant la commune de son obligation.



Ainsi, lorsqu'aucun des aménagements prévus n'est envisageable, un itinéraire alternatif est possible mais est aussi soumis à des conditions.



CE , 30/11/2020 - n°432095 :

L'itinéraire cyclable doit être réalisé par principe sur l'emprise de la voie urbaine ou le long de celle-ci, et ne peut en être dissocié que par exception, lorsque les besoins et contraintes de la circulation l'imposent.

CAA Douai, 1ère chambre - 16/03/2021
n°19DA00524 : Rue St Fuscien

S'il allonge la distance à parcourir de façon trop importante, un itinéraire alternatif ne peut être considéré comme un itinéraire de substitution aux aménagements prévus à l'article L.228-2 du Code de l'environnement.

3. La notion de rénovation

L'obligation de l'article L228-2 du Code de l'environnement s'applique dès la réalisation ou la rénovation de **voies urbaines***. Mais la notion de rénovation est soumise à une interprétation au cas par cas difficile. Certaines communes et juridictions ont opposé à la notion de rénovation, la notion de travaux d'entretien ou d'aménagement, qui eux, ne seraient pas soumis à l'obligation.

Tableau : exemples de jurisprudences sur la notion de travaux

	Pendant l'effectivité de la loi LAURE	Application sous la loi LOM
Travaux d'entretien		CE - 22/10/2024 La réfection d'une bande de roulement sur 10km ne constitue que de "grosses réparations" d'après l' article R122-2 du Code de l'environnement . Cela n'est pas soumis à l'obligation de l'article L228-2 du Code de l'environnement car il n'y a aucun changement sur la destination de la voie, ses usages ou son profil.
Rénovation	TA Marseille - 25/04/2017 La qualification de rénovation de voies urbaines, au sens des dispositions de l'article L. 228-2 du Code de l'environnement s'entend de <u>tous travaux</u> , quelle qu'en soit l'ampleur, qu'une collectivité est amenée à réaliser sur la voirie, 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 voirie, soit encore par réfection du revêtement ou du marquage de ces voies.	CE - 30/11/2020 La modification de carrefour, l'organisation de stationnements, la modernisation des réseaux d'eaux pluviales, la diminution de la largeur de la chaussée et la rénovation de marquages au sol caractérisent des opérations de rénovation au sens de l' article L228-2 du Code de l'environnement .
Aménagement	CAA Lyon - 28/07/2003 D'après l'article L228-2 du Code de l'environnement. <u>Lorsqu'une commune décide de réaliser ou de rénover une voie urbaine</u> ne constituant ni une autoroute ni une voie rapide, des itinéraires cyclables doivent être mis au point sur l'emprise de cette voie si les besoins et contraintes de la circulation n'y font pas obstacle et si, le cas échéant, la création de tels itinéraires n'est pas incompatible avec les orientations du plan de déplacements urbains.	TA Lyon - 23/05/2023 Constitue des opérations de rénovation de la voie urbaine aux termes de l' article L228-2 du Code de l'environnement la rénovation d'une portion de 1500m de route. D'une intersection avec une route départementale jusqu'à l'entrée d'un bourg. Bordée d'habitations, la configuration et le revêtement des accotements, des passages piétons ainsi que la pose du caniveau ont été modifiés.
Autres		CAA Douai - 16/03/2021 D'après l'article L228-2 du Code de l'environnement. « 10. Il ressort des pièces du dossier que les travaux entrepris sur la rue Saint Fuscien, voie urbaine, consistaient en la réfection complète de la chaussée. Ils entraient donc dans le champ d'application de la disposition précitée. »

Voie urbaine* (absence de définition définitive) :
Selon l'**article L1 du CG3P**

Les voies urbaines font partie du domaine public routier étant affectées à l'usage direct du public permettant la circulation terrestre, et appartenant à une personne publique.

Voie urbaine* (absence de définition définitive) :
Selon la **CAA Lyon, 1ère chambre - 28 juillet 2003, n°99LY02169**

Il s'agit d'une voie urbaine lorsqu'elle n'est ni une autoroute ni une voie rapide.

4. Les travaux soumis à l'article L228-2

Les travaux d'entretien

Au sens de l'article L.131-2 du code de la voirie routière, et d'après l'association des maires de France, il faut entendre par **entretien : des travaux qui ont pour objet d'assurer la conservation du domaine public et qui incombent au département.**

Les travaux d'entretien ne sont pas soumis à l'obligation énoncée à l'article L228-2 du Code de l'environnement.

Les travaux d'aménagement

Les travaux d'aménagements, comme les travaux de rénovation, sont nécessairement plus lourds que de simples entretiens de la voirie routière.

Au sens de l'arrêt du CE, 22/10/2024 - n°498256 : des **travaux qui modifient la destination**, les **usages ou le profil de la voie**, doivent respecter l'obligation de l'article L228-2 du Code de l'environnement.

Les travaux de rénovation

Il n'y a **pas de définition précise et stable** des travaux de rénovation.

- Première approche :

L'arrêt du 25 avril 2017 du Tribunal administratif de Marseille entend la qualification de rénovation comme : **“tous travaux, quelle qu'en soit l'ampleur, qu'une collectivité est amenée à réaliser sur la voirie [...], dès lors que ces travaux sont de nature à modifier les conditions de circulation sur ces voies [...].”**

- Deuxième approche :

Il est de jurisprudence constante (ex. CE, 30/11/2020) que la rénovation est caractérisée selon un **cumul des différents aménagements** effectués.



5. La notion de bande de roulement

La **notion de bande de roulement** pose un **doute sur sa nature**. Si la réfection ou la création d'une bande de roulement est considérée comme des travaux d'entretien, ces travaux ne sont pas soumis à l'article L228-2 du Code de l'environnement.

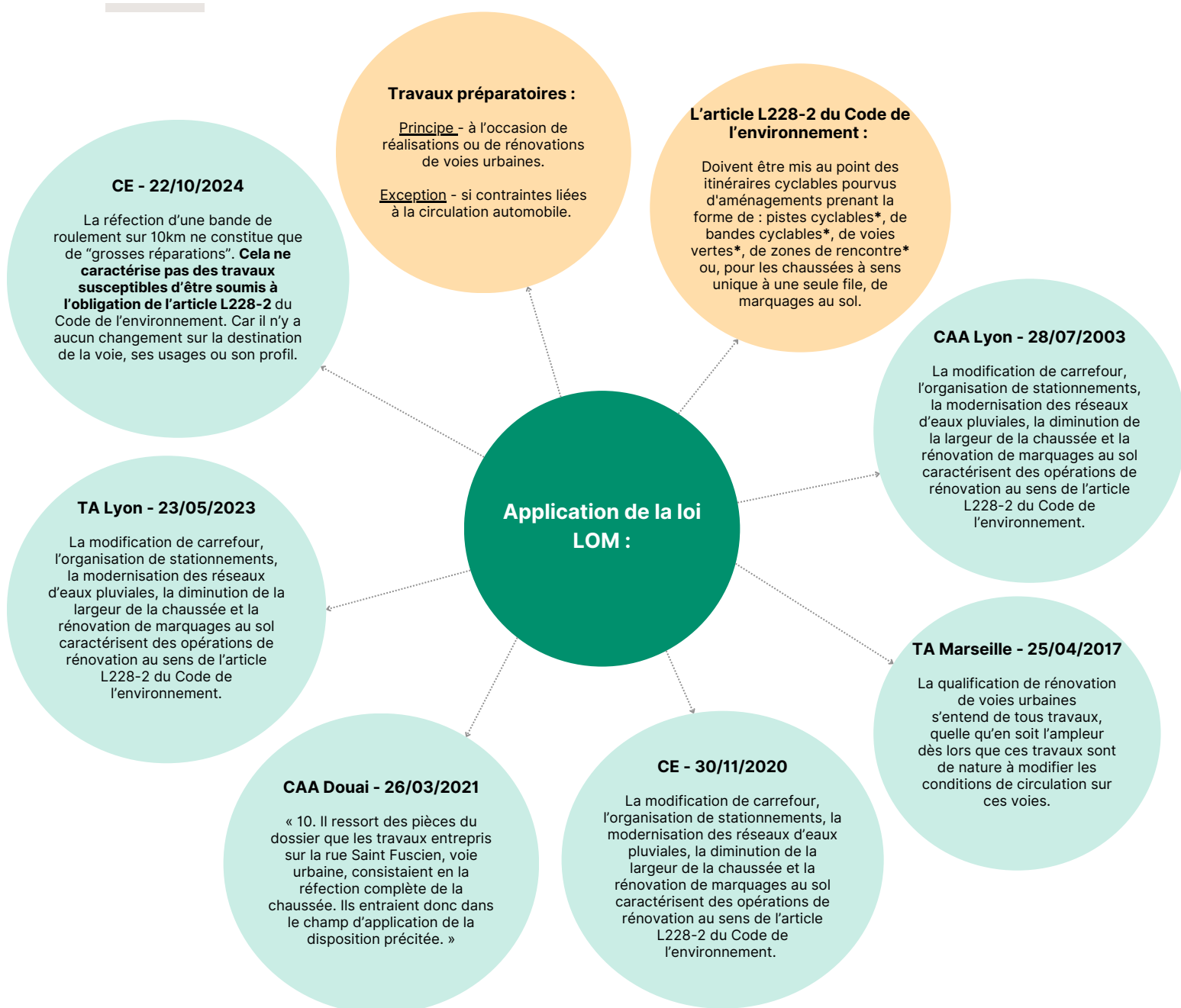
Dans le cas contraire, la réfection d'une bande de roulement justifie un recours en vue du respect de la disposition susmentionnée.

