



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral des routes OFROU

JJ.MM.AAAA [Projet du 13.03.2020]

Loi fédérale sur les voies cyclables

Rapport explicatif en vue du lancement de la procédure de consultation

Rapport explicatif relatif à la loi fédérale sur les voies cyclables

Condensé

Les voies cyclables contribuent à la gestion de la mobilité. Elles participent au désenchevêtrement et à la fluidification du trafic ainsi qu'à la prévention des accidents. La loi fédérale sur les voies cyclables transpose l'art. 88 de la Constitution fédérale, modifié en 2018, dans la législation. Il s'agit d'une loi succincte limitée aux principes, qui donne des définitions, fixe des principes en matière de planification concernant les réseaux de voies cyclables et définit les tâches de la Confédération et des cantons. La Confédération assume des tâches d'aide à l'exécution ainsi que de coordination et d'information. Les cantons, quant à eux, seront tenus de planifier des réseaux de voies cyclables. Le contenu et la structure de cette nouvelle loi fédérale s'inspirent de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR), qui a fait ses preuves. La LCPR sera adaptée dans la mesure requise par l'adaptation de l'art. 88 Cst.

Contexte

Le 23 septembre 2018, le peuple et l'ensemble des cantons ont accepté l'arrêté fédéral concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres (art. 88 Cst.)¹. La Confédération a ainsi obtenu la possibilité non seulement de définir des principes applicables aux réseaux de voies cyclables, mais aussi de soutenir et de coordonner des mesures prises par les cantons, les communes et d'autres acteurs.

La pratique du vélo connaît une popularité croissante en Suisse. Nombreux sont ceux qui utilisent le vélo durant leur temps libre, mais aussi de plus en plus souvent au quotidien, notamment pour se rendre au travail. Cette tendance s'est développée avec l'apparition des vélos électriques. Étant donné que les trains, les bus et les tramways sont souvent bondés aux heures de pointe et que les voitures se bousculent également souvent sur les routes, le vélo gagne en importance, car il permet notamment de mieux faire face à la mobilité croissante. Les voies cyclables contribuent non seulement à désenchevêtrer le trafic, mais aussi à accroître la sécurité routière. Il est important de le souligner, car le nombre de cyclistes tués et blessés dans des accidents a augmenté ces dernières années. À cet égard, créer des voies cyclables continues et désenchevêtrer le trafic permet de limiter les problèmes de cohabitation entre les automobilistes, les cyclistes et les piétons. Ceux qui prennent le vélo plutôt que la voiture ou les transports publics font baisser la consommation d'énergie ainsi que les émissions de CO₂. Le trafic cycliste ne produit par ailleurs aucun bruit et ne rejette pas non plus de gaz d'échappement. Faire du vélo revient aussi à pratiquer une activité physique, ce qui est bon pour la santé. Il est donc primordial de disposer d'un réseau de voies cyclables

¹ FF 2019 1291 ; en vigueur depuis le 23 septembre 2018.

interconnecté, continu, direct, sûr et attrayant pour exploiter le potentiel qu'offre le trafic cycliste.

Contenu du projet

La section 1 présente le but de la loi ainsi que des définitions importantes (art. 1 à 4).

La section 2 règle la planification obligatoire (art. 5) et fixe les principes en matière de planification (art. 6 et 8). Ces principes incluent des prescriptions formulées de manière ouverte ainsi que des objectifs de qualité à prendre en considération dans les travaux de planification. Il faut les distinguer des standards concrets qu'il appartiendra aux cantons de fixer de façon circonstanciée pour leurs réseaux de voies cyclables. La planification obligatoire comprend une coordination appropriée des réseaux de voies cyclables entre eux et avec les autres activités ayant une incidence sur l'aménagement du territoire, notamment avec les autres réseaux de transport (art. 7). Une obligation générale de remplacement (art. 9) doit en outre contribuer à prévenir l'apparition de lacunes dans les réseaux. Toutefois, les cantons disposeront d'une marge de manœuvre suffisante pour décider eux-mêmes de la manière dont ils entendent gérer les lacunes. Enfin, la possibilité de collaborer avec des organisations privées spécialisées (art. 10) et une obligation de coordination systématique en matière d'aménagement du territoire (art. 11) complètent la section 2.

La section 3 décrit les tâches spéciales de la Confédération. Il lui incombera principalement de tenir compte des réseaux de voies cyclables dans toutes les tâches relevant de sa compétence (art. 12). Elle aura en outre pour mission de conseiller les fournisseurs effectifs des prestations, c'est-à-dire les cantons et éventuellement les communes (art. 13), ainsi que d'informer le grand public (art. 14). L'information inclura une offre de géodonnées de base harmonisées de swisstopo. Pour remplir ses mandats de conseil et d'information, la Confédération pourra faire appel à des organisations privées spécialisées d'importance nationale.

Réglant l'organisation et la protection juridique, la section 4 impose, par analogie avec la LCPR, la désignation de services spécialisés, qui joueront le rôle d'interlocuteurs au sein de l'administration. 23 cantons sur 26 disposent déjà d'un tel service. À la Confédération, cette tâche incombera à l'Office fédéral des routes (OFROU). Régulé comme dans la LCPR, le droit de recours des autorités et des organisations ne pourra être exercé que par les cantons, les communes et les organisations privées spécialisées d'importance nationale reconnues par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Les associations locales n'auront donc pas qualité pour recourir en vertu de la loi sur les voies cyclables.

Enfin, la section 5 contient les dispositions transitoires et finales. Les cantons devront en principe établir les plans de leurs réseaux de voies cyclables dans un délai de cinq ans. Ils se baseront à cet effet sur les plans existants. Il n'est pas nécessaire de prévoir d'autres dispositions transitoires.

L'adoption de la loi sur les voies cyclables s'accompagnera de légères modifications de la LCPR et de la loi fédérale sur les routes nationales (LRN).

Table des matières

Condensé	2
1 Présentation du projet	6
1.1 Contexte	6
1.2 Projet de loi fédérale sur les voies cyclables	6
1.3 Justification et évaluation de la solution proposée	7
1.4 Adéquation des tâches aux moyens financiers	8
1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	8
1.6 Mise en œuvre	9
1.6.1 Mise en œuvre prévue par voie d'ordonnance	9
1.6.2 Évaluation prévue de l'exécution	9
1.7 Classement d'interventions parlementaires	9
2 Commentaires des articles	9
2.1 Loi fédérale sur les voies cyclables	9
Art. 1 But	9
Art. 2 Réseaux de voies cyclables	10
Art. 4 Réseaux de voies cyclables pour les loisirs	12
Art. 5 Planification obligatoire et accessibilité des plans	13
Art. 6 Principes en matière de planification	15
Art. 7 Coordination	17
Art. 8 Aménagement et entretien	17
Art. 9 Remplacement	18
Art. 10 Collaboration avec des organisations privées spécialisées	19
Art. 11 Autres intérêts à prendre en considération	20
Art. 12 Prise en considération des voies cyclables dans le cadre des tâches de la Confédération	20
Art. 13 Conseils aux cantons, aux communes et aux tiers	21
Art. 14 Information du public	21
Art. 15 Soutien aux organisations privées spécialisées	22
Art. 16 Services spécialisés	23
Art. 17 Qualité pour recourir	23
Art. 18 Délai d'établissement des plans	25
Art. 19 Modification d'autres actes	25
2.2 Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR)	26
Art. 1	26
Art. 4a Principes en matière de planification	26
Art. 11a Information	26

2.3	Loi fédérale sur les routes nationales (LRN)	26
	<i>Art. 6h</i>	26
3	Autres mesures de promotion de la mobilité piétonne et du trafic cycliste applicables par la Confédération	27
4	Conséquences	28
4.1	Conséquences pour la Confédération	28
4.1.1	Conséquences financières	28
4.1.2	Conséquences pour le personnel	29
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	29
4.3	Conséquences pour l'économie	30
4.4	Conséquences pour la société	30
4.5	Conséquences pour l'environnement	32
5	Rapport avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	32
5.1	Rapport avec le programme de la législature	32
5.2	Rapport avec les stratégies du Conseil fédéral	33
6	Aspects juridiques	34
6.1	Constitutionnalité	34
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	34
6.3	Forme de l'acte à adopter	35
6.4	Frein aux dépenses	35
6.5	Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	35
6.6	Respect de la loi sur les subventions	36
6.7	Délégation de compétences législatives	36
6.8	Protection des données	36

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Le 23 septembre 2018, le peuple (par 73,6 % des suffrages) et tous les cantons ont accepté l'arrêté fédéral concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres (art. 88 de la Constitution fédérale [Cst.])². Le présent projet répond au mandat constitutionnel prévoyant l'édiction d'une législation d'exécution.

1.2 Projet de loi fédérale sur les voies cyclables

À la suite de l'acceptation de l'arrêté fédéral concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres, l'art. 88 Cst., qui ne concernait auparavant que les chemins et sentiers pédestres, confère une nouvelle compétence à la Confédération. Désormais, comme pour les chemins et sentiers pédestres, il incombe à celle-ci non seulement d'édicter une législation limitée aux principes et de fournir aux cantons une aide à l'exécution à titre subsidiaire, mais aussi d'apporter sa contribution en matière de coordination et d'information³. Ces nouvelles compétences de la Confédération n'empiètent en rien sur celles des cantons en matière de planification, d'aménagement et d'entretien de ces réseaux⁴. Conformément au principe constitutionnel de la subsidiarité (art. 5a, 43 et 43a Cst.), à la teneur même du nouvel article constitutionnel, au message et aux explications du Conseil fédéral, la législation d'exécution doit rester succincte⁵.

Dans ce contexte, le contenu et la structure du projet de loi fédérale sur les voies cyclables s'inspirent de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR). Il serait en principe possible d'intégrer les nouvelles dispositions dans la LCPR, mais cette solution a été écartée au profit de l'adoption d'un acte législatif distinct, car les situations ne sont pas exactement les mêmes et il y avait un risque que les ajouts concernant les voies cyclables nuisent à la clarté d'une LCPR qui a fait ses preuves dans la pratique depuis plusieurs décennies⁶. Au vu de ces considérants, le législateur a volontairement renoncé à procéder à une révision partielle de l'actuelle LCPR pour la moderniser. À la faveur du présent projet, le contenu de cette dernière ne sera mis à jour et aligné sur la version de la loi sur les voies cyclables que là où les modifications sont rendues nécessaires par l'adaptation de l'art. 88 Cst.

² FF **2019** 1291 ; en vigueur depuis le 23.9.2018

³ Voir à ce sujet le dossier du DETEC sur l'arrêté fédéral : <https://www.uvek.admin.ch/uvek/fr/home/detec/votations/projet-arrete-federal-velo.html> (dernier accès le 25.7.2019).

⁴ Message du 23 août 2017 relatif à l'initiative populaire « Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers pédestres (initiative vélo) » et à son contre-projet direct (arrêté fédéral concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres); FF **2017** 5547 (ci-après : le message)

⁵ Sur l'étendue des compétences de la Confédération, cf. BSK-BV, KERN MARKUS, art. 88 N 10 ; SGK-BV, RUCH ALEXANDER, art. 88 N 12.

⁶ Message, ch. 6.1.1

1.3

Justification et évaluation de la solution proposée

En acceptant clairement l'arrêt fédéral concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres, une large frange de la population et tous les cantons ont exprimé leur volonté que les voies cyclables soient mises sur un pied d'égalité avec les chemins et sentiers pédestres et que les cantons et les communes soient soutenus dans leurs activités de planification, d'aménagement et d'entretien des réseaux de voies cyclables, ainsi que d'information sur ces derniers. Avec le présent projet de loi sur les voies cyclables, le Conseil fédéral propose la loi d'exécution de l'art. 88 Cst.

