



00.000

Arrêté fédéral concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres

**Rapport explicatif
concernant le contre-projet direct du Conseil fédéral à l'initiative popu-
laire «Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers
pédestres (initiative vélo)»**

du 17 août 2016

(Procédure de consultation)

Condensé

L'initiative populaire fédérale «Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers pédestres (initiative vélo)» a été déposée le 1^{er} mars 2016 avec 105 234 signatures valables. Cette initiative a pour but de compléter l'actuel article constitutionnel sur les chemins et sentiers pédestres (art. 88 Cst.) par des dispositions sur les voies cyclables. Le Conseil fédéral est favorable, pour des raisons de politique des transports, à ce que le trafic cycliste soit ainsi mis sur un pied d'égalité avec les chemins pour piétons et les sentiers de randonnée pédestre. Rejetant toutefois les autres exigences de l'initiative, il a élaboré un contre-projet direct à cette dernière et le met aujourd'hui en consultation.

L'initiative populaire fédérale «Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers pédestres (initiative vélo)» a été déposée le 1^{er} mars 2016 avec 105 234 signatures valables. Elle vise à compléter l'actuel article constitutionnel sur les chemins et sentiers pédestres (art. 88 Cst.) par des dispositions sur les voies cyclables.

Étant donné que le trafic cycliste peut contribuer à réduire les pointes de trafic et, partant, à diminuer les émissions de CO₂ et la consommation d'énergie au niveau national, ainsi qu'à promouvoir la santé, le Conseil fédéral est d'avis qu'un engagement accru dans le domaine des voies cyclables est à la fois judicieux et opportun (compétence législative limitée aux principes, soutien à l'exécution et coordination). Compte tenu toutefois du fait que ce domaine est de la compétence des cantons et des communes et que des limites sont fixées à la Confédération en matière de financement et de personnel lorsqu'elle assume de nouvelles tâches, le Conseil fédéral rejette les éléments de l'initiative qui vont au-delà d'un simple ajout des voies cyclables à l'actuel article constitutionnel sur les chemins et sentiers pédestres. C'est pourquoi il a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'élaborer un contre-projet direct à l'initiative populaire et de le mettre en consultation. L'éventuel projet de loi sera élaboré dans une deuxième phase, après le scrutin populaire sur la modification de l'article constitutionnel.

En procédant de cette manière, le Conseil fédéral entend indiquer clairement:

- qu'il est favorable, pour des raisons de politique des transports, à ce que les voies cyclables soient mises sur un pied d'égalité avec les chemins et les sentiers pédestres;*
- qu'il ne remet pas en question les compétences des cantons et des communes en matière de planification, de construction, d'exploitation et d'entretien des réseaux de voies cyclables – comme pour les chemins et sentiers pédestres – et qu'il est disposé à assumer des tâches de soutien et de coordination également pour ces infrastructures;*
- qu'il tient à ce que lui-même et le Parlement disposent de la marge de manœuvre nécessaire pour assurer une mise en œuvre judicieuse et bénéficiant d'un large soutien de l'article constitutionnel au niveau de la législation.*

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	5
2 Buts et contenu	5
2.1 Aspects formels et validité de l'initiative	5
2.2 Buts et contenu	6
2.2.1 Buts visés	6
2.2.2 Association de soutien à l'initiative	7
2.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative	7
3 Appréciation de l'initiative	9
3.1 Avantages de l'initiative	9
3.1.1 La valorisation du vélo dans le système de transport global est conforme aux objectifs du Conseil fédéral en matière de politique des transports	9
3.1.2 La valorisation du vélo dans le système de transport global favorise également la réalisation d'autres objectifs importants de la Confédération	10
3.1.3 Prise en considération des précédents efforts politiques	11
3.1.4 Égalité de traitement des chemins et sentiers pédestres et des voies cyclables	11
3.2 Ce qui plaide en défaveur de l'initiative	12
3.2.1 Extension d'une réglementation pourtant éprouvée des compétences	12
3.2.2 Réserve de compétences en faveur des cantons	12
3.3 Autres considérations	12
3.3.1 Exigences de la Confédération en matière de sécurité et d'attrait	12
3.3.2 Répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes	13
3.3.3 Compatibilité avec les obligations internationales	13
4 Conclusions et position du Conseil fédéral	13
5 Contre-projet direct	14
5.1 Présentation générale	14
5.2 Commentaire des dispositions	15
5.3 Mise en œuvre du contre-projet	17
6 Conséquences	18
6.1 Conséquences financières et sur l'état du personnel pour la Confédération	18
6.2 Conséquences financières et sur l'état du personnel pour les cantons et les communes	18

6.3 Conséquences économiques

18

1 Contexte

Déposée le 1^{er} mars 2016, l'initiative populaire «Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers pédestres (initiative vélo)» vise à compléter l'article constitutionnel sur les chemins et sentiers pédestres (art. 88 Cst.) par des dispositions sur les voies cyclables.