Hypothèse n°1 : la bande de roulement constitue des travaux de rénovations	Hypothèse n°2 : la bande de roulement ne renvoie que à des travaux d'entretien
CAA Lyon - 28/07/2003 (sous la loi LAURE) D'après l'article L228-2 du Code de l'environnement. Lorsqu'une commune décide de réaliser ou de rénover une voie urbaine ne constituant ni une autoroute ni une voie rapide, des itinéraires cyclables doivent être mis au point sur l'emprise de cette voie si les besoins et contraintes de la circulation n'y font pas obstacle et si, le cas échéant, la création de tels itinéraires n'est pas incompatible avec les orientations du plan de déplacements urbains.	CE - 22/10/2024 La réfection d'une bande de roulement sur 10km ne constitue que de "grosses réparations" d'après l'article R122-2 du Code de l'environnement. Cela n'est pas soumis à l'obligation de l'article L228-2 du Code de l'environnement car il n'y a aucun changement sur la destination de la voie, ses usages ou son profil.
TA Marseille - 25/04/2017 (sous la loi LAURE) La qualification de rénovation de voies urbaines, au sens des dispositions de l'article L. 228-2 du Code de l'environnement s'entend de tous travaux, quelle qu'en soit l'ampleur, qu'une collectivité est amenée à réaliser sur la voirie, 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 voirie, soit encore par réfection du revêtement ou du marquage de ces voies.	
CE - 30/11/2020 La modification de carrefour, l'organisation de stationnements, la modernisation des réseaux d'eaux pluviales, la diminution de la largeur de la chaussée et la rénovation de marquages au sol caractérisent des opérations de rénovation au sens de l'article L228-2 du Code de l'environnement.	
CAA Douai - 16/03/2021 D'après l'article L228-2 du Code de l'environnement. « 10. Il ressort des pièces du dossier que les travaux entrepris sur la rue Saint Fuscien, voie urbaine, consistaient en la réfection complète de la chaussée. Ils entraient donc dans le champ d'application de la disposition précitée. »	

Si un unique arrêt défend la seconde approche et qu'il n'a pas pour fondement l'article L228-2 du Code de l'environnement, il est le plus récent rendu en la matière et traite spécifiquement de la bande de roulement.



L'application de l'article L228-2



À l'occasion de quels travaux ?

Quand ? Et quels types d'aménagements ?

*voir l'article R110-2 du Code de la route pour les définitions



6. Les personnes privées

Principe

En pratique :

- Article R421-9 du Code de l'urbanisme : il faut une autorisation de la commune pour qu'une personne privée effectue des travaux.
- **TA Nantes - 27/01/2025** : le permis d'aménager est uniquement soumis aux règles de l'urbanisme.

Fondements :

- Article L228-2 du Code de l'environnement ne vise que les **personnes publiques***.
- La **voirie routière** est la partie du domaine public routier au sens du Code de la voirie routière qui appartient à un gestionnaire public.
- **CAA Lyon - 28/07/2003** : cet arrêt ne vise que les personnes publiques* (la commune en l'occurrence).

Les personnes privées n'ont pas à respecter l'obligation de l'article L228-2 du Code de l'environnement

Contestation :

- Il **n'est pas** possible de contester un permis d'aménager pour un tiers, uniquement sur le fondement de l'article L228-2 du Code de l'environnement.

*personne publique au sens de l'article L1 du CG3P



6. Les personnes privées

Exception

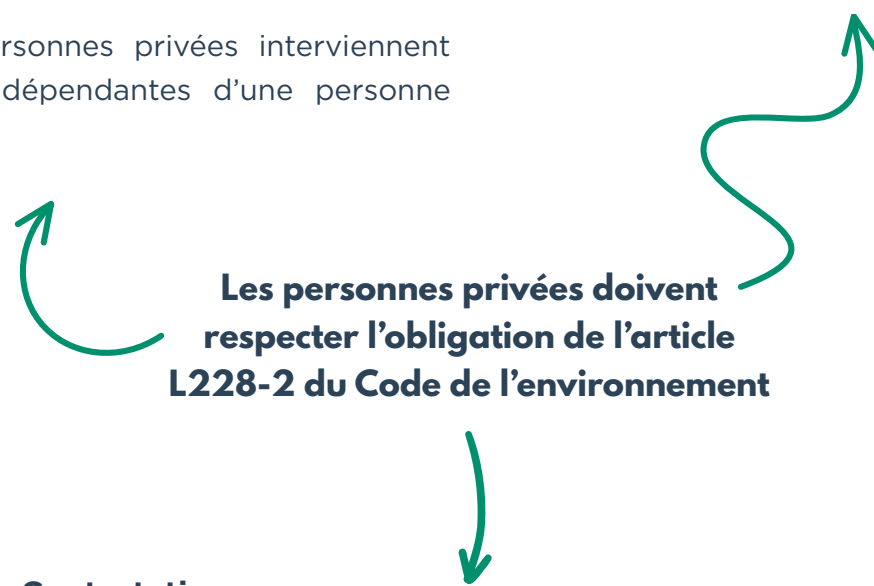
Fondements :

- Article L228-2 du Code de l'environnement : les personnes publiques sont soumises au respect de cet article.
- Article L110-2 du Code de l'environnement : "Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences."

En pratique :

- Lorsque les personnes privées interviennent sur des voies dépendantes d'une personne publique.

Les personnes privées doivent respecter l'obligation de l'article L228-2 du Code de l'environnement



The diagram consists of three main text blocks connected by green arrows. A central block states: 'Les personnes privées doivent respecter l'obligation de l'article L228-2 du Code de l'environnement'. An arrow points from this central block to the 'En pratique' section on the left, which describes the situation where private persons intervene on public-dependent roads. Another arrow points from the central block to the 'Contestation' section below, which discusses the responsibility of the master of the work (the commune) even when a private company is delegated the work. A third, longer arrow points from the 'Fondements' section at the top right down to the central block, indicating the legal basis for the obligation.

Contestation :

- Responsabilité du maître d'ouvrage, c'est-à-dire la commune. Même si une entreprise privée réalise les travaux par délégation, cette dernière n'est que maître d'œuvre.



7. Les voies privées de la personne publique

Cas où la voie urbaine correspond à : voie publique + voie privée

Voie urbaine* (absence de définition définitive) :
Selon la **CAA Lyon, 1ère chambre - 28 juillet 2003, n°99LY02169**

Il s'agit d'une voie urbaine lorsqu'elle n'est ni une autoroute ni une voie rapide.

Selon la **CAA de Lyon**, la **notion** de "voie urbaine" est entendue **largement**.

→ Mais, pour déterminer si la commune est soumise à L228-2 du Code de l'environnement sur une voie privée, il **faut** que la **commune soit propriétaire** de ladite voie.