Pour cette loi d'exécution, la compétence législative de la Confédération se limite aux principes. Par compétence législative limitée aux principes, on entend la compétence de régler une matière dans ses grandes lignes, la réglementation des détails – dans le respect du cadre normatif fédéral – étant réservée aux cantons⁷. La législation limitée aux principes doit respecter le principe de subsidiarité en matière d'élaboration du droit, autrement dit laisser aux cantons une compétence législative substantielle.

L'art. 88, al. 1, Cst. charge la Confédération de fixer les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres et aux réseaux de voies cyclables. L'al. 2 délimite les tâches respectives de la Confédération (soutien et coordination) et des cantons (aménagement et entretien), tout en attribuant aux cantons la mission d'aménager et de conserver ces réseaux. Enfin, l'al. 3 oblige la Confédération à prendre ces réseaux en considération dans l'accomplissement de ses tâches et à remplacer les chemins et sentiers pédestres et les voies cyclables qu'elle doit supprimer, par exemple pour réaliser des projets d'infrastructure.

Les principes applicables aux réseaux de voies cyclables que la Confédération doit fixer doivent être judicieux, autrement dit servir à coordonner la planification, l'aménagement et l'entretien de réseaux interconnectés et continus. Ils incluent la planification obligatoire ainsi que les principes de planification faisant office d'objectifs qualitatifs des réseaux de voies cyclables, mais non de normes contraignantes. L'établissement de prescriptions détaillées concernant les voies cyclables et leurs réseaux restera du ressort des cantons⁸. Une coordination judicieuse de ces réseaux, telle que visée par l'article constitutionnel, ne sera cependant possible que si les plans des réseaux des cantons lient les autorités supérieures et inférieures. Les principes incluent en outre l'obligation pour la Confédération de prendre les réseaux en considération et de remplacer ceux qu'elle doit supprimer. L'art. 88 Cst. n'engage à cet égard que la Confédération. La LCPR étend cependant cette obligation aux autres acteurs à l'origine de lacunes dans les réseaux⁹. Cette règle devra également s'appliquer aux voies cyclables. Il appartiendra en l'occurrence aux cantons de déterminer qui y sera assujéti sur leur territoire. Ils pourront en outre prévoir des exceptions.

Compte tenu du principe de subsidiarité et de la symétrie à garantir avec la LCPR, toute la marge de manœuvre disponible a été exploitée dans le cadre du présent

⁷ Cf. HÄFELIN/HALLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 2016.

⁸ Exemple : Office des ponts et chaussées du canton de Berne : Guide – Aménagements cyclables, Berne, 2018

⁹ Cf. art. 7, al. 3, LCPR.

projet de loi. La loi sur les voies cyclables se fonde sur la LCPR, tant du point de vue de la structure que du contenu, mais sa formulation a été modernisée.

1.4 Adéquation des tâches aux moyens financiers

La mobilité piétonne et cycliste représente près de la moitié de l'ensemble des étapes parcourues par la population suisse¹⁰, ce qui témoigne bien de son importance. La Confédération remplit d'ores et déjà d'importantes tâches de coordination de cette mobilité pour les cantons et les communes, dans six champs d'action stratégiques¹¹. Elle y consacre 3,5 postes à plein temps et environ 2,5 millions de francs par année. Augmenter ces moyens en rajoutant 1,5 poste à plein temps et 1,1 million de francs dédiés au trafic cycliste occasionnera des charges supplémentaires en parfaite adéquation avec l'importance de ces nouvelles tâches.

1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Sur le plan international également, le vélo connaît de plus en plus de succès, aussi bien comme moyen de transport que comme activité de loisirs. Au vu des efforts déployés dans le monde entier en faveur de la protection du climat, il faut s'attendre à ce que cette tendance se renforce ces prochaines années. De nombreux pays européens se sont fixé des objectifs en matière de trafic cycliste dans des stratégies nationales (par ex. Allemagne : *Nationaler Radverkehrsplan 2020*¹² ; Autriche : *Masterplan Radfahren 2015–2025*¹³ ; France : Plan vélo & mobilités actives¹⁴). De plus, lors de la réunion du 7 octobre 2015 des ministres des transports de l'Union européenne (UE), les représentants des États participants ont adopté la « Déclaration en faveur du vélo comme mode de transport respectueux du climat », qui vise à encourager le trafic cycliste. À la suite de l'adoption de cette déclaration, l'UE a élaboré un projet de plan directeur paneuropéen pour la promotion du vélo¹⁵. L'une des recommandations de ce plan consiste à formuler des standards de qualité minimums en matière d'infrastructures, afin de garantir que les réseaux de voies cyclables soient aussi cohérents, directs, sûrs, agréables et attrayants que possible. Ce plan directeur doit être adopté lors de la Réunion de haut niveau sur les transports, la santé et l'environnement, qui se tiendra en novembre 2020 à Vienne.

¹⁰ Microrecensement mobilité et transports 2015, OFS (2017).

¹¹ Planification des transports et aménagement du territoire ; infrastructure et signalisation ; sécurité ; mobilité combinée ; bases et statistiques ; stratégie et législation

¹² Ministère fédéral allemand des transports, de la construction et des affaires urbaines, *Nationaler Radverkehrsplan 2020*, Berlin 2012

¹³ Ministère fédéral autrichien de l'agriculture, des forêts, de l'environnement et des eaux, *Masterplan Radfahren 2015-2025*, Vienne 2015

¹⁴ Gouvernement de la République française, *Plan vélo et mobilités actives*, 2018

¹⁵ Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) et Bureau régional de l'Organisation mondiale de la santé pour l'Europe (OMS, projet de plan directeur paneuropéen pour la promotion du vélo (*Draft pan-European master plan for cycling promotion*), Genève, 2018

Le présent projet s'inscrit donc dans le droit fil des efforts actuellement déployés par l'UE, en particulier par les pays voisins de la Suisse, pour renforcer le trafic cycliste et ses infrastructures.

1.6 Mise en œuvre

1.6.1 Mise en œuvre prévue par voie d'ordonnance

Une fois adoptée, la loi sur les voies cyclables sera précisée – par analogie avec la LCPR – dans une ordonnance sur les voies cyclables et dans des directives encore plus détaillées, aux fins par exemple de l'acquisition d'éléments de base et de la réalisation de projets de recherche. Il est également prévu, pour soutenir les cantons et les communes dans la mise en œuvre, de fournir des guides pratiques sur la planification, la construction, l'exploitation et la signalisation des réseaux de voies cyclables. Les publications fédérales relatives à la mise en œuvre de la LCPR sont disponibles sous www.mobilite-douce.ch.

1.6.2 Évaluation prévue de l'exécution

La Confédération a établi une vue d'ensemble présentant l'état actuel du cadre légal, technique, organisationnel et financier en vigueur dans chaque canton en matière de promotion des réseaux de voies cyclables. La mise à jour régulière de cette vue d'ensemble permettra de suivre et d'évaluer l'état de la mise en œuvre de la loi fédérale sur les voies cyclables dans les cantons.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

Le projet de loi ne répond à aucune intervention parlementaire.

2 Commentaires des articles

2.1 Loi fédérale sur les voies cyclables

Art. 1 But

L'article sur le but de la loi met en relief les objectifs premiers de l'art. 88 Cst., qui consistent à fixer, au niveau national, des principes applicables aux voies cyclables, à soutenir les cantons et les communes à titre subsidiaire dans l'exécution de leurs tâches de planification, d'aménagement et d'entretien de réseaux interconnectés et continus de voies cyclables, ainsi qu'à régir les tâches de la Confédération dans le domaine des réseaux de voies cyclables. La planification occupe en l'occurrence une place prépondérante : il s'agit de concevoir un réseau interconnecté reposant sur des infrastructures appropriées et d'en identifier les éventuelles lacunes. Cette planification servira de base sur laquelle s'appuyer pour créer, compléter et exploiter le réseau, ainsi que pour en assurer l'entretien.

Dans l'article constitutionnel, le législateur s'est délibérément abstenu de définir et de classer des catégories de réseaux de voies cyclables et d'autres éléments de leur infrastructure, renvoyant à cet égard à la législation d'exécution. Dans la pratique, il est toutefois judicieux de distinguer les réseaux de voies cyclables selon leur but, autrement dit selon qu'ils servent pour la vie quotidienne (art. 3) ou pour les loisirs (art. 4).

Al. 1 : la loi sur les voies cyclables permet à la Confédération de mettre à exécution la compétence législative limitée aux principes inscrite dans la Constitution pour ce qui est des tâches et des compétences juridiques, organisationnelles, techniques et financières de la Confédération et des cantons dans le domaine des réseaux de voies cyclables.

Al. 2 : la loi régit le soutien apporté aux cantons et aux communes à titre subsidiaire.

Let. a : la planification, l'aménagement et l'entretien des réseaux de voies cyclables incombent aux cantons. Or, nombre d'entre eux ont déjà partiellement délégué ces tâches aux communes, en particulier aux grandes villes. C'est la raison pour laquelle cette loi précise explicitement que les communes bénéficieront également des prestations de soutien et de coordination de la Confédération, au même titre que les cantons. Cette approche paraît judicieuse, eu égard à l'art. 50 Cst., qui a mentionné les communes pour la première fois en 1999 dans le cadre d'une révision totale de la Constitution et qui oblige la Confédération à prendre en considération les communes et les agglomérations.¹⁶ En raison de l'autonomie d'organisation des cantons, il appartiendra à ces derniers de décider s'ils entendent effectivement déléguer des tâches aux communes et, le cas échéant, de désigner ces tâches. Il leur incombera cependant dans tous les cas, conformément à l'art. 4, al. 2, d'assurer la surveillance de l'exécution des tâches découlant de la loi sur les voies cyclables, indépendamment du fait que celles-ci soient remplies par leurs propres organes ou par les communes.

Let. b : l'article sur le but de la loi introduit également une autre forme de soutien aux cantons et aux communes, puisqu'il prévoit que la Confédération pourra leur apporter son aide en matière d'information du grand public sur les réseaux de voies cyclables. Pour que les voies cyclables soient utilisées de façon judicieuse et déchargent ainsi d'autres modes de transport, il est en effet indispensable de pouvoir informer les usagers de manière appropriée sur leur tracé et leur état (art. 14).

Al. 3 : enfin, la loi fixe également les obligations de la Confédération dans le domaine des réseaux de voies cyclables.

Art. 2 Réseaux de voies cyclables

Cet article définit ce qu'il faut comprendre par « réseaux de voies cyclables ». La définition s'applique aussi bien aux réseaux de voies cyclables pour la vie quotidienne (cf. art. 3) qu'à ceux pour les loisirs (cf. art. 4). Contrairement à la LCPR, cet article a été placé avant les dispositions concernant les réseaux de voies cyclables pour la vie quotidienne et les loisirs, et ce afin de préciser que les prescriptions figurant à partir de l'art. 5 s'appliquent tant aux réseaux de voies

¹⁶ BSK-BV, KILIAN MEYER, art. 50 N 34

cyclables pour la vie quotidienne qu'à ceux pour les loisirs. Cette structure permet d'éviter la lourdeur de la répétition de ces deux termes.

L'interconnexion et la continuité sont des caractéristiques essentielles des réseaux de voies cyclables. Le législateur souligne ainsi que tous les lieux de départ et les destinations des cyclistes seront desservis et que les voies cyclables pourront être empruntées de façon continue.