Étant donné que le trafic cycliste peut contribuer à réduire les pointes du trafic motorisé, tant individuel que lié aux transports publics, et à diminuer ainsi les émissions de CO₂ et la consommation d'énergie au niveau national, et que la pratique du vélo est également un facteur de promotion de la santé, le Conseil fédéral est d'avis qu'un engagement accru dans le domaine des voies cyclables est à la fois judicieux et opportun. Compte tenu toutefois du fait que ce domaine est prioritairement de la compétence des cantons et des communes et que des limites sont fixées à la Confédération en matière de financement et de personnel lorsqu'elle assume de nouvelles tâches, le Conseil fédéral rejette les éléments de l'initiative qui vont au-delà d'un simple ajout des voies cyclables à l'actuel article constitutionnel sur les chemins et sentiers pédestres. Il a donc décidé d'élaborer une autre solution que celle de l'initiative, sous la forme d'un contre-projet direct se limitant, pour des raisons de politique des transports, à mettre le trafic cycliste sur un pied d'égalité avec les chemins pour piétons et les sentiers de randonnée pédestre.

2 Buts et contenu

2.1 Aspects formels et validité de l'initiative

Texte

L'initiative populaire fédérale «Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers pédestres (initiative vélo)» a la teneur suivante:

La Constitution¹ est modifiée comme suit:

Art. 88 Chemins et sentiers pédestres et voies cyclables

¹ La Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres et aux réseaux de voies cyclables destinées aux déplacements quotidiens et aux déplacements de loisirs.

² Elle encourage et coordonne, dans le respect des compétences des cantons, les mesures prises par les cantons et par les tiers visant à aménager et entretenir des réseaux sûrs et attrayants et à communiquer sur ceux-ci.

³ Elle prend ces réseaux en considération dans l'accomplissement de ses tâches. Si elle doit supprimer de ces réseaux des chemins ou sentiers pédestres ou des voies cyclables, elle les remplace.

¹ RS 101

Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire fédérale «Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers pédestres (initiative vélo)» a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 17 février 2015² et a été déposée le 1^{er} mars 2016 avec le nombre requis de signatures.

Par décision du 15 mars 2016, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 105 234 signatures valables et qu'elle avait donc abouti³.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral lui oppose un contre-projet direct. Conformément à l'art. 97, al. 2, de la loi sur le Parlement (LParl)⁴, le Conseil fédéral a jusqu'au 1^{er} septembre 2017 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 1^{er} septembre 2018 pour adopter la recommandation de vote qu'elle présentera au peuple et aux cantons.

Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, Cst.:

- a) elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;
- b) elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;
- c) elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2.2 Buts et contenu

2.2.1 Buts visés

L'initiative vélo vise à compléter l'actuel article constitutionnel sur les chemins et sentiers pédestres (art. 88 Cst.) par des dispositions sur les voies cyclables.

Le but est que les cantons et les communes créent et exploitent un réseau cyclable sûr et attrayant, comme ils le font aujourd'hui pour les chemins et les sentiers pédestres. La Confédération devra soutenir techniquement et financièrement les mesures prises à cet effet et en assurer la coordination, tout en respectant les compétences cantonales. Il lui incombera de fixer les principes applicables aux réseaux non seulement de chemins et de sentiers pédestres, comme aujourd'hui, mais également de voies cyclables destinées aux déplacements quotidiens et aux déplacements de loisirs. La Confédération devra également soutenir les mesures de communication en faveur de ces formes de transport non motorisé ou faiblement motorisé. Enfin, comme pour les chemins et les sentiers pédestres, elle sera tenue de remplir ses

² FF 2015 1693

³ FF 2016 1631

⁴ RS 171.10

tâches en prenant en considération les infrastructures cyclables cantonales et communales ainsi que de remplacer les voies cyclables qu'elle devra supprimer.