→ Dans le cas contraire, si la commune n'en n'est pas le propriétaire, la voie privée n'entre pas dans la qualification de "voie urbaine" et l'article L228-2 ne s'applique pas.

Cas où la voie urbaine correspond à : voie publique

Voie urbaine* (absence de définition définitive) :
Selon **l'article L1 du CG3P**

Les voies urbaines font partie du domaine public routier étant affectées à l'usage direct du public permettant la circulation terrestre, et appartenant à une personne publique.

Selon **l'article L1 du CG3P**, la **notion** de "voie urbaine" est entendue **limitativement**, elle ne comprend que les voies publiques. Les **voies privées** sont donc **hors champ**, peu importe que la commune soit propriétaire ou non.

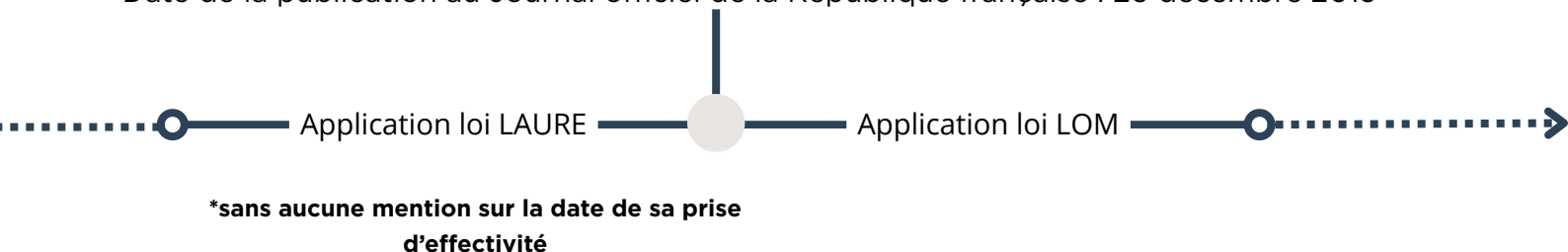
→ Alors, pour déterminer si **la commune** est soumise à L228-2 du Code de l'environnement, elle **ne doit pas intervenir sur une voie privée**. Auquel cas, l'article L228-2 dudit code ne s'applique pas car la notion de "voie urbaine" ne comprend pas les voies privées.



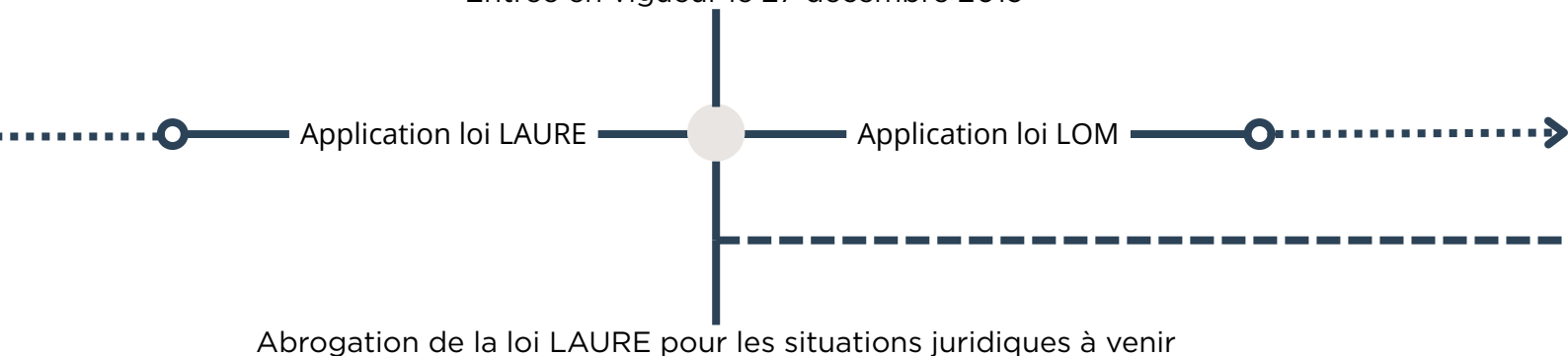
8. L'entrée en vigueur de la loi LOM

L'article 61 de la loi LOM qui modifie l'article L228-2 du Code de l'environnement ne prévoit pas sa date d'entrée en vigueur. Ainsi, par principe la loi LOM prend effet le lendemain de sa publication au Journal officiel, le 26 décembre 2019. Ainsi, la loi LOM s'applique à toutes situations juridiques et contrats passés postérieurement au 27 décembre 2019.

Date de la publication au Journal officiel de la République française : 26 décembre 2019*

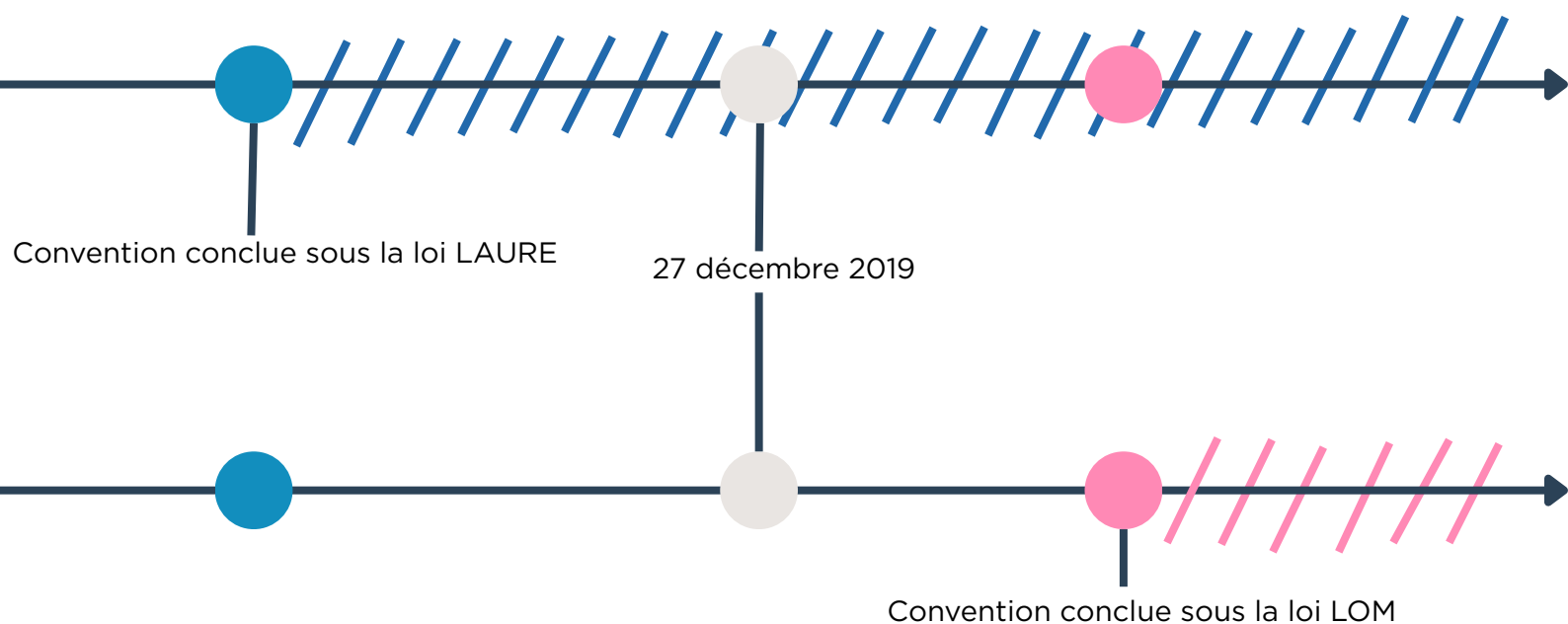


Entrée en vigueur le 27 décembre 2019



9. Les conventions

Pour ce qui est de la convention, rappelons qu'elle est un contrat, soit un accord de volonté entre les parties qui nécessite donc une sécurité juridique afin de rester prévisible. De ce fait, la loi nouvelle ne s'applique pas aux situations contractuelles déjà en cours au moment de son entrée en vigueur. Ainsi, une convention conclue avant le 27 décembre 2019 ne se verra pas appliquer la loi LOM.