Le droit fédéral sur la circulation routière définit ce qu'est un vélo ou un véhicule assimilé à un vélo¹⁷. Il régit en outre les règles de la circulation et la signalisation¹⁸. La loi sur les voies cyclables ne traite donc pas de ces questions. Par exemple, elle ne règle pas les endroits où le trafic mixte – autrement dit la cohabitation avec d'autres modes de transport – sera admis (par ex. voie cyclable et trottoir). La réglementation de ces questions liées au droit de la circulation routière continuera de relever de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR) et de la législation d'exécution y afférente.¹⁹

Se fondant sur le nouvel art. 88 Cst., la Confédération peut cependant fixer des principes précisant les conditions que doit remplir une infrastructure pour être ouverte au trafic mixte et spécifiant où il est impératif de séparer différentes formes de mobilité. Elle peut en outre compléter et contrôler ces principes par un système approprié de surveillance des infrastructures concernées. Cela vaut aussi bien pour les cyclistes roulant au quotidien et qui cohabitent avec les piétons ou les véhicules motorisés que pour les cyclistes se déplaçant pour leurs loisirs et qui partagent les chemins avec les randonneurs ou les promeneurs.

Art. 3 Réseaux de voies cyclables pour la vie quotidienne

Al. 1 : les réseaux de voies cyclables pour la vie quotidienne desserviront prioritairement les points de départ et d'arrivée du trafic cycliste dans les agglomérations et les zones urbaines. Toutefois, compte tenu de l'augmentation du nombre de vélos avec assistance électrique au pédalage, communément appelés vélos électriques, la planification est appelée à mettre également l'accent sur des parcours cyclables plus longs. Il s'agit en l'occurrence de planifier des réseaux de voies cyclables non seulement à l'échelle locale, mais également entre les zones urbaines. De plus, si l'on veut que de tels tronçons plus longs déchargent effectivement le système de transport, ils devront être conçus et réalisés en tant qu'autoroutes cyclables (appelées également voies cyclables express ou véloroutes) de haute qualité, sur lesquelles les cyclistes pourront circuler en toute sécurité,

¹⁷ Ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV ; RS 741.41)

¹⁸ Le droit fédéral en matière de circulation routière s'applique aussi aux infrastructures qui ne sont pas des routes à proprement parler. C'est ainsi que la loi fédérale sur la circulation routière (LCR) s'applique aussi aux chemins de campagne ou de forêt et aux autres chemins, dès lors qu'il s'agit de voies publiques au sens de l'art. 1 LCR. Les conducteurs de VTT sont donc tenus de rester constamment maître de leur véhicule, d'adapter leur vitesse, de tenir leur droite et, aux croisements ou lors de dépassements, de faire particulièrement attention aux piétons. Conformément à l'art. 70 LCR, leur responsabilité civile est régie par le code des obligations (CO).

¹⁹ Ordonnance sur les règles de la circulation routière (OCR ; RS 741.11), ordonnance sur la signalisation routière (OSR ; RS 741.21)

rapidement et si possible sans aucun arrêt. Outre le vélo électrique, la micromobilité est également en plein essor : de petits véhicules à propulsion électrique, tels que trottinettes, *hoverboards* ou monoroues, prolifèrent de plus en plus et sont mis à la disposition du public en libre-service. Il n'est pas encore possible d'évaluer le potentiel de ces véhicules, ni de déterminer lesquels circuleront un jour en quantité significative sur la voie publique. Le nombre croissant de petits véhicules dont le comportement routier, la vitesse et les dimensions varient fortement augmente cependant la pression exercée notamment sur les infrastructures destinées au trafic cycliste. Une largeur suffisante de ces infrastructures, permettant notamment d'effectuer des dépassements, ainsi que leur séparation aussi bien du trafic motorisé que de la circulation piétonne vont donc gagner en importance à l'avenir.

Al. 2 : les réseaux de voies cyclables au sens de la présente loi englobent toutes les infrastructures destinées à la desserte du trafic cycliste. Ils incluent, outre les infrastructures sur les tronçons en section courante et aux intersections, les parkings à vélos de dimensions suffisantes, installés à des endroits judicieux. Sur les tronçons en section courante et aux intersections, la sécurité du trafic cycliste est assurée, en règle générale, par l'aménagement de pistes et de bandes cyclables, ou d'autoroutes cyclables en site propre. Sur les routes et les chemins à faible circulation, le trafic cycliste peut cependant souvent se passer d'infrastructures spécifiques. L'essentiel est que les différents éléments du réseau soient adéquatement reliés entre eux. Par adéquatement, on entend ici que les principes en matière de planification fixés à l'art. 5 soient respectés.

Al. 3 : les réseaux de voies cyclables pour la vie quotidienne servent surtout au trafic pendulaire (travailleurs et étudiants) et aux déplacements pour les achats. C'est pourquoi ces réseaux devront desservir les points de départ et d'arrivée importants pour ce type de trafic, à savoir les zones résidentielles, les lieux de travail, les écoles, les arrêts des transports publics, les établissements publics, les commerces et les installations de loisirs (dans les zones urbanisées). L'usage prévu de ces voies cyclables ne signifie toutefois pas que la législation fédérale crée un droit à la desserte d'infrastructures déterminées.

L'art. 3 se fonde sur la LPCR sur le plan du contenu, mais a été formulé de façon plus moderne et adapté aux réalités du trafic cycliste. Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LPCR n'est pas adaptée.

Art. 4 Réseaux de voies cyclables pour les loisirs

Al. 1 : les réseaux de voies cyclables pour les loisirs comprennent les chemins et les itinéraires empruntés le week-end ou après le travail pour des excursions, autrement dit pour se détendre, ainsi que les offres touristiques de randonnées cyclistes et VTT destinées aux vacanciers. L'élément prioritaire sur ces réseaux est la qualité de délassement. Pour ce qui est de la sécurité, elle repose largement sur la responsabilité individuelle des usagers et doit être considérée de la même manière que pour les réseaux de chemins de randonnée pédestre²⁰. En particulier pour la

²⁰ Voir aussi à ce sujet OFROU et Suisse Rando (éd.), *Prévention des risques et responsabilité sur les chemins de randonnée pédestre*, Berne, 2017.

pratique du VTT, les exigences de sécurité applicables aux chemins sont moins élevées, et l'accent est mis sur la responsabilité individuelle des usagers.

Al. 2 : les routes, les chemins et les pistes cyclables séparés du trafic motorisé conviennent particulièrement à la pratique du vélo comme activité de loisirs. Pour le VTT, les sentiers et les chemins étroits dépourvus de revêtement en dur et situés dans des régions vallonnées ou montagneuses (*singletrails*) sont appropriés. Les infrastructures destinées au trafic cycliste pour les loisirs devront former, idéalement, des réseaux locaux, régionaux et nationaux tels qu'ils sont déjà planifiés et exploités par les cantons et les communes et présentés au public sur la plateforme SuisseMobile, dans les rubriques La Suisse à vélo et La Suisse à VTT. Les installations sportives pour vélo à proprement parler, par exemple les pistes à vagues (*pump tracks*), ne font pas partie des réseaux de voies cyclables.

Al. 3 : dans la pratique du vélo comme activité de loisirs, ce n'est pas tant la destination que le trajet qui compte. La qualité de délassément offerte par les réseaux de voies cyclables axés sur les loisirs revêt donc une grande importance. L'accent doit être mis sur le contact avec la nature et la beauté des paysages, ainsi que – pour les parcours VTT – sur le niveau d'exigences en matière de technique de pilotage. De plus, les itinéraires de loisirs doivent desservir des monuments et des installations touristiques, telles que des *bikeparks*, inclure des possibilités d'hébergement et offrir de bonnes connexions avec les transports publics, afin de promouvoir un tourisme responsable.

L'art. 4 se fonde sur la LPCR sur le plan du contenu, mais a été formulé de façon plus moderne et adapté aux réalités du trafic cycliste. Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LPCR n'est pas adaptée.

Art. 5 Planification obligatoire et accessibilité des plans

À l'instar de la LCPR, la loi sur les voies cyclables se limite à fixer des principes et a pour pierre angulaire l'obligation faite aux cantons de planifier et de créer des réseaux de voies cyclables. L'idée de planifier un réseau selon le principe de subsidiarité est appropriée, car elle laisse aux cantons la liberté de décider eux-mêmes de l'aménagement concret de ces réseaux. Il est toutefois important que les plans soient accessibles aux autorités, aux spécialistes et au public intéressé sous une forme appropriée.

Par planification, il faut comprendre un processus de résolution systématique des problèmes, le plan étant le résultat de ce processus. Les principes en matière de planification font office de lignes directrices pour les prises de décisions et jouent donc un rôle important dans le processus de pondération des divers éléments de planification (cf. art. 6). Les autorités compétentes disposeront d'une importante marge de manœuvre en ce qui concerne cette pondération²¹.

Al. 1, let. a : par analogie avec l'art. 4 LCPR, les cantons seront tenus d'établir des plans des réseaux existants ou prévus de voies cyclables. Il va de soi que les voies

²¹ Concernant la définition des éléments relevant de l'aménagement du territoire, cf. TSCHANNEN PIERRE, *Praxiskommentar RPG*, art. 1 et 3.

cyclables existantes qu'il est prévu de ne pas ou de ne plus intégrer dans le plan du réseau ne devront pas y figurer. Les cantons décideront librement des réseaux qu'ils veulent intégrer aux plans ou non. Les réseaux de voies cyclables pour la vie quotidienne desserviront surtout les agglomérations et les zones urbanisées, raison pour laquelle ils seront intégrés de préférence dans les plans communaux ou régionaux. Les réseaux de voies cyclables pour les loisirs, dont l'importance dépasse généralement le cadre local, devront quant à eux figurer également dans les plans cantonaux, en complément aux plans régionaux.

Al. 1, let. b : pour qu'ils remplissent la fonction souhaitée d'instruments dynamiques de gestion et de coordination, les plans des réseaux de voies cyclables devront être systématiquement réexaminés et adaptés dès que la situation évolue ou que de nouvelles tâches sont définies. Il n'est toutefois pas prévu de fixer la fréquence de ces révisions dans la législation fédérale. Les cantons pourront donc la choisir eux-mêmes, en la coordonnant avec leurs pratiques en matière de planification, par exemple dans le domaine des transports.

Al. 2 : pour que les réseaux aient l'efficacité escomptée, les plans devront être contraignants pour les autorités. Ce sera important surtout pour assurer la coordination avec d'autres projets ayant une incidence sur l'aménagement du territoire, ainsi que le raccordement aux réseaux voisins. Au demeurant, il appartiendra aux cantons de décider si le caractère contraignant des plans se limitera aux autorités ou s'étendra à d'autres acteurs. Ils seront par exemple libres de déclarer que certains plans lient également les propriétaires fonciers. Enfin, s'ils délèguent tout ou partie de leurs tâches aux communes, les cantons devront veiller à ce que les communes les remplissent comme eux-mêmes l'auraient fait. Si cela va de soi, il est tout de même nécessaire de le préciser, car la Confédération n'a pas le pouvoir ni le droit de régler les relations entre les cantons et les communes.

Al. 3 : conformément à l'al. 2, la procédure d'établissement des plans sera du ressort des cantons²², qui pourront ainsi s'appuyer par exemple sur leur droit routier qui a fait ses preuves. L'al. 3 prescrit uniquement que les cantons seront tenus de faire participer les acteurs concernés ainsi que les organisations et les services fédéraux intéressés à la procédure. Que les cantons fassent appel à leurs propres services intéressés va de soi. Les acteurs concernés sont notamment les propriétaires fonciers et les organisations ayant qualité pour recourir conformément à l'art. 17. De plus, étant donné que les plans des réseaux de voies cyclables lieront également les services fédéraux spécialisés en vertu de l'art. 12, mais que la Confédération ne pourra pas les approuver elle-même, il est important que les services fédéraux concernés soient impliqués à temps dans la procédure. Enfin, pour garantir que l'obligation de planifier soit respectée, il est également crucial que les cantons veillent à l'exécution des tâches de planification, d'aménagement et d'entretien des réseaux communaux de voies cyclables même s'ils ont délégué ces tâches aux communes.