10. Le permis d'aménager

Pour qui et à quelle occasion ?

Le permis d'aménager est destiné à toute personne publique (une commune, un département) ou privée (un lotisseur...) réalisant des travaux précis énumérés à l'article R421-19 du Code de l'urbanisme (lotissement...) ou situés dans une zone particulière (protégée, à proximité d'un site patrimonial...).

Application de la loi dans le temps ?

Le permis d'aménager devient définitif après la fin de deux délais :

- Deux mois à compter de l'affichage du permis pour un recours par les tiers.
- Trois mois à compter de la décision (arrêté) l'accordant pour un retrait de l'administration.

Si une loi nouvelle entre en vigueur avant que le permis soit définitif, alors elle s'applique à ce permis.



Quelles obligations doit-il respecter ?

Un permis d'aménager, pour être accordé par la commune, doit uniquement respecter les règles du Code de l'urbanisme.

Toute personne y ayant un intérêt peut ensuite le contester pour l'irrespect du droit de propriété et des règles de droit privé : le Code de l'environnement ne relève pas de ces règles et n'est donc pas un fondement pour arguer de l'illégalité d'un permis d'aménager.

Comment le contester ?

Un permis d'aménager peut être contesté par un tiers (l'association VéLo 228 Finistère, par exemple) dans les deux mois suivant son affichage sur la voie publique.

Il devra être contesté par un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté l'accordant.

Un référé-suspension peut accompagner ce REP mais il faut remplir deux conditions :

- L'urgence : il y a une présomption d'urgence.
- Le doute sérieux sur la légalité du permis : l'irrespect de l'article L228-2 ne rend pas le permis illégal, il faudra donc un autre fondement (droit de l'urbanisme, règles de droit privé ou droit de propriété) pour contester le permis.

Articles du Code de l'urbanisme

- R421-19 : travaux nécessitant un permis d'aménager.
- R421- à : zones dans lesquelles les travaux nécessitent un permis d'aménager.
- A424-8 : délai pour contester ou retirer un permis + règles de droit qu'il doit respecter.

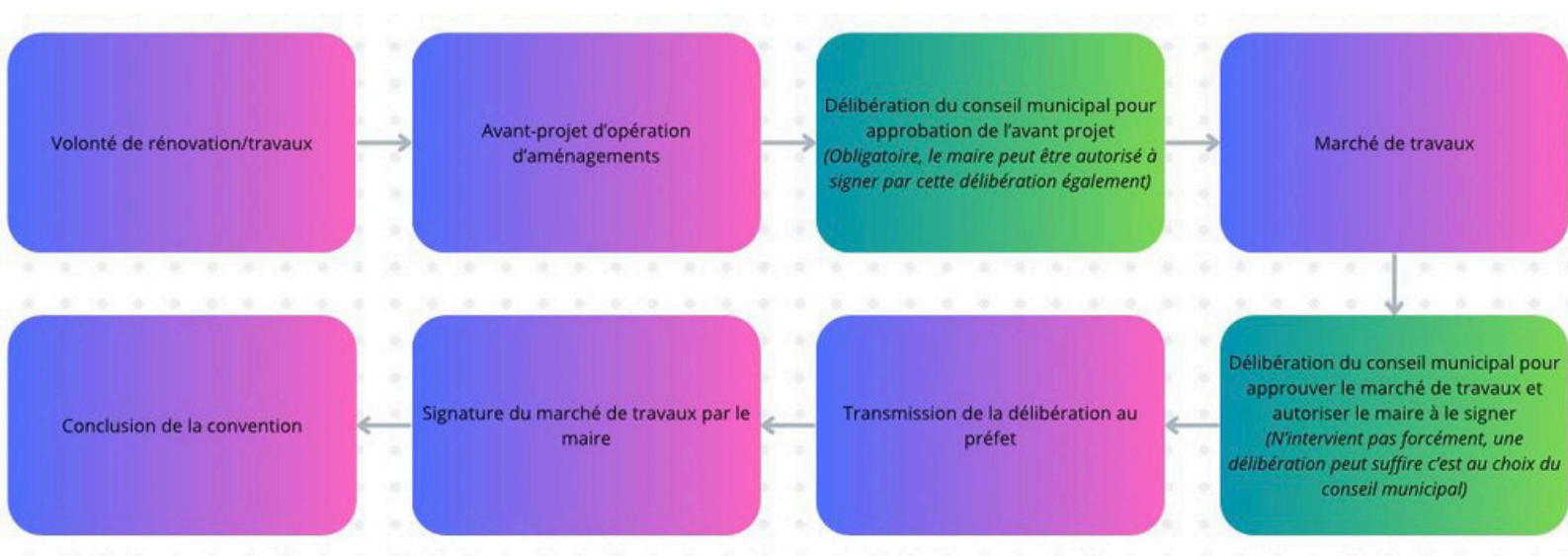
11. Les délibérations du conseil municipal

Pour qui et à quelle occasion ?

Lorsqu'une commune souhaite réaliser ou rénover une voie urbaine, elle aura recours à un marché public de travaux. Cela implique nécessairement une délibération du conseil municipal qui autorise la passation du marché par la signature du maire.

Application de la loi dans le temps ?

Le contrat n'est pas constitué par la délibération, selon la jurisprudence du **Conseil d'État du 26 février 1988, n°78530** le contrat de marché public de travaux n'est conclu qu'à partir de sa signature (la délibération du conseil municipal n'est qu'un acte administratif individuel préparatoire). Le programme est fixé par le maître d'ouvrage après délibération. Ainsi, une nouvelle norme qui entrerait en vigueur postérieurement à la délibération du conseil municipal devrait être prise en compte dans la rédaction du contrat.



L'intérêt à agir

Dès lors que l'article L228-2 du Code de l'environnement s'applique :

- **À quels travaux ?**

Après toute rénovation de la voie urbaine.

- **Quand ?**

Pour toute situation juridique née postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi LOM, soit, après le 27 décembre 2019.

- **À qui ?**

À toute personne publique et à toute personne privée agissant pour le compte d'une personne publique ou sur une voie lui appartenant.

Alors, peuvent être poursuivies les personnes soumises à la disposition susmentionnée qui ne la respecteraient pas. Mais, pour intenter une action en justice, toute personne qui souhaite engager une action en justice doit bénéficier d'un intérêt à agir doit avoir un intérêt à agir.

Par exemple, toute **association requérante** dispose d'un intérêt à agir dès lors que son **objet statutaire a un lien avec la mesure attaquée** : elle ne peut pas agir si son objet n'est pas en lien direct avec ladite mesure.

Intérêt à agir* : À défaut d'action populaire qui permettrait à tout justiciable de saisir le juge administratif de recours contre tout acte administratif, le **requérant doit** démontrer, comme une des conditions de recevabilité de sa requête, qu'il est **affecté dans ses droits et intérêts par l'acte dont il conteste la légalité**. Pour apprécier l'intérêt à agir des personnes morales, le juge prend en compte leur **objet social**.



Obligations de la commune et du 12. département

La commune

Accorder des permis d'aménager conformes aux règles d'urbanisme

Avant d'accorder un permis d'aménager, le maire doit vérifier la conformité du projet aux règles d'urbanisme en vigueur (et celles-ci uniquement, les règles du Code de l'environnement ne comptent pas).

En tant que maître d'ouvrage, définir le programme des travaux

Lorsque la commune souhaite effectuer des travaux sur la voie urbaine, elle doit établir le programme des travaux, qui doit respecter toutes les prescriptions légales (dont l'article L228-2).



Le département

Contrôler par le biais du déferé préfectoral les délibérations du conseil municipal

Ce contrôle sur les actes des collectivités territoriales ne permet pas un contrôle sur le programme des travaux définis par la commune.

En tant que maître d'ouvrage, définir le programme des travaux

Lorsque le département souhaite effectuer des travaux sur la voie urbaine, il doit en établir le programme, qui doit respecter toutes les prescriptions légales (dont l'article L228-2).



Pour comprendre le rôle du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre dans un marché public de travaux, il est possible de consulter l'arrêté du 30 mars 2021 portant approbation du cahier des clauses administratives générales des marchés publics de travaux sur Légifrance.



13. La saisine de la CADA

Cadre général

Toute administration effectuant une mission de service publique a l'obligation de publier ou de communiquer à la demande des personnes les documents administratifs relatifs à cette mission.

Les réceptions de chantier dans le cadre d'un marché de travaux publics sont des documents administratifs, et sont donc communicables sur demande.

Il n'y a pas d'obligation de publication pour les réceptions de chantier, seulement une obligation de communication qui peut avoir lieu sur demande.

Articles CRPA

Article L300-1 : administrations concernées par l'obligation.

Article L311-1 : obligation de publier ou communiquer les documents administratifs.

Articles R311-12 à R311-15 : saisine de la CADA en cas de refus de l'administration dans un délai de deux mois à compter du refus.

Article L342-1 : saisine obligatoire de la CADA avant tout recours contentieux.

Article R343-1 : modalités de saisine de la CADA.

Procédure à suivre

1

Demande de communication des documents à l'administration compétente

L'association VéLo228 Finistère doit, dans un premier temps, demander la communication des documents à la commune.

2

Saisine de la CADA en cas de refus

Le refus peut être matérialisé par une décision écrite et motivée (article R311-11) ou un silence gardé par l'administration pendant un délai d'un mois à compter de la demande (article R*311-12).

La saisine de la CADA se fait selon les modalités prévues à l'article R343-1 du CRPA.

La saisine de la CADA est obligatoire avant tout recours contentieux (article L342-1 CRPA).

Un avis de la CADA n'est pas susceptible de recours (CE, 4 mars 2024, n°492110).

3

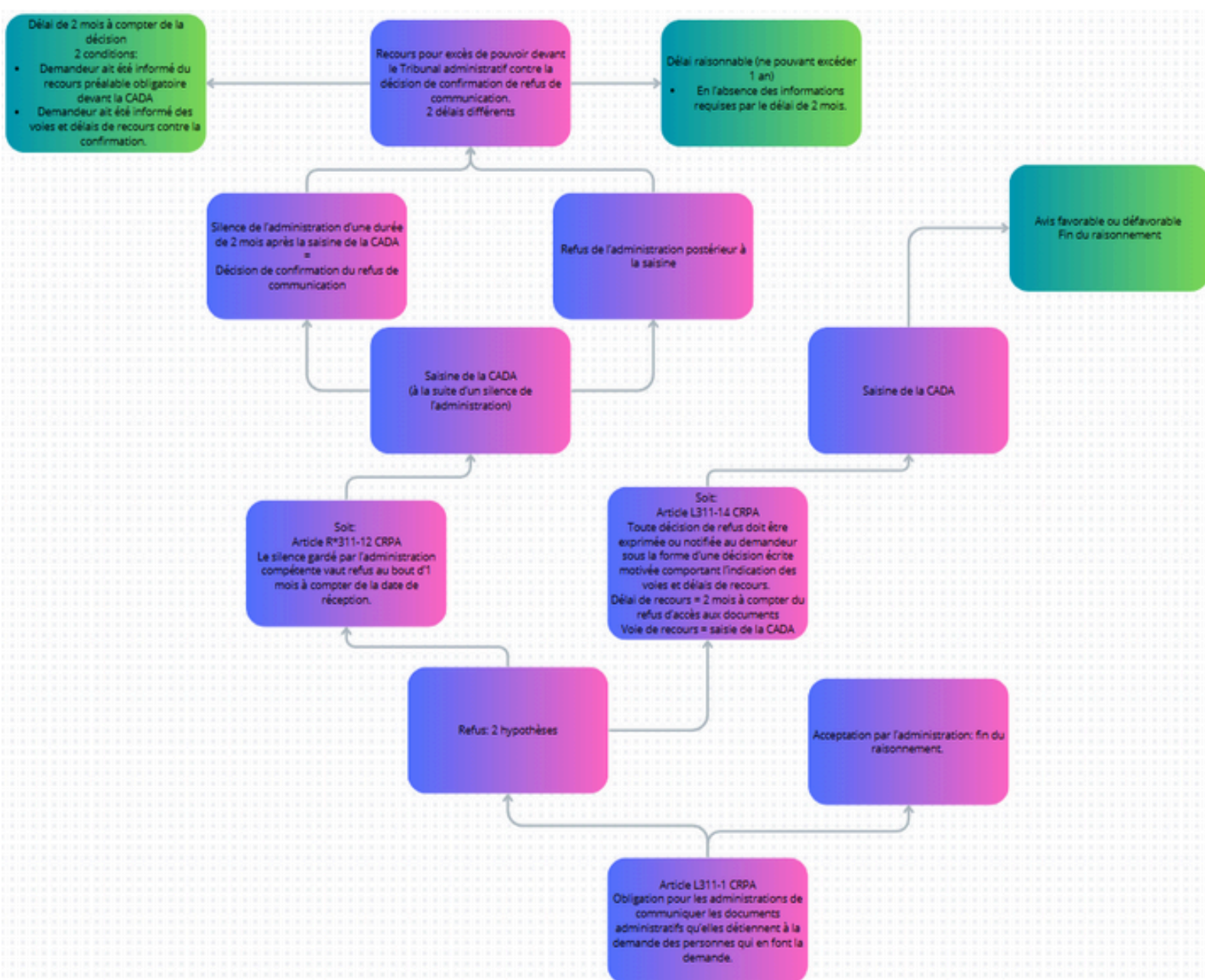
Recours contentieux en cas de décision de confirmation de refus

Une décision de l'administration ou un silence gardé par l'administration pendant deux mois à compter de la saisine de la CADA sont des décisions de confirmation de refus permettant la saisine du TA par un REP (CE, 11 mars 2024, n°488227).

Le délai pour saisir le tribunal est de deux mois à compter de la notification de la décision de confirmation de refus.

Sans notification, il faut saisir dans un délai raisonnable (un an à compter de la décision).

13. Schéma sur la saisine de la CADA

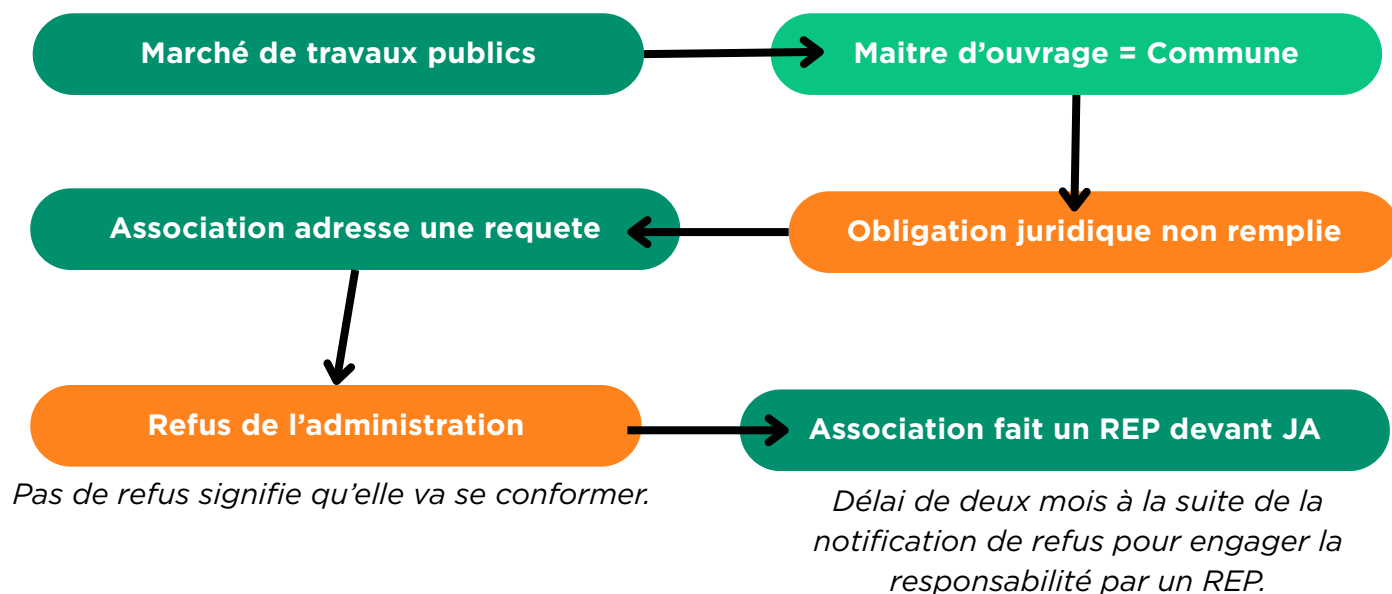


Le maître d'ouvrage, le maître d'oeuvre, et le département

14.