Al. 4 : pour permettre une coordination efficace, les plans devront être facilement accessibles à la Confédération, aux cantons et aux communes, ainsi qu'aux tiers

²² Les cantons devront également observer les autres dispositions du droit fédéral, en particulier la Constitution ainsi que le droit de l'aménagement du territoire et celui de l'environnement.

chargés de la planification d'infrastructures ayant une incidence sur l'aménagement du territoire (par ex. bureaux de planification, entreprises touristiques, prestataires de services). De plus, le fait que les plans devront être disponibles sous forme électronique répond à une attente générale et correspond à la pratique des cantons.

L'art. 5 se fonde sur la LPCR sur le plan du contenu, mais a été formulé de façon plus moderne et complété avec l'al. 4. Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LPCR n'est pas adaptée.

Art. 6 Principes en matière de planification

La compétence législative limitée aux principes (cf. ch. 1.3) inclut la définition des principes de planification à observer pour atteindre le but visé dans la Constitution. Ces principes constituent des lignes directrices dont il faut tenir compte dans les travaux de planification. Ils ne doivent toutefois pas restreindre de manière importante la marge de manœuvre des cantons dans d'application du droit : le choix des standards de construction, par exemple, sera laissé aux cantons, qui pourront s'appuyer sur des normes techniques²³ et des aides à l'exécution existantes ou également édicter les leurs. Les principes en matière de planification arrêtés dans le droit fédéral se contentent donc de fixer d'importants objectifs qualitatifs, dont la qualification demeurera du ressort des cantons.

Le vélo est le seul mode de transport pour lequel le nombre de tués et de blessés dans des accidents a augmenté ces dernières années. L'amélioration de la sécurité routière pour le trafic cycliste est donc un objectif majeur du Conseil fédéral et constituait également un élément central du débat et de la votation sur l'arrêté fédéral concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres. Même si les causes de l'augmentation du nombre d'accidents sont très variées, des réseaux cyclables soigneusement planifiés et construits, avec notamment des voies suffisamment larges et un désenchevêtrement adéquat des divers modes de transport, contribueront de manière importante à la réduction du nombre de points noirs ou d'endroits dangereux, voire à leur élimination. Pour soutenir les efforts entrepris à cette fin, la nouvelle loi définit les objectifs qualitatifs reconnus à chaque niveau de compétence sous la forme de principes généraux en matière de planification.

Let. a : pour que les réseaux de routes ou de chemins remplissent leur fonction, il est primordial qu'ils soient continus et homogènes. En ce qui concerne les réseaux de voies cyclables, cela signifie que tous les points de départ et d'arrivée doivent être reliés entre eux et que les voies cyclables doivent pouvoir être parcourues de bout en bout, sans interruption. À cet égard, les lieux cités à l'art. 3, al. 3, ainsi qu'à l'art. 4, al. 3 figurent au premier plan.

Let. b : le vélo est un véhicule mû essentiellement par la force musculaire²⁴. Il s'ensuit que le critère de qualité d'une bonne infrastructure cyclable, qui fait qu'elle est acceptée par les usagers, est un tracé permettant de circuler en gaspillant le moins d'énergie possible. Les détours, arrêts et montées non indispensables sont donc

²³ Par exemple : normes VSS 640 060 et 40 252, recommandations du bpa

²⁴ Le droit de la circulation routière fait la distinction entre les cycles et les cyclomoteurs. Les vélos électriques sont assimilés à ces derniers.

autant d'éléments pénalisant les réseaux de voies cyclables pour la vie quotidienne. C'est pourquoi il est important que ces réseaux présentent une densité et un maillage adéquats, avec un tracé direct.

Let. c : il est grandement nécessaire d'agir afin d'améliorer la sécurité du trafic cycliste, et ce pour diverses raisons. Les réseaux de voies cyclables devront donc être planifiés et aménagés de manière à ce qu'ils puissent être utilisés en toute sécurité. Une infrastructure lisible et pardonnant les erreurs, sur laquelle il est possible de circuler de manière intuitive et sans que les erreurs de conduite ou les hésitations n'aient de graves conséquences, peut largement contribuer à la sécurité routière. Les différences de vitesse entre les usagers sont notamment une source importante de conflits. Les voies cyclables devront donc, lorsque cela est possible et opportun, être séparées de la circulation piétonne ainsi que du trafic motorisé rapide. Il en résultera une amélioration non seulement de la sécurité mais également de la fluidité du trafic pour tous les usagers. En termes de sécurité, la séparation des voies cyclables par rapport au trafic motorisé est particulièrement importante là où le volume de trafic lourd est élevé. Cela étant, le trafic mixte ne s'en trouve nullement exclu, lorsque cela est opportun et que les conditions le permettent. La let. c ne doit donc pas être interprétée comme une interdiction par le droit fédéral de recourir à des solutions prévoyant un trafic mixte. Par ailleurs, l'inscription de ces critères de qualité dans la loi ne change rien au fait que les cyclistes, comme tous les autres usagers de la route, sont responsables de leur propre sécurité et de leur comportement, et qu'ils sont donc tenus d'adapter ce comportement à la situation et de respecter les règles de la circulation²⁵. La responsabilité individuelle atteint ses limites lorsque des dangers atypiques ne peuvent être décelés malgré l'observation de toutes les précautions nécessaires. Enfin, les principes en matière de planification ne changent rien non plus aux règles régissant la responsabilité civile, comme la responsabilité pour des bâtiments et autres ouvrages prévue à l'art. 58 du code des obligations.

Let. d : pour accroître le sentiment de sécurité, le confort de conduite et la visibilité du tracé, il est également important que les voies cyclables présentent un standard d'aménagement homogène adapté à leur fonction, garantissant que la forme du tracé et le standard de sécurité des voies cyclables restent les mêmes sur de longs tronçons et ne changent pas sans motif à brefs intervalles.

Let. e : tout comme les piétons, les cyclistes sont davantage exposés que les automobilistes aux conditions ambiantes et aux facteurs environnementaux. Les émissions de bruit et de gaz d'échappement, par exemple, leur sont particulièrement désagréables. L'attrait des voies cyclables et, pour celles affectées aux déplacements de loisirs, le caractère reposant qu'elles offrent jouent donc un rôle très important. Les critères essentiels à cet égard sont une faible exposition au bruit et aux gaz d'échappement, un fort sentiment de sécurité, un environnement attrayant et un revêtement approprié. Pour les déplacements quotidiens et les circuits de randonnée à vélo, il y a lieu de privilégier les revêtements stabilisés, en dur, tandis que pour les parcours VTT, on préférera des chemins non stabilisés, au revêtement naturel.

Le législateur a renoncé à compléter la LCPR avec des principes en matière de planification pour les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre,

²⁵ Art. 26 ss LCR et OCR

étant donné que ces principes figurent déjà dans les guides correspondants élaborés par la Confédération.

Art. 7 Coordination

Conformément à l'art. 2 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), la Confédération, les cantons et les communes doivent se coordonner entre eux et avec les autres autorités assumant des tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire. Le Conseil fédéral surveillera le respect de cette obligation de coordination à la faveur de l'examen et de l'approbation des plans directeurs cantonaux.

Dans la pratique, les voies cyclables sont souvent affectées à plusieurs utilisations, du fait par exemple que leur tracé suit des routes, des cours d'eau ou des chemins agricoles ou forestiers. Il est donc important que les autorités responsables de la planification des réseaux de voies cyclables harmonisent leurs plans de réseaux et les coordonnent avec les autres plans qui ont une incidence sur l'aménagement du territoire, tels que les plans routiers ou les plans de protection des eaux.

L'art. 7 se fonde sur la LPCR sur le plan du contenu, mais a été formulé de façon plus moderne. Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LPCR n'est pas adaptée.

Art. 8 Aménagement et entretien

Al. 1 : l'art. 88, al. 2, Cst. dispose que l'aménagement et l'entretien des réseaux de voies cyclables – qui incluent leur entretien et leur signalisation – sont du ressort des cantons. En tant que premiers propriétaires de routes et de voies cyclables, les communes sont par conséquent également associées, en fonction du système de répartition des tâches en vigueur dans le canton. Un élément important de l'entretien consiste à garantir que les voies cyclables puissent être empruntées librement et sans danger. En effet, seules celles sur lesquelles il est possible de circuler librement remplissent effectivement leur fonction de réseau. À cet égard, il appartiendra aux cantons de décider de quelle manière et selon quelle procédure ils entendent garantir que les voies cyclables puissent être empruntées librement et en toute sécurité. La loi sur les voies cyclables ne précise toutefois pas ce qu'il faut comprendre concrètement par « en toute sécurité ». S'appliqueront donc dans ce domaine les règles générales du droit suisse, telles qu'elles ont été établies pour d'autres voies de communication, comme les routes et les chemins de randonnée pédestre, ainsi que dans le système normatif et la jurisprudence relatifs à la responsabilité civile pour des bâtiments et d'autres ouvrages²⁶. Les cantons peuvent exécuter eux-mêmes les tâches concernées ou les déléguer aux communes voire aussi à des organisations privées conformément à l'art. 10. Il leur incombe cependant dans tous les cas d'assurer la surveillance de leur exécution.

²⁶ Pour les chemins de randonnée pédestre : cf. OFROU et Suisse Rando (éd.), Prévention des risques et responsabilité sur les chemins de randonnée pédestre – Guide, Guide de recommandations de la mobilité douce n° 15, Berne, 2017.

Al. 2 : de nombreuses tâches cantonales sont susceptibles de porter atteinte aux voies cyclables. À l'instar de l'art. 88, al. 3, Cst. qui oblige la Confédération à prendre en considération les réseaux de voies cyclables dans l'accomplissement de ses tâches, l'art. 8, al. 2, du projet de loi impose également aux cantons et aux communes de tenir compte des voies cyclables et des réseaux correspondants. Cette obligation s'applique non seulement aux tâches ayant une incidence sur l'aménagement du territoire, mais aussi à des tâches comme l'entretien des voies, la gestion du trafic et le service hivernal. Cette prise en considération obligatoire correspond à une règle générale, selon laquelle il faut toujours procéder à une pesée des intérêts publics concernés. Il ne doit cependant pas en résulter une hiérarchisation des intérêts. Cette pesée des divers intérêts en jeu est réservée aux autorités compétentes. Leur marge d'appréciation demeure garantie.

L'art. 8 se fonde sur la LPCR sur le plan du contenu, mais a été formulé de façon plus moderne et adapté aux intérêts du trafic cycliste ainsi qu'aux infrastructures ad hoc. Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LPCR n'est pas adaptée.

Art. 9 Remplacement

Al. 1 : afin de garantir la fiabilité de la planification et de préserver la qualité des réseaux, il est essentiel de remplacer les réseaux ou parties de réseaux de voies cyclables qui doivent être supprimés dès lors qu'ils ne remplissent plus les exigences qualitatives en matière de sécurité et d'attractivité en raison de leur dégradation trop importante. Conformément à la pratique couramment suivie pour les chemins de randonnée pédestre, il y aura lieu de commencer par examiner s'il est possible de dérouter les voies cyclables condamnées sur d'autres voies existantes. Si aucune solution de remplacement adéquate ne peut être trouvée de cette manière, il faudra prévoir la création de nouvelles infrastructures.

Lors de l'examen de la proportionnalité de la solution de remplacement, il faudra tenir compte des conditions locales, autrement dit de la place disponible et des conditions de circulation globales. Sera réputée adéquate la solution de remplacement qui ne réduira pas la sécurité ni l'attrait du réseau.

L'obligation de remplacement s'appliquera aussi bien aux réseaux existants de voies cyclables qu'à ceux qui seront planifiés conformément à l'art. 4. En d'autres termes, si un réseau planifié ne peut être réalisé en raison de la mise en œuvre d'une autre mesure ayant une incidence sur l'aménagement du territoire, il faudra le remplacer de façon adéquate moyennant une modification des plans.

L'art. 88, al. 3, Cst. limite l'obligation de remplacement à la seule Confédération, si bien que l'extension de cette obligation aux cantons et aux communes devra se fonder sur le droit cantonal. À cet égard, le projet de loi prévoit que l'obligation de remplacement aura une portée générale.