Le maître d'ouvrage

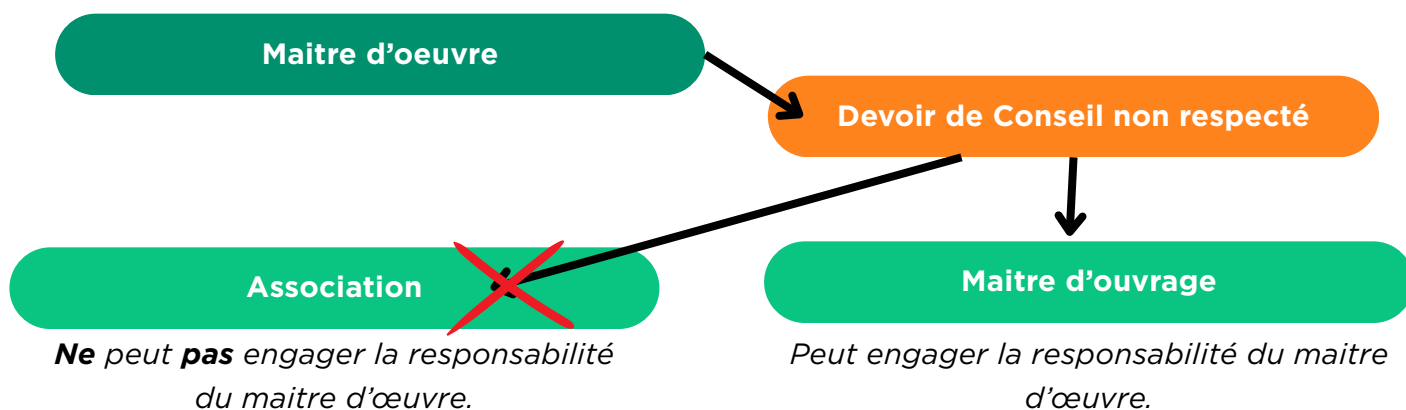
- Personne pour laquelle les travaux sont réalisés.
- Il a l'obligation de fixer le programme pour le maître d'oeuvre.
 - Il doit prévoir les obligations juridiques liées au projet, dont l'article L228-2 du Code de l'environnement.
- Sa responsabilité peut être engagée pour manquement aux obligations légales.



Le maître d'oeuvre

- Personne chargée de réaliser les travaux par le maître d'ouvrage.
- Il a un devoir de conseil exigeant d'alerter le maître d'ouvrage des nouvelles réglementations concernant les travaux.
- Sa responsabilité peut être engagée s'il ne respecte pas ce devoir.
 - Seul le maître d'ouvrage peut engager la responsabilité du maître d'oeuvre pour manquement à son devoir de conseil.

L'association VéLo 228 Finistère ne pourra pas engager la responsabilité du maître d'oeuvre pour un manquement à l'article L228-2.



Le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre, et le département

Le département

Travaux sur une voie départementale nécessitant une délégation à la commune :

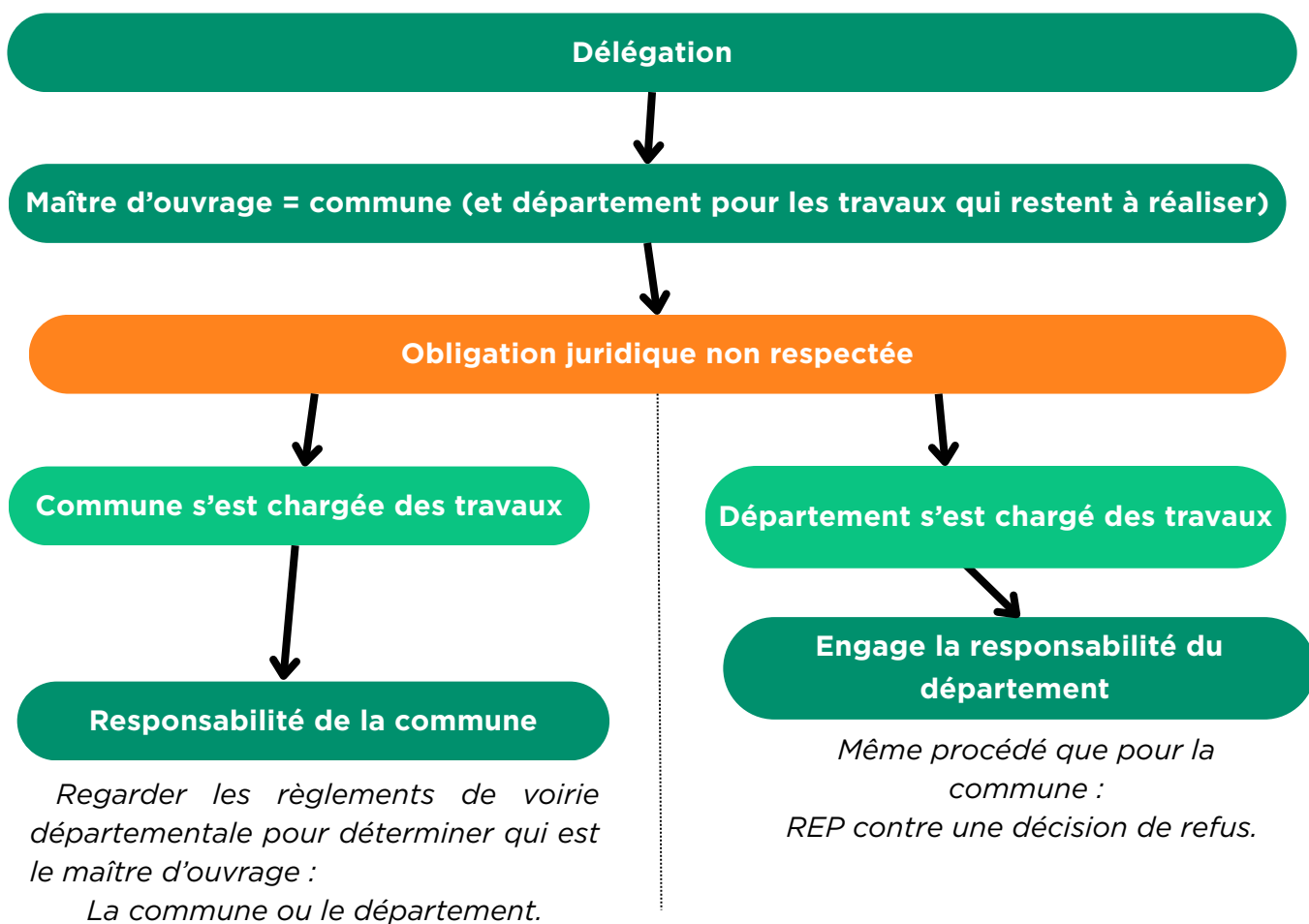
- Soit le département délègue sa compétence, mais assure quand même certains travaux.
- Soit la commune assure les travaux délégués.

Cette délégation fait de la commune le maître d'ouvrage.

En cas de manquement à une obligation, la responsabilité est celle du maître d'ouvrage.

À charge pour lui de se retourner contre le maître d'œuvre, si manquement à son devoir de conseil.

Schéma de la responsabilité :



15. Les recours possibles

Lorsqu'une commune ou un lotisseur ne respecte pas l'obligation posée par l'article L228-2 du Code de l'environnement, l'association VéLo228 Finistère peut envisager deux types de recours. Elle peut aussi envisager de demander au préfet d'exercer un contrôle de légalité sur les délibérations de marché public.

Recours pour excès de pouvoir (CE, 1950, Dame Lamotte)

↓
Contre un acte administratif
unilatéral (ex. décision de refus
d'incorporer l'aménagement, arrêté
municipal...).

↓
Dans un délai de deux mois à compter
de la décision.

↓
Devant le juge administratif.

Recours de plein contentieux (CE, 2014, Dpt de Tarn et Garonne)

↓
Contre le contrat ou un acte
détachable du contrat (ex.
délibération autorisant à passer un
marché public, à le signer).

↓
Dans un délai de deux mois à compter
de l'accomplissement des mesures de
publicité appropriées.

↓
Ouvert aux tiers.
Nécessite un intérêt à agir.

Parmi ces deux recours possibles, l'association ne devrait utiliser que le REP contre les permis d'aménager ou les décisions de refus de la commune de prendre en compte l'obligation d'aménager. Et cela, du fait de la jurisprudence du TA de Rennes qui contre-indique l'utilisation du RPC.



TA Rennes, 29 mai 2013, n° 1301886
attaquer une délibération du conseil
municipal pour un marché de travaux par le
biais d'un RPC ne fonctionne pas, car la
délibération ne fixe pas le programme des
travaux.

Les pouvoirs du préfet (Article 72 de la Constitution)

Toute personne s'estimant lésée par
une décision de l'administration peut
demander au préfet de saisir le TA
dans un délai de deux mois à compter
de la date où l'acte acquiert un
caractère exécutoire.

→
Déférer au TA dans le cadre du
contrôle de légalité : article 72 de la
Constitution de 1958.

↓
Dans un délai de deux mois à compter
de la transmission d'un acte
détachable (délibération du conseil
municipal pour accorder le marché ou
le signer) : article L2131-2 CGCT.

16. Le référé suspension

Référé suspension* :

Procédure d'urgence qui permet, en cas d'urgence, au juge administratif de suspendre l'exécution d'une décision administrative, ou certains de ses effets.

Le requérant fait état d'un moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision (Fiche d'orientation Dalloz).

Deux conditions cumulatives soumises à l'appréciation du juge

Urgence

+

Doute sérieux sur la légalité

L'URGENCE

L'article L. 600-3 du code de l'urbanisme pose une présomption d'urgence pour les permis de construire et d'aménagement.

Cependant, il ne s'agit que d'une présomption simple. C'est ensuite au juge de vérifier que l'urgence "porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, aux intérêts du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre".



CE , sect., 19 janv. 2001, Conféd. nat. des radios libres

Mais, en pratique, cette présomption d'urgence est souvent écartée.

***Voir Tableaux d'exemples jurisprudentiels sur les référés suspension pages 33 et 34.**

La qualification d'urgence n'est généralement pas reconnue par le juge :

- soit parce que les travaux sont déjà achevés à hauteur de 75% au moment de l'ordonnance,
- soit parce que le projet est lancé depuis un an au moment du recours et qu'il y a eu, en plus, une contestation du marché public de travaux.

***Voir Tableaux d'exemples jurisprudentiels sur les référés suspension pages 33 et 34.**

Cette présomption ne s'applique pas aux marchés publics de travaux. L'urgence est alors bien plus difficile à établir. À ceci s'ajoute la possibilité de modifier ultérieurement les travaux sur le point de s'achever, sans respecter l'obligation. Cela permet ainsi de remettre les voies concernées aux normes. Donc, attaquer une délibération d'un marché public de travaux sur le fondement de l'article L228-2 du Code de l'environnement serait un écueil.

***voir l'article L521-2 du Code de la justice administrative pour le référé suspension.**

16. Le référé suspension

DOUTE SÉRIEUX SUR LA LÉGALITÉ

Remplir la condition d'urgence ne suffit pas, il faut également démontrer et motiver le doute sérieux qui pèse sur la légalité de l'acte.



CAA Lyon - 03/10/2024 -
n°23LY02417

Dans le cas du respect de l'obligation juridique de l'article L. 228-2 du Code de l'environnement, il s'agit de **démontrer la non conformité voire l'absence d'aménagements** prévus pour la réalisation de l'itinéraire cyclable.

Actuellement, **aucun jugement n'a reconnu le doute sérieux sur la légalité pour un référé suspension** sur le fondement de l'article L228-2 du Code de l'environnement.

TA Nantes, 27 mai 2025, n°2500072

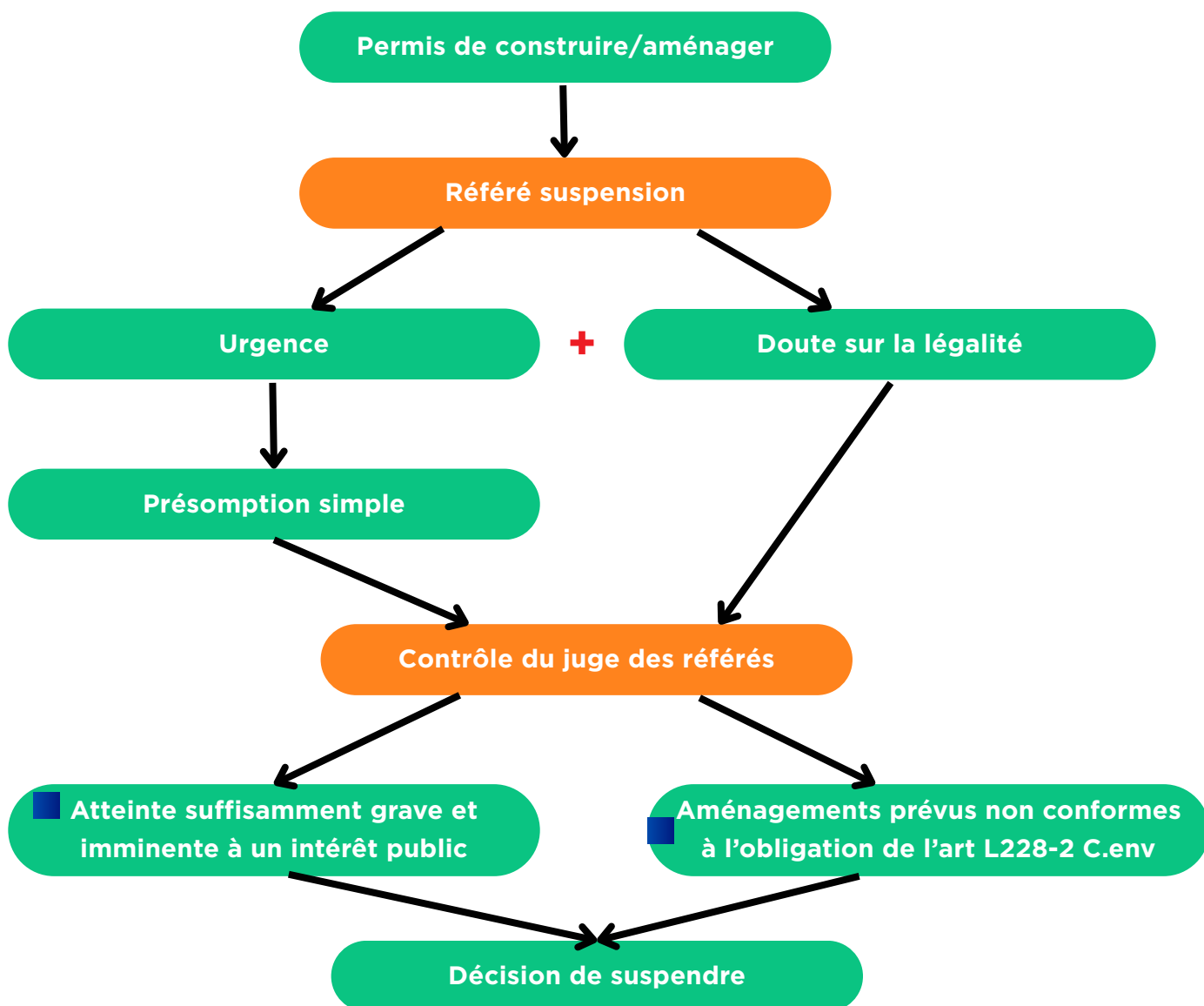
"Aucun des moyens invoqués par l'association VELO 228 Anjou-Maine, tels qu'énoncés dans les visas de cette ordonnance, **ne paraît**, en l'état de l'instruction, **de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité du permis d'aménager litigieux [...]** sans qu'il soit besoin de statuer sur la condition d'urgence".