Al. 2 : cet alinéa énumère les atteintes qui pourraient obliger à remplacer une voie cyclable. L'énumération n'est pas exhaustive, ce qui permettra de tenir compte d'éventuelles autres atteintes résultant de nouveaux développements.

Let. a et b : les voies cyclables qui ne pourront plus être empruntées librement et de bout en bout ne pourront plus non plus remplir la fonction prévue dans les plans.

Let. c : comme souligné plus haut, le fait de pouvoir emprunter les voies cyclables en toute sécurité est un aspect essentiel de leur accessibilité. La fréquence et la vitesse des véhicules à moteur qui y circulent jouent à cet égard un rôle déterminant. D'autres facteurs d'insécurité découlent par exemple d'une forte exposition à des dangers naturels, tels que des chutes de pierre ou des inondations.

Let. d : les itinéraires de loisirs peuvent non seulement être pénalisés en raison d'une accessibilité réduite (let. a à c), mais également perdre leur fonction du fait que des activités ayant une incidence sur l'aménagement du territoire nuisent à leur caractère reposant. Ce dernier tient à plusieurs facteurs, à commencer par des revêtements appropriés, de beaux paysages et un environnement agréable dépourvu de nuisances (bruit, pollution). À titre d'exemple, les sentiers des parcours VTT ne remplissent plus leur fonction dès lors qu'ils sont transformés en chemins stabilisés doté d'un revêtement en dur. Il est cependant aussi possible qu'une voie cyclable en dur servant aux déplacements quotidiens doive être remplacée et réaménagée en sentier naturel pour des raisons de protection de la nature.

Al. 3 : la Confédération laisse aux cantons la possibilité de prévoir des exceptions s'ils jugent que l'obligation générale de remplacement est trop contraignante.

Al. 4 : s'il incombe à la Confédération de remplacer des voies cyclables, les coûts qui en résultent seront imputés sur le projet fédéral concerné (art. 11, al. 2). Chaque canton devra en outre régler qui aura l'obligation de remplacer les voies cyclables éventuellement supprimées sur son territoire. De manière générale, il pourra soit imposer cette obligation à l'auteur de la suppression, soit veiller lui-même à un remplacement approprié, peu importe qui est à l'origine de la suppression.

L'art. 9 se fonde sur la LPCR sur le plan du contenu, mais a été formulé de façon plus moderne, amélioré au niveau de sa structure et adapté aux particularités du cyclisme. Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LPCR n'est pas adaptée.

Art. 10 Collaboration avec des organisations privées spécialisées

Al. 1 : compte tenu des conditions-cadres prévues et pour des raisons organisationnelles, économiques et techniques, il est judicieux que les cantons et, le cas échéant, les communes puissent faire appel aux ressources des organisations privées spécialisées. Un tel partenariat sera à l'avantage de toutes les parties. Les cantons et, le cas échéant, les communes décideront eux-mêmes de collaborer ou non avec les organisations spécialisées et, auquel cas, de les indemniser ou non. La seule exigence minimale prévue par le droit fédéral concerne la participation à l'établissement des plans des réseaux (cf. art. 4 LAT).

Une telle collaboration s'inscrira essentiellement dans les cadres suivants : préparation de bases décisionnelles pour la planification, l'aménagement et l'entretien des réseaux de voies cyclables (y c. la signalisation), coordination des intérêts, information relative aux réseaux de voies cyclables et activités dans les domaines de la formation et du perfectionnement.

Al. 2 : les cantons peuvent collaborer avec les organisations spécialisées, et pas seulement pour l'exécution de leurs propres tâches. Le cas échéant, il est judicieux et efficace qu'ils délèguent à ces organisations tout ou partie de tâches concrètes et qu'ils les indemnisent en conséquence pour cette mission.

Art. 11 Autres intérêts à prendre en considération

La prise en considération d'autres intérêts, qui implique toujours de peser les intérêts en jeu et de trouver des compromis, va de soi dans l'exécution des tâches ayant une incidence sur l'aménagement du territoire et vaut pour l'ensemble des tâches cantonales relevant de la planification, de l'aménagement et de l'entretien des réseaux de voies cyclables au niveau organisationnel, technique et juridique.

Art. 12 Prise en considération des voies cyclables dans le cadre des tâches de la Confédération

Al. 1, let. a : lors de la construction d'installations propres, la Confédération devra coordonner les divers intérêts en jeu et tenir compte des réseaux existants et prévus de voies cyclables. Sont concernées par exemple les installations militaires et les infrastructures de transport fédérales. Leur planification, leur aménagement et leur entretien devront tenir compte des infrastructures destinées au trafic cycliste, qui devront être de grande qualité et coordonnées avec les réseaux cantonaux et communaux de voies cyclables. Par « grande qualité », on entend que les principes en matière de planification fixés à l'art. 5 seront respectés du mieux possible, compte tenu des circonstances. Cela exclut toute solution minimaliste. La qualité est importante en particulier aux abords des jonctions des routes nationales, aux fins de l'amélioration de la sécurité et de la fluidité du trafic pour tous les usagers de la route.

Al. 1, let. b et c : lors de l'octroi d'autorisations et de concessions, par exemple pour les transports publics ou pour la construction et l'exploitation de centrales électriques, ou de l'allocation de subventions, par exemple pour la construction de chemins agricoles, le service fédéral spécialisé responsable des voies cyclables devra être consulté. Il pourra proposer à l'autorité de décision d'imposer des charges ou, si nécessaire, demander le refus du projet concerné.

Al. 2 : la prise en considération des réseaux de voies cyclables pourra occasionner des coûts, dus par exemple au déplacement d'une voie cyclable et à la signalisation de son nouveau tracé. Ces coûts seront imputés sur le crédit alloué à l'objet concerné ou subventionnés au même taux que ce dernier, conformément au principe de causalité.

L'art. 12 se fonde sur l'art. 10 LPCR sur le plan du contenu, mais a été formulé de façon plus moderne et sa structure a été améliorée (y c. le titre). Parmi les modifications figurent notamment l'inscription de l'obligation de remplacement à l'al. 1, let. d ou encore l'actualisation du titre.

Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LPCR n'est pas adaptée.

Art. 13 Conseils aux cantons, aux communes et aux tiers

Selon cette disposition, le soutien apporté par la Confédération consistera uniquement à fournir des bases décisionnelles et à prodiguer des conseils techniques aux autorités chargées de l'exécution de la loi sur les voies cyclables, ce qui inclut par exemple le suivi et l'analyse de projets pilotes, mais pas leur réalisation. Ce dernier aspect servira à acquérir des connaissances de base, qui pourront ensuite être mise à la disposition des autorités d'exécution. Jusqu'à présent, les contributions fédérales aux infrastructures cantonales et communales destinées au trafic cycliste ne peuvent être versées que dans le cadre de projets d'agglomération. Les bases légales permettant à la Confédération de financer (partiellement) des infrastructures destinées au trafic cycliste nécessaires pour les projets pilotes font défaut.

L'art. 13 se fonde sur l'art. 11 LPCR sur le plan du contenu. Il a été formulé de façon plus moderne et précisé compte tenu de la mise à jour de la base constitutionnelle (implication des communes et de tiers). Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LPCR n'est pas adaptée.

Art. 14 Information du public

Dans la formulation de l'art. 88 Cst., on a préféré utiliser le terme d'« informations » sur les réseaux de voies cyclables plutôt que celui de « communication », au sens plus large²⁷. La Confédération a ainsi le droit et l'obligation d'obtenir, de préparer et de diffuser des informations générales sur les réseaux de voies cyclables et sur leur utilisation. Le soutien par la Confédération de campagnes d'image visant à promouvoir le trafic cycliste est explicitement exclu. Cette restriction ne s'applique pas aux cantons ni aux communes. Le fait que la Confédération doive se limiter à des informations techniques générales ne concerne pas les « mesures d'information et de communication fondées sur d'autres bases légales, par exemple dans le cadre des législations sur l'énergie, l'environnement, la santé ou la promotion du tourisme ».

Al. 1, let. a : disposer d'infrastructures de haute qualité est l'une des premières conditions préalables à l'amélioration de la sécurité routière, à la fluidification du trafic pour l'ensemble des usagers de la route et au renforcement global du trafic cycliste. La planification et l'aménagement des infrastructures destinées au trafic cycliste pourraient être mieux acceptés grâce à des informations adéquates au sujet des conséquences sur le système global de transport, de la faible consommation de ressources (aires de circulation, énergie) ou des faibles émissions atmosphériques et sonores.

Al. 1, let. b : à titre d'exemple, les données statistiques sur l'utilisation des infrastructures de transport et sur les flux de trafic, les enquêtes sur le nombre d'accidents, les considérations de coût et d'utilité ainsi que les informations relatives aux innovations techniques et aux nouveautés réglementaires constituent des aspects essentiels de la planification et de l'aménagement de réseaux de voies cyclables. Ces connaissances fondamentales relatives au cadre technique, juridique et

²⁷ FF 2017 5562

organisationnel applicable au trafic cycliste contribuent notamment à appuyer des décisions politiques en faveur d'infrastructures de qualité destinées au trafic cycliste et à apporter de nouveaux éclairages.

Al. 2 : les géodonnées de base harmonisées concernant les infrastructures destinées au trafic cycliste facilitent la planification et l'entretien des réseaux de voies cyclables, tout en servant de précieuse aide à l'exécution pour les cantons et les communes. Elles sont en outre indispensables pour fournir aux cyclistes des informations en temps réel sur la qualité et l'état (fermetures de voies cyclables, déviations) de ces infrastructures pour la vie quotidienne et les loisirs. Elles incluent également les offres de parkings pour vélos ou des informations sur les systèmes de vélos en libre-service ou sur les infrastructures de recharge des vélos électriques. Soulignons que les informations en temps réel ne cessent de gagner en importance avec le développement des offres de mobilité multimodales (par ex. guidage routier) et de la conduite automatisée. Pour la publication des géodonnées de base harmonisées, la Confédération doit collaborer avec les cantons et les communes.

Al. 3 : les informations techniques ne sont pas censées être collectées et fournies uniquement par la Confédération. Les cantons et des tiers peuvent également préparer et diffuser des informations techniques sur le trafic cycliste et son rôle dans le système global de transport. S'ils s'attèlent à cette tâche, la Confédération peut les soutenir en se fondant sur le rôle de soutien et de coordination que lui confère l'art. 88, al. 2, Cst.

Art. 15 Soutien aux organisations privées spécialisées

Le présent article précise la compétence inscrite à l'art. 88, al. 2, Cst., qui permet à la Confédération de soutenir des « tiers ». L'actuelle collaboration de la Confédération avec les organisations spécialisées dans le domaine du trafic cycliste, qui est modeste compte tenu des bases légales plus restreintes mais qui a fait ses preuves, doit se poursuivre et s'intensifier.

Al. 1 : le soutien aux organisations spécialisées devra être assuré au moyen d'une méthode éprouvée, à savoir avec des contrats de droit public²⁸ (contrats de subvention ou accords sur les prestations). Pour garantir le succès de la collaboration avec ces organisations, il est impératif de décrire les prestations à fournir avec précision et d'effectuer un contrôle efficace de la qualité et des coûts.

Al. 2 : seules les organisations spécialisées qui œuvrent au niveau national dans le domaine du trafic cycliste (let. a), qui poursuivent – conformément à leurs statuts – un but idéal dans le domaine du trafic cycliste depuis au moins trois ans et dont les éventuelles activités à but lucratif contribuent à l'accomplissement du but idéal (let. b) ont droit aux contributions.

Pour l'usage du vélo au quotidien, il s'agit en premier lieu de la Conférence Vélo Suisse, au sein de laquelle de nombreux responsables cantonaux et communaux des aménagements cyclables sont représentés, et de Pro Vélo Suisse qui, en tant

²⁸ Cf. art. 16, al. 2, de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu ; RS 616.1)

qu'organisation bien établie au niveau régional et cantonal dans le domaine de l'information spécialisée (par ex. en ce qui concerne le comportement dans la circulation) est très crédible et bien acceptée auprès des cyclistes. Pour le *cyclisme de loisirs*, la principale organisation spécialisée est la fondation SuisseMobile, qui est partenaire de La Suisse à vélo et La Suisse à VTT.

Art. 16 Services spécialisés

Al. 1 : l'amélioration de la situation pour le trafic cycliste dépend de mesures non seulement de planification, de construction et d'exploitation, mais également de conseil, de formation, d'information et de relations publiques. Tous ces domaines sont étroitement liés entre eux et les activités qui en découlent doivent être coordonnées. La désignation de services spécialisés chargés de cette coordination a fait ses preuves depuis plusieurs décennies, en particulier pour les chemins et sentiers pédestres, mais également dans le domaine du trafic cycliste, pour lequel 23 cantons sur 26 disposent déjà de tels services spécialisés. Les cantons n'auront toutefois pas forcément besoin de créer un nouveau service. Les petits cantons en particulier devraient pouvoir déléguer ces tâches de coordination à un service cantonal existant.

Al. 2 : à la Confédération, sur le plan organisationnel, le trafic cycliste est rattaché au domaine Mobilité douce et voies de communication historiques de l'OFROU. Il paraît donc judicieux de désigner cet office comme service spécialisé de la Confédération, puisqu'il dispose déjà des connaissances techniques et des contacts nécessaires.

Art. 17 Qualité pour recourir

Le droit de recours des organisations est un modèle d'aide à l'exécution qui a fait ses preuves, et la solution proposée dans le projet de loi s'inspire des exemples figurant à l'art. 12 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)²⁹ ainsi qu'aux art. 55 ss de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)³⁰. Elle prévoit que seules les organisations d'importance nationale qui, conformément à leurs statuts, poursuivent un but non lucratif dans le domaine du trafic cycliste depuis au moins trois ans et sont reconnues comme telles par le département compétent pourront exercer le droit de recours (idéal) des organisations³¹. De plus, comme pour les chemins et sentiers pédestres, ce droit de recours n'a qu'une portée limitée, car les normes fédérales se contentent de fixer quelques principes, qui ne sont en outre que rarement justiciables. Ainsi, seuls les plans de réseaux liant les autorités pourront être attaqués en justice et non ceux des particuliers. Le droit de recours des organisations inscrit dans la LCPR est important surtout parce qu'il permet de réunir les services responsables de la construction et les organisations spécialisées autour d'une même table et de négocier des

²⁹ RS 451

³⁰ RS 814.01

³¹ Concernant l'historique de l'adoption de la LCPR et ses dispositions, voir MEIER REGINA, *Das ideelle Verbandsbeschwerderecht*, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zurich, 2015, pp. 110 ss

solutions³². Ce modèle est indiqué pour les voies cyclables également, car il s'agit souvent de faire une pesée de divers intérêts publics concurrents, relevant par exemple de la planification du trafic, de la circulation routière, de la promotion de la mobilité piétonne et cycliste, ou encore de l'égalité de traitement des personnes en situation de handicap.

Le droit de recours des organisations prévu dans la LCPR peut être exercé principalement contre des décisions, mais aussi contre des plans d'affectation (liant les propriétaires) et – si le droit procédural applicable le prévoit – contre des règles de droit. Pour des raisons de commodité, cette réglementation est reprise dans la LVC. Pourront faire l'objet d'un recours les violations non seulement du droit fédéral mais également d'un éventuel droit cantonal régissant les réseaux de voies cyclables. Le droit de recours des organisations au niveau fédéral s'appliquera également dans les procédures cantonales, car la qualité pour recourir ne peut pas être définie plus précisément dans ces procédures que dans les procédures ultérieures devant le Tribunal fédéral. Repris de la LCPR, le droit de recours des organisations selon la LVC ne crée pas de nouvelles compétences et procédures, mais permet uniquement aux organisations spécialisées d'importance nationale reconnues d'utiliser les voies de droit existantes³³.

Al. 1 : selon le droit procédural de la Confédération et des cantons, une organisation peut faire opposition à une décision prévue et recourir contre une décision rendue à condition qu'une grande partie de ses membres ait qualité pour recourir et qu'elle soit statutairement habilitée à défendre leurs intérêts (droit de recours égoïste des organisations³⁴). Si elle entend au contraire défendre des intérêts publics par idéal, elle ne peut le faire qu'en vertu d'une base légale l'y autorisant expressément (droit de recours idéal des organisations³⁵). Le droit fédéral prévoit un droit de recours des organisations dans les domaines suivants : protection de la nature et du paysage, protection de l'environnement, surveillance des prix, égalité entre hommes et femmes, égalité de traitement des personnes en situation de handicap et chemins et sentiers pédestres.

Le fait de restreindre ce droit aux organisations spécialisées d'importance nationale garantit que d'autres organisations, en particulier les organisations locales ou celles créées ad hoc, ne pourront dès lors déposer de recours qu'en vertu d'une réglementation cantonale expresse et uniquement devant des instances cantonales. Cette mesure permet de garantir que seules les organisations d'importance nationale se consacrant durablement à la promotion du trafic cycliste auront qualité pour recourir en vertu du droit fédéral. À cette fin, les enjeux liés au trafic cycliste devront ressortir des buts statutaires. L'al. 1 restreint non seulement le cercle des organisations ayant qualité pour recourir, mais également l'objet du recours, celui-ci devant porter sur les voies cyclables. Contrairement à ce que prévoient la LPN et la

³² MEIER REGINA, *Das ideelle Verbandsbeschwerderecht*, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zurich, 2015, p. 120

³³ MEIER REGINA, *Das ideelle Verbandsbeschwerderecht*, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zurich, 2015, p. 110 ss

³⁴ Exemple : ATF 1C 566/2017 du 22 mars 2018 (ATE vs Zurich, qualité pour exercer le droit de recours égoïste des organisations)

³⁵ Exemple : ATF 1C 97/2017 du 19 septembre 2018 (Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage [FP] et Mountain Wilderness Suisse vs Icogne, qualité pour exercer le droit de recours idéal des organisations)

LPE, la restriction matérielle qui est posée n'est pas limitée aux griefs visés dans les statuts (cf. art. 12, al. 2, LPN et art. 55, al. 2, LPE).

Enfin, les communes, indépendamment du fait que le canton leur accorde ou non le droit de recourir, seront admises à la procédure en vertu du droit fédéral lorsque leur territoire sera concerné, autrement dit lorsqu'il en ira de leurs intérêts souverains en matière d'aménagement du territoire.

Al. 2 : le droit de recours des cantons est utile lorsqu'il s'agit d'harmoniser les projets fédéraux avec les plans cantonaux.

Al. 3 : conformément aux autres actes législatifs prévoyant un droit de recours des organisations, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) désigne par voie d'ordonnance les organisations nationales ayant qualité pour recourir.

Al. 4, 5 et 6 : ces dispositions recouperont celles réglant les autres droits de recours des organisations prévus par le droit fédéral dans la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et dans la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)³⁶. La décision devra être communiquée conformément au droit procédural fédéral ou cantonal applicable et de manière à ce que les organisations désignées par le DETEC comme ayant qualité pour recourir puissent prendre connaissance du projet et se rendre compte de sa portée. Si elles n'agissent pas à ce moment, les organisations ne pourront plus intervenir dans la suite de la procédure, sauf si la décision est modifiée en cours de procédure et que la modification les concerne. Si le droit procédural applicable prévoit une procédure d'opposition en amont de la décision, ce droit d'opposition devra être exercé, faute de quoi le droit de recours s'éteindra.

Art. 18 Délai d'établissement des plans

Al. 1 : les cantons devront établir les plans de réseau nécessaires en temps utile. Étant donné que la plupart d'entre eux disposent déjà d'une planification détaillée, un délai de cinq ans semble raisonnable. L'al. 2 prévoit toutefois la possibilité de le prolonger.

Al. 2 : si des plans ne peuvent pas être mis en vigueur dans le délai de cinq ans pour de justes motifs, le délai pourra être prolongé, mais uniquement pour certaines régions et non pour tout un canton.

Art. 19 Modification d'autres actes

Les modifications d'autres actes sont commentées ci-après.

³⁶ MEIER REGINA, *Das ideelle Verbandsbeschwerderecht*, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zurich, 2015, p. 119

2.2

Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR)

Art. 1

L'article sur le but de la LCPR est reformulé par analogie avec l'article correspondant de la loi sur les voies cyclables sur la base de la modification de l'art. 88 Cst..

Art. 4a Principes en matière de planification

Le législateur a renoncé à compléter la LCPR par un article sur les principes en matière de planification analogue à celui de la loi sur les voies cyclables, car ces principes sont déjà présentés en détail dans les aides à l'exécution fournies par la Confédération pour la planification, l'aménagement et l'entretien des réseaux de chemins et de sentiers pédestres.

Art. 11a Information

À la suite du complément apporté à l'article constitutionnel, la Confédération est désormais habilitée à fournir des informations non seulement sur les voies cyclables mais également sur les chemins et sentiers pédestres, ainsi qu'à mettre à disposition des géodonnées de base sur ces derniers. Il convient donc de compléter la LCPR par analogie avec l'article correspondant de la loi sur les voies cyclables.

Art. 12 Soutien aux organisations privées spécialisées

Les dispositions de la LCPR relatives aux subventions ne sont plus en adéquation avec la législation actuelle en la matière et ont donc été adaptées par analogie avec celles de la loi sur les voies cyclables.

Art. 14 Qualité pour recourir

Les dispositions de la LCPR relatives à la qualité pour recourir et à la procédure de recours ne correspondent plus à la pratique législative actuelle. La qualité pour recourir a donc été adaptée par analogie avec celle de la loi sur les voies cyclables.

2.3

Loi fédérale sur les routes nationales (LRN)

Art. 6h

Selon la formulation actuelle de l'art. 6 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN), les routes nationales comprennent, outre la chaussée, toutes

les installations nécessaires à l'aménagement rationnel des routes. Sont cités à titre d'exemple les ouvrages d'art, les jonctions, les places de stationnement, les signaux, les installations pour l'utilisation et l'entretien des routes, les plantations ainsi que les talus dont l'exploitation ne peut pas être attendue des riverains. Le terme « chaussée » n'est pas défini de manière plus précise en ce qui concerne l'intégration des surfaces destinées aux piétons et aux cyclistes, telles que les bandes cyclables, les trottoirs ainsi que les chemins pour piétons et les pistes cyclables séparés physiquement de la chaussée réservée au trafic motorisé. Cette absence de précision génère un flou autour de la délimitation des compétences en matière d'exploitation, d'entretien et d'aménagement des tronçons routiers concernés.

La précision apportée dans la LRN concernant la notion de « chaussée » permet de régler clairement dans la loi la question de la compétence. Ainsi, au niveau des jonctions vers des routes nationales de 1^{re} ou de 2^e classe ainsi que sur les routes nationales de 3^e classe, les surfaces destinées aux piétons et aux cyclistes font partie intégrante de la chaussée. Par nature, la construction, l'exploitation et l'entretien de ces surfaces affectées à la mobilité douce relèvent de la compétence de la Confédération. Les cantons et les communes concernés seront impliqués dans la planification. La restriction aux jonctions et aux routes nationales de 3^e classe découle du fait que ces routes, contrairement aux routes nationales de 1^{re} ou de 2^e classe (autoroutes et semi-autoroutes) sont également ouvertes à la mobilité douce (cf. art. 4, al. 1, LRN).