S'il est possible de bénéficier d'une présomption d'urgence pour les permis d'aménager, l'urgence n'est pas tant la condition qui fait défaut. Le doute sérieux sur la légalité est plus difficile à démontrer.



Le référé suspension (permis 16. d'aménager)

Schéma récapitulatif du référé suspension à l'encontre d'un permis de construire ou d'un permis d'aménager :



Légende :

+ = conditions cumulatives = urgence et défaut de légalité

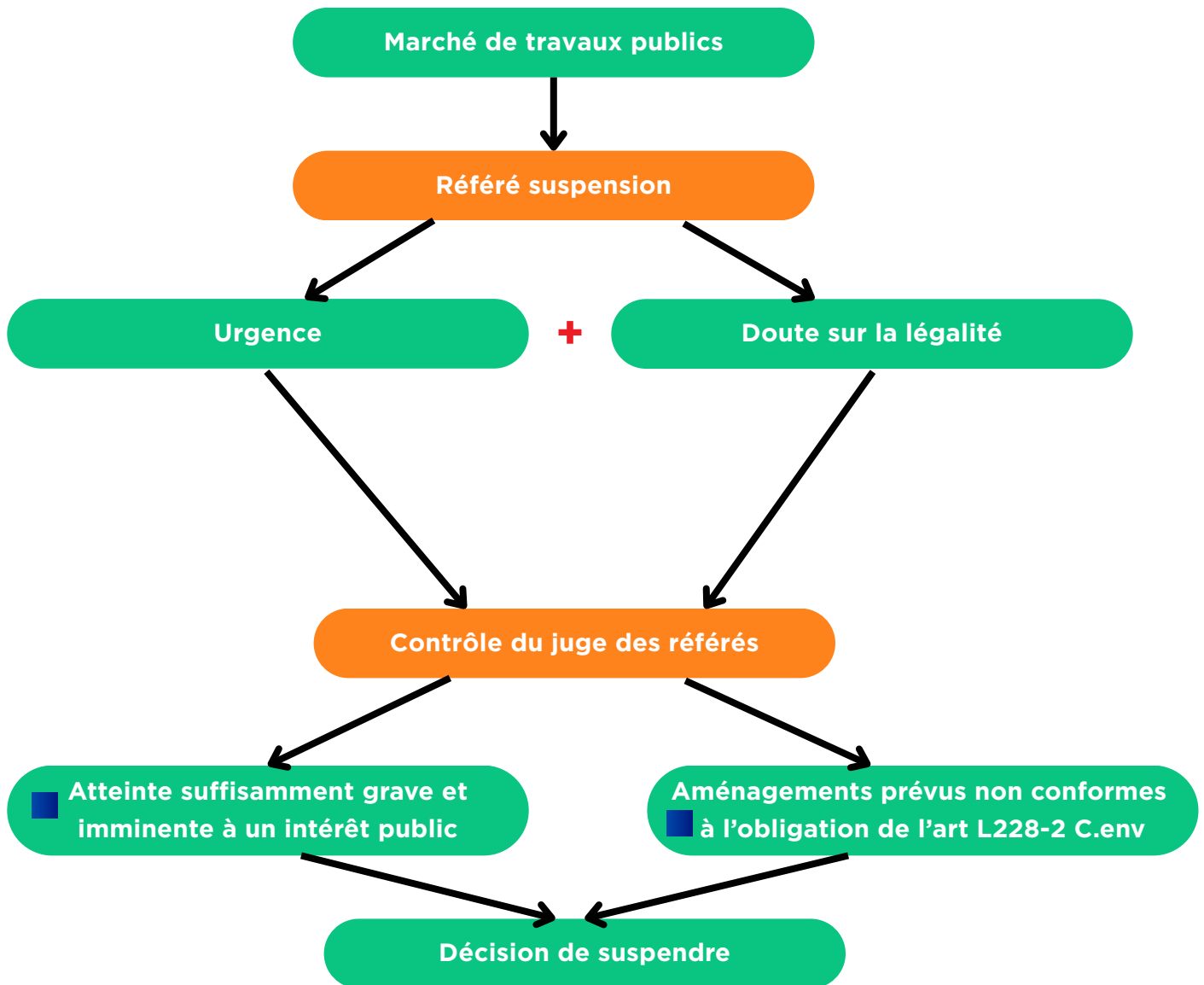
■ = blocage car non reconnus par le juge

En raison de ces blocages, le juge n'octroie pas de décision de suspension des travaux.



Le référé suspension (marché public 16. de travaux)

Schéma récapitulatif du référé suspension à l'encontre d'un marché public de travaux :



Légende :

+ = conditions cumulatives = urgence et défaut de légalité

■ = blocage car non reconnus par le juge

En raison de ces blocages, le juge n'octroie pas de décision de suspension des travaux.



16. Le référé suspension

Tableaux d'exemples jurisprudentiels sur les référés suspension :

TA Nantes, 27 janvier 2025, N° 2500072

Moyens invoqués

- Le temps que le juge se prononce, les travaux seront finis.
- Doubte sur la légalité, aucune voie comprenant des aménagements cyclables conformes aux dispositions précitées n'est accessible à proximité immédiate. Cela oblige les cyclistes à faire des détours importants.

Considérant

"3. Aucun des moyens invoqués par l'association ne paraît, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité du permis d'aménager litigieux."

→ **Requête rejetée**

Interprétation

Ici, le juge ne se prononce pas sur la condition d'urgence mais uniquement sur la légalité. Cela permet néanmoins de considérer que le doute sur la légalité pour un permis d'aménager, sur le fondement de l'article L228-2, ne peut être rempli.

TA Pau, 29 décembre 2022, N° 2202237

Moyens invoqués

"La condition d'urgence est remplie dès lors que les travaux de la seconde tranche du projet ont commencé et seront terminés le 30 octobre 2022 au plus tard, au vu de l'arrêté de police qui réglemente la circulation, qui vaut du 8 septembre au 30 octobre 2022."

Considérant

"5. Pour justifier de l'urgence à suspendre la décision attaquée, l'association fait valoir que les travaux publics étaient engagés. Toutefois, il n'est pas sérieusement contesté qu'à la date de l'audience, pour le tronçon de l'avenue concernée, les travaux d'aménagement étaient engagés à hauteur de 75 % de ce qui était prévu et qu'il ne restait plus qu'une cinquantaine de mètres à aménager."

→ **Requête rejetée**

Interprétation

La condition d'urgence n'est pas remplie car, bien que les travaux aient déjà commencé, ils sont trop proches de leur achèvement. Ceci permet de considérer que l'essentiel des travaux a déjà été réalisé. Dans ce cas, la condition d'urgence n'est plus remplie.

16. Le référé suspension

Tableaux d'exemples jurisprudentiels sur les référés suspension :

TA Cergy Pontoise, n°2412193

Moyens invoqués

La condition d'urgence est remplie dès lors que ces travaux vont rendre impossible tout aménagement cyclable ultérieur, eu égard au caractère difficilement réversible de ces travaux.

Considérant

"3. Pour justifier de l'urgence [...], les requérants invoquent l'imminence du démarrage des travaux d'aménagement de la voie. Toutefois, [...] la requête doit être rejetée dans toutes ses conclusions."

Interprétation

La condition d'urgence n'est ici pas remplie car les requérants ont déjà agi (sans résultat) sur un acte issu du même plan vélo.

Le juge ajoute que les requérants ont également contesté le marché public de travaux. Toutes ces contestations antérieures, relatives aux mêmes travaux, ont pour effet selon le juge de ne pas permettre de remplir le critère de l'urgence.

"Les requérants invoquent l'imminence du démarrage des travaux d'aménagement de la voie. Dans ces conditions, eu égard à la date où le projet a été arrêté, [...] ces derniers ne sauraient être regardés comme justifiant d'une urgence au sens de l'article L. 521-1 du Code de justice administratif. Leur requête doit être rejetée dans toutes ses conclusions."

**Ces tableaux ont été reformulés et interprétés par nos soins.
Nous vous invitons donc à consulter directement ces arrêts.**