Enfin, l'adaptation proposée de l'art. 6 LRN apportera une sécurité juridique. La Confédération, dans son rôle de maître d'ouvrage, pourra contribuer de manière déterminante à l'amélioration des infrastructures destinées au trafic cycliste sur le domaine des routes nationales.

3 Autres mesures de promotion de la mobilité piétonne et du trafic cycliste applicables par la Confédération

L'Office fédéral des routes (OFROU) soutient d'ores et déjà des activités dans le domaine du trafic cycliste dans le cadre des compétences dévolues à la Confédération. Il a pris diverses mesures en faveur de la mobilité piétonne et cycliste.

Parmi elles figurent notamment la promotion d'autoroutes cyclables nationales. Des études de potentiel et de faisabilité au niveau national sont en cours de réalisation pour déterminer dans quelle mesure il serait possible de réaliser des autoroutes cyclables le long des infrastructures de transport nationales (rail et route) et de les coordonner avec les réseaux cantonaux de voies cyclables. Pour ce faire, il est impératif de clarifier les possibilités juridiques, organisationnelles, financières et techniques de réalisation d'un tel réseau. Les autoroutes cyclables sont des liaisons d'excellente qualité intégrées aux réseaux de voies cyclables. Elles relient des destinations importantes, au potentiel élevé, sur de grandes distances, et offrent aux cyclistes la possibilité de rouler de manière fluide et confortable. Elles passent en règle générale par des pistes cyclables bidirectionnelles ou des routes peu empruntées par le trafic motorisé. Elles sont susceptibles de décharger le trafic aussi

bien routier que ferroviaire, en particulier aux heures de pointe. Les études de potentiel et de faisabilité peuvent également servir de base pour la réponse au postulat Cattaneo 19.4631, que le Conseil fédéral recommande d'accepter.

Par ailleurs, en collaboration avec les cantons de Zoug et de Bâle-Campagne, des analyses d'efficacité des autoroutes cyclables seront réalisées dans le cadre de projets pilotes afin d'acquérir de l'expérience quant à leur mise en œuvre. Dans ce contexte, l'OFROU va déterminer si des bases légales supplémentaires sont nécessaires pour permettre à la Confédération de soutenir davantage des infrastructures en vue de la réalisation de projets pilotes. Il est actuellement possible, à la demande des cantons, de coordonner étroitement, sur le plan spatial et temporel, des tronçons d'autoroutes cyclables/de voies cyclables avec des projets de construction routière de l'OFROU qu'il est de toute façon prévu de réaliser, et ce afin de produire des effets de synergie et de générer des économies d'échelle.

Les projets d'agglomération constituent un autre champ d'action. À partir des projets d'agglomération de troisième génération, la Confédération soutient les infrastructures destinées au trafic cycliste dans les agglomérations par l'allocation de contributions forfaitaires. Leur part a donc considérablement augmenté par rapport aux projets des générations précédentes. S'agissant des projets de cinquième génération, des études seront réalisées pour déterminer s'il est nécessaire d'inscrire la réalisation d'un plus grand nombre d'autoroutes cyclables dans l'ordonnance concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA) et dans les directives y afférentes (DPTA).

Par ailleurs, le législateur vérifiera et améliorera si nécessaire la cohérence de la LCPR et de la loi sur les voies cyclables avec le droit de la circulation routière. Les règles applicables aux usagers de la route et aux véhicules (vélos, vélos électriques, engins assimilés à des véhicules) devront être passées à la loupe et adaptées au besoin.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

Comme indiqué dans le message relatif à l'arrêté fédéral concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres, les conséquences financières des nouvelles tâches de la Confédération prévues dans la loi sur les voies cyclables seront minimales³⁷. De plus, comme les moyens financiers supplémentaires nécessaires s'inscriront dans les limites des charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire) de l'OFROU, le projet de loi n'aura pas d'incidence sur le budget fédéral.

Les tâches similaires que la Confédération remplit dans le domaine des chemins et des sentiers pédestres depuis bientôt 40 ans lui coûtent environ 1,8 million de francs

³⁷ FF 2017 5563

par année. On peut donc présumer que l'application des nouvelles dispositions relatives aux voies cyclables occasionnera des charges équivalentes. Étant donné toutefois qu'en application des bases légales en vigueur – de moindre portée –, l'OFROU consacre déjà environ 0,7 million de francs par année à des activités concernant le trafic cycliste, les dépenses supplémentaires découlant des tâches inscrites dans la loi sur les voies cyclables se limiteront à 1,1 million de francs par année. Les moyens financiers supplémentaires requis seront alloués au crédit A231.0309 « Mobilité douce, chemins pour piétons et de randonnée pédestre »³⁸. Celui-ci atteindra ainsi le montant total de 3,6 millions de francs par année.

Comme aujourd'hui, une part de 30 % de ce crédit sera imputée au « financement spécial pour la circulation routière » (→ cf. remarque dans le budget du Conseil fédéral). Par rapport aux futures charges totales d'environ 3,6 millions de francs, cela représente pratiquement 1,1 million de francs par année.

Comme jusqu'à présent, une part de 70 % du crédit A231.0309 sera imputée aux moyens financiers généraux de l'OFROU. Par rapport aux futures charges totales de 3,6 millions de francs, cela représente environ 2,5 millions de francs par année. Ainsi, outre les 0,4 million de francs provenant du « financement spécial pour la circulation routière », il faudra transférer un supplément de 0,7 million de francs du crédit des moyens financiers généraux de l'OFROU vers le crédit A231.0309.

4.1.2 Conséquences pour le personnel

Dans le domaine des chemins et des sentiers pédestres, les charges de personnel que la Confédération assume pour l'accomplissement de ses tâches de coordination, d'aide à l'exécution et de fourniture des bases décisionnelles correspondent à 2,5 postes à plein temps. Moyennant une mise en œuvre similaire, les nouvelles dispositions concernant le trafic cycliste devraient entraîner des charges de personnel équivalentes. Étant donné qu'en application des bases légales en vigueur – de moindre portée –, l'OFROU affecte déjà un poste à plein temps à l'exercice et au soutien d'activités relevant du trafic cycliste, le surcroît de personnel équivaldra à 1,5 poste à plein temps. Il sera compensé parmi les effectifs actuels de l'OFROU.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

La planification, la construction et l'entretien des réseaux de voies cyclables et d'autres infrastructures destinées au trafic cycliste resteront de la compétence des cantons et des communes même sous le régime de la loi sur les voies cyclables. Aucune nouvelle tâche ne leur sera attribuée. La nouvelle loi fédérale se limite, conformément au principe de la subsidiarité et par analogie avec la législation sur les chemins et sentiers pédestres, à fixer quelques principes (en matière de planification) applicables à l'échelle nationale et allège par ailleurs le travail des cantons et des communes en leur apportant un soutien technique et une aide à la coordination.

³⁸ Budget 2020 du Conseil fédéral, tome 2B, p. 307 (→ [lien](#))

Les conséquences concrètes pour les cantons et les communes en matière de planification, d'organisation et de finances peuvent être évaluées sur la base de celles qu'avait eues la mise en œuvre de la LCPR. Celle-ci oblige les cantons en particulier à établir des plans des réseaux de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre et à désigner un service technique s'occupant de ces chemins. La loi sur les voies cyclables prévoit des obligations similaires. Or, à une exception près, tous les cantons ont déjà établi des plans de leurs réseaux de voies cyclables et 23 sur 26 ont déjà désigné un service spécialisé responsable du trafic cycliste, souvent regroupé avec celui responsable de la mobilité piétonne.

De plus, même sous le régime de la loi sur les voies cyclables, il appartiendra toujours aux cantons de décider eux-mêmes dans quelle mesure ils souhaitent investir dans la promotion du trafic cycliste et mettre des ressources financières à disposition pour améliorer les conditions-cadres de ce trafic, sur les plans juridique et organisationnel ainsi qu'en matière de planification, de construction et d'exploitation.

La plupart des cantons n'auront donc pas à supporter de nouvelles charges financières importantes découlant de la loi sur les voies cyclables.

4.3 Conséquences pour l'économie

La valorisation du trafic cycliste dans le système global de transport répond aux objectifs du Conseil fédéral en matière de politique des transports et contribue à la réalisation d'autres objectifs majeurs de la Confédération. Le trafic cycliste décharge les infrastructures de transport, n'émet pratiquement pas de CO₂ ni d'autres gaz, est adapté au milieu urbain, préserve les ressources et est efficace sur le plan énergétique. Il est en outre bon marché, sain et accessible à la plupart des gens, sans grandes restrictions et en tout temps. Ses conséquences pour l'économie sont donc en tous points positives. Pour les pouvoirs publics aussi, les investissements dans les réseaux et autres infrastructures de la mobilité piétonne et cycliste sont très rentables³⁹. De nombreuses villes et régions touristiques promeuvent les offres de balades à vélo ou à VTT. Les excursions à vélo de la population suisse génèrent un chiffre d'affaires de 2,7 milliards de francs par année et sont un pilier de plus en plus important du tourisme estival. Le chiffre d'affaires généré par les touristes étrangers est estimé quant à lui à 67 millions de francs par année⁴⁰.

4.4 Conséquences pour la société

La valorisation du trafic cycliste et, partant, l'augmentation de sa part dans le trafic global sont non seulement à même de décharger les infrastructures du trafic individuel motorisé et des transports publics, mais elles contribuent également de

³⁹ OFROU/Infras (2003) : Efficience des investissements publics dans la locomotion douce, Berne ; disponible sous : www.ofrou.admin.ch > Thèmes > Mobilité douce > Dossiers stratégiques pour la mobilité douce

⁴⁰ OFROU/SuisseMobile (2015) : *Velofahren in der Schweiz 2014*, Berne, p. 73 ; disponible sous : www.ofrou.admin.ch > Thèmes > Mobilité douce > Documentation

façon importante à la réalisation d'autres objectifs fixés par le Conseil fédéral, tels que ceux mentionnés ci-après.

- **Augmentation de l'activité physique au quotidien pour améliorer la santé :** couvrir une partie de ses besoins de mobilité quotidienne à vélo est un moyen d'avoir une activité physique suffisante pour préserver sa santé. Approuvée par le Conseil fédéral et par la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) le 6 avril 2016, la Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT)⁴¹ fait de cette approche une importante mesure de prévention.
- **Renforcement d'une offre durable en matière de loisirs et de tourisme :** en Suisse, la pratique du vélo figure aujourd'hui parmi les activités de loisirs les plus appréciées et constitue ainsi un pilier important du tourisme estival (cf. 3.3).
- **Progrès technique et évolution sociale :** grâce au vélo électrique et aux systèmes de vélos en libre-service, les déplacements à vélo gagnent en importance dans de nombreuses villes et agglomérations et l'on observe de nouveau une nette accélération de la croissance du trafic cycliste. Il vaut donc la peine de s'engager davantage en faveur d'une infrastructure cyclable sûre et attrayante.
- **Prévention des accidents :** le nombre d'accidents de la route faisant des morts et des blessés est en constante diminution depuis des années. Cette baisse réjouissante s'explique par les différentes mesures de prévention mises en œuvre, en particulier le programme d'action « Via sicura ». Malheureusement, cette diminution du nombre de morts et de blessés n'est pas aussi marquée pour les piétons que pour les occupants de voitures de tourisme. Pour ce qui est des cyclistes, on observe même une tendance inverse : après une longue période de stagnation, le nombre de victimes d'accidents s'inscrit de nouveau à la hausse depuis plusieurs années, en raison notamment de l'essor du vélo électrique. Il est donc nécessaire d'agir pour améliorer la sécurité de la mobilité douce, en particulier du trafic cycliste. À cet égard, créer des voies cyclables continues et désenchevêtrer le trafic permet de limiter les problèmes de cohabitation entre les automobilistes, les cyclistes et les piétons. En outre, plus la différence de vitesse est faible entre les divers moyens de transport, moins les accidents sont nombreux et moins ils sont graves, autrement dit plus la sécurité routière augmente⁴².

⁴¹ Office fédéral de la santé publique/CDS (2016) : stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) 2017-2024, pp. 26 et 47 ; disponible sous : www.ofsp.admin.ch > Thèmes > Stratégie & politique > Stratégies nationales en matière de santé > Maladies non transmissibles

⁴² *The Relative (In)Effectiveness of Bicycle Sharrows on Ridership and Safety Outcomes*, Ferencsik, Nicholas N and Marshall, Wesley, Washington DC, 2016

4.5

Conséquences pour l'environnement

Le trafic cycliste ménage l'environnement et peut contribuer à faire diminuer les émissions de CO₂ et la consommation d'énergie. En 2018, environ 38 % de la consommation d'énergie⁴³ et 32 % (2017) des émissions de gaz à effet de serre⁴⁴ mesurées en Suisse étaient attribuables au secteur des transports. Cette consommation d'énergie dans le secteur des transports est imputable à hauteur de 68 % au transport motorisé de voyageurs par route⁴⁵. Près de 80 % des trajets en bus et en tram et la moitié de ceux effectués en voiture font moins de cinq kilomètres. Or, plus les réseaux de voies cyclables sont de qualité, plus ils incitent à se servir d'un vélo pour les trajets courts. En fonction du cadre social et de la politique des transports, le remplacement des trajets courts en voiture permettrait de transférer jusqu'à 3 % de la prestation de transport du trafic individuel motorisé vers la mobilité piétonne ou cycliste⁴⁶. Se déplacer à vélo plutôt qu'en voiture ou avec les transports publics réduit la consommation d'énergie et les émissions de CO₂. L'utilisation croissante des vélos électriques permet d'accroître davantage le potentiel de report du trafic en faveur du vélo. Au vu de l'évolution des ventes, on peut partir du principe que la flotte de véhicules électriques permettra d'économiser plusieurs centaines de milliers de tonnes d'équivalents CO₂ par année d'ici 2030, et ce essentiellement grâce au report de kilomètres parcourus en voiture au profit du vélo électrique⁴⁷. Ce potentiel de réduction des émissions de CO₂ pourra être d'autant mieux exploité que la qualité des voies cyclables sera élevée.

5

Rapport avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

5.1

Rapport avec le programme de la législature

Le message relatif à la législation d'exécution de l'arrêté fédéral concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres est annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023, sous l'objectif 6

⁴³ Office fédéral de l'énergie : Statistique globale suisse de l'énergie 2018, p. 5, fig. 3 ; disponible sous : www.ofen.admin.ch > Approvisionnement > Statistiques et géodonnées > Statistique globale de l'énergie

⁴⁴ Office fédéral de l'environnement (2019) : Émissions de gaz à effet de serre visées par la loi sur le CO₂ révisée et par le Protocole de Kyoto, 2^e période d'engagement (2013–2020), version de juillet 2019, p. 18, fig. 7 ; disponible sous : www.ofev.admin.ch > Thèmes > Climat > Données, indicateurs et cartes > Données > Inventaire des émissions de gaz à effet de serre

⁴⁵ Office fédéral de l'énergie (2019) : *Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000–2018 nach Verwendungszwecken*, p. 73, fig. 22 ; disponible uniquement en allemand sous : www.ofen.admin.ch > Approvisionnement > Statistiques et géodonnées > Consommation énergétique en fonction de l'application

⁴⁶ OFROU/Infras (2005) : *CO₂-Potenzial des Langsamverkehrs – Verlagerung von kurzen MIV-Fahrten*, Berne ; disponible uniquement en allemand sous : www.ofrou.admin.ch > Thèmes > Mobilité douce > Dossiers stratégiques pour la mobilité douce

⁴⁷ Office fédéral de l'énergie (2014) : Diffusion et conséquences des vélos électriques en Suisse, p. 125 ss, disponible uniquement en allemand (avec résumé en français) sous : www.ofen.admin.ch > Publications > Critère de recherche « Vélos électriques »

« La Suisse assure la fiabilité et la solidité du financement de ses infrastructures dans le domaine des transports et de l'informatique ».

L'initiative populaire « Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers pédestres (initiative vélo) » avait été déposée le 1^{er} mars 2016. Elle visait à compléter l'article constitutionnel sur les chemins et sentiers pédestres (art. 88 Cst.) par des dispositions sur les voies cyclables. Le Conseil fédéral soutenait la revendication selon laquelle la Confédération devait obtenir les mêmes compétences en matière de voies cyclables que pour les chemins et sentiers pédestres, mais il rejetait les éléments de l'initiative qui allaient bien au-delà de cette exigence. Il proposa donc de rejeter l'initiative vélo et de lui opposer un contre-projet direct.

L'arrêté fédéral du 13 mars 2018 concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres (contre-projet direct à l'initiative populaire « Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers pédestres [initiative vélo] ») a été accepté par le peuple⁴⁸ et les cantons⁴⁹ le 23 septembre 2018, de sorte que l'article constitutionnel existant sur les chemins et sentiers pédestres (art. 88 Cst.) a été complété par des dispositions sur les voies cyclables.

Le présent projet de loi répond au mandat constitutionnel.

5.2 Rapport avec les stratégies du Conseil fédéral

Les voies cyclables font partie intégrante des infrastructures de transport. Le Conseil fédéral s'est déjà exprimé à plusieurs reprises sur leur avenir, leur finalité et leur fonction.

Dans sa stratégie pour le développement durable 2016-2019⁵⁰, adoptée le 27 janvier 2016, le Conseil fédéral souligne l'importance de la mobilité douce en tant que troisième pilier du transport de voyageurs. La part de la mobilité douce dans la mobilité globale des personnes doit donc augmenter et contribuer ainsi à la réalisation de l'objectif 2.7 de la stratégie : « Les besoins en mobilité sont couverts de manière efficace, économique et écologique par un système de transport intermodal interconnecté et utilisé de façon optimale. » Le rapport du Conseil fédéral du 17 septembre 2010 intitulé « L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse »⁵¹ relève qu'il conviendra à l'avenir de favoriser un développement territorial plus durable. Dans la stratégie 2016 du DETEC⁵², il est en outre clairement indiqué qu'« au niveau de la Confédération et si possible en coopération avec les cantons, il faut approfondir la vision globale des transports en coordonnant de manière plus efficace les transports routiers, ferroviaires et aériens

⁴⁸ Par 73 % des voix

⁴⁹ Par tous les cantons

⁵⁰ <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-durable/politique-et-strategie/strategie-pour-le-developpement-durable-2016-2019.html>

⁵¹ L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse, rapport du Conseil fédéral du 17 septembre 2010 ; disponible sous : www.detec.admin.ch > Le DETEC > Stratégie du DETEC > Stratégie de la Confédération en matière d'infrastructures > Rapport

⁵² Stratégie 2016 du DETEC, rapport du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication du 31 août 2016 ; disponible sous : www.detec.admin.ch > Le DETEC > Stratégie du DETEC > Stratégie de la Confédération en matière d'infrastructures > Rapport

ainsi que la mobilité douce ». Enfin, la mobilité douce est appelée à jouer un rôle important dans la décongestion des transports publics et du trafic motorisé individuel aux heures de pointe⁵³. Près de la moitié des trajets en voiture et presque 80 % de ceux en bus ou en tram sont inférieurs à 5 km. Il existe donc un potentiel d'allègement du trafic motorisé par la mobilité piétonne et cycliste, d'autant plus que « les atouts de la mobilité douce résident dans les trajets courts [...]. Les trajets courts sont les trajets d'une durée inférieure à 15 minutes, soit à pied jusqu'à 1 kilomètre, en vélo jusqu'à 5 kilomètres et en vélo électrique jusqu'à 7 kilomètres⁵⁴ ».

L'importance du vélo dans le système global des transports se reflète également dans les gros efforts et mesures déployés par la quasi-totalité des villes, agglomérations et cantons dans le cadre des projets d'agglomération pour augmenter la sécurité et l'attrait des trajets à vélo. Selon un récapitulatif de l'Office fédéral de du développement territorial (ARE)⁵⁵, à ce jour, environ 15 % des contributions fédérales prévues par l'art. 7, al. 5, de la loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure (LFI⁵⁶) et visant à améliorer les infrastructures de transport dans les agglomérations ont été consacrées à des projets d'infrastructure destinés à améliorer la mobilité piétonne et cycliste.

Le projet de loi proposé est conforme aux stratégies du Conseil fédéral et contribue à la réalisation des objectifs qui y sont formulés.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet de loi se fonde sur l'art. 88, al. 1, Cst., qui prévoit que la Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres et aux réseaux de voies cyclables.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet ne crée pas de nouvelles obligations de la Suisse envers d'autres États ni envers des organisations internationales. Il n'entre pas non plus en conflit avec le

⁵³ Conseil fédéral : Stratégie pour le développement durable 2016-2019 du 27 janvier 2016, p. 21, objectif 2.7 ; disponible sous : www.are.admin.ch > Développement durable > Stratégie pour le développement durable

⁵⁴ Extrait de la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Fischer 13.4213 « La promotion de la mobilité douce fait-elle partie des objectifs de la Stratégie énergétique 2050 ? »

⁵⁵ Fiche d'information du 12 décembre 2016 « Renforcement du trafic d'agglomération » relative au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), tableau, p. 3 ; disponible sous : www.ofrou.admin.ch > Thèmes > Financement des routes > Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) > Fiches d'information

⁵⁶ RS 725.13

droit international public en général ni avec l'accord sur les transports terrestres⁵⁷ ou d'autres conventions internationales conclues dans le domaine des transports ou des infrastructures de transport⁵⁸. Il est donc compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, let. e et f, Cst. et au même titre que la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR), les principes concernant les voies cyclables sont édictés sous la forme d'une loi fédérale. Les lois fédérales sont sujettes au référendum (art. 141, al. 1, let. a).

La nouvelle loi sur les voies cyclables se fonde sur l'art. 88 Cst. relatif aux chemins et sentiers pédestres et aux voies cyclables. Dans la Constitution, cet article figure dans la section « Travaux publics et transports » avec toutes les autres dispositions concernant les voies de communication (art. 81 ss). Dans le recueil systématique aussi, les voies de communication et les infrastructures de transport sont regroupées dans une section sous le ch. 725 « Voies de transport ». En font également partie – outre les routes et les chemins de fer – les transports par conduites, les installations à câbles et les voies navigables par exemple. La nouvelle loi sur les voies cyclables sera donc classée sous le numéro RS 725.41, qui n'est pas encore attribué.

6.4 Frein aux dépenses

Selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

En l'occurrence, le projet ne contient pas de dispositions relatives à de nouvelles subventions ni ne prévoit de nouvelles dépenses uniques ou périodiques au sens des dispositions constitutionnelles précitées. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses.

6.5 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

En vertu de la réserve de compétence en faveur des cantons inscrite à l'art. 88, al. 2, Cst. ainsi que du principe constitutionnel de subsidiarité (art. 5a et 43a Cst.), la Confédération peut uniquement – par analogie avec les dispositions concernant les chemins et sentiers pédestres – fixer les principes applicables aux voies cyclables et fournir aux cantons et aux tiers un soutien technique et financier ainsi qu'une aide à la coordination aux fins de l'exécution de la loi. La législation

⁵⁷ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route ; RS **0.740.72**

⁵⁸ Convention de Vienne du 8 novembre 1968 sur la signalisation routière ; RS **0.741.20**

limitée aux principes prévue dans le présent projet tient compte du principe de subsidiarité.

6.6 Respect de la loi sur les subventions

Le projet ne prévoit pas de nouvelles subventions.

6.7 Délégation de compétences législatives

Le projet ne prévoit aucune délégation de compétences législatives.

6.8 Protection des données

Le projet ne comporte aucune référence à la protection des données. Aucune donnée personnelle ne sera collectée.