Pour les initiants, il s'agit non seulement de mettre les réseaux de voies cyclables sur un pied d'égalité avec les chemins et les sentiers pédestres en termes de droit, de planification et de financement, mais aussi de «développer une culture forte du vélo» dans tout le pays. Ils sont persuadés que cela est nécessaire «afin que davantage de monde enfourche leur vélo»⁵. Ils affirment en outre que ce sera au bénéfice de tous, car la pratique du vélo est économe en espace et bonne pour la santé et pour l'environnement, et soulignent que la Suisse, où les distances parcourues sont souvent courtes, serait prédestinée à la pratique du vélo.

2.2.2 Association de soutien à l'initiative

L'Association de soutien Initiative vélo (www.initiative-velo.ch) regroupe 26 associations et partis politiques. En font partie, outre les associations de transport, des organisations opérant dans les domaines de la santé, de l'énergie et de l'environnement et qui s'engagent pour une amélioration de l'offre de transports favorisant des formes de mobilité plus économes en énergie, plus écologiques et plus saines, cela pour des raisons qui ne sont pas uniquement liées à la politique des transports.

2.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

La façon la plus simple de présenter les modifications proposées de l'art. 88 Cst. en vue de leur commentaire est d'établir un tableau synoptique comparant l'actuel article constitutionnel (colonne de gauche) et le texte de l'initiative (colonne de droite; les modifications par rapport à l'article en vigueur sont soulignées).

Art. 88 Chemins et sentiers pédestres (→ article en vigueur)	Art. 88 Chemins et sentiers pédestres <u>et</u> <u>voies cyclables</u> (→ texte de l'initiative)
¹ La Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres.	¹ La Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres <u>et aux réseaux de voies cyclables destinées aux déplacements quotidiens et aux déplacements de loisirs.</u>
² Elle peut soutenir et coordonner les mesures des cantons visant à l'aménagement et à l'entretien de ces réseaux.	² Elle <u>encourage et coordonne, dans le respect des compétences des cantons, les mesures prises par les cantons et par les tiers</u> visant à aménager et entretenir <u>des réseaux sûrs et attrayants et à communiquer sur ceux-ci.</u>

³ Dans l'accomplissement de ses tâches, elle prend en considération les réseaux de chemins et sentiers pédestres et remplace les chemins et sentiers qu'elle doit supprimer.	³ Elle prend <u>ces réseaux</u> en considération dans l'accomplissement de ses tâches. Si elle doit supprimer <u>de ces réseaux des chemins ou sentiers pédestres ou des voies cyclables</u>, elle les remplace.
--	--

Art. 88, al. 1, Cst.

L'actuelle compétence de la Confédération de légiférer sur les principes applicables aux réseaux de chemins (déplacements quotidiens) et de sentiers (déplacements de loisirs) pédestres doit être étendue aux réseaux de voies cyclables, également destinées aux déplacements quotidiens et de loisirs.

Art. 88, al. 2, Cst.

Dans le texte de l'initiative, la formulation potestative de l'article actuel (compétence d'encouragement) est remplacée par une formulation contraignante (obligation d'encouragement). De plus, outre les mesures cantonales, pourront aussi être encouragées celles prises par des tiers. Sont visées en l'occurrence, pour l'essentiel, les mesures d'organisations privées spécialisées d'importance nationale⁶, qui, sur mandat de la Confédération, exécutent ou participent à l'exécution de certaines tâches fédérales (par ex. élaboration et mise à disposition de manuels et d'aides à l'exécution ainsi que d'informations géographiques et autres informations spécialisées, ou encore tâches dans les domaines de la formation ou du contrôle techniques).

Le texte de l'initiative précise en outre les exigences qualitatives à remplir par les réseaux de mobilité douce, qui doivent être «sûrs et attrayants». Abstraction faite de l'extension au champ d'action du vélo, cette précision ne crée pas de nouvelles compétences pour la Confédération. Elle ne fait que porter au niveau constitutionnel ce qui, pour les chemins et les sentiers pédestres, est déjà réglé dans la loi fédérale correspondante⁷.

Le terme «communiquer» inscrit à l'al. 2 ouvre par ailleurs un nouveau champ d'action concernant tous les réseaux de mobilité douce. Selon les initiateurs, il s'agira non seulement de communiquer des informations purement techniques, mais aussi de mener des campagnes de sensibilisation et de motivation propres à inciter la population à changer de comportement et à se déplacer davantage à pied et à vélo⁸.

Enfin, avec la formule «dans le respect des compétences des cantons», le texte de l'initiative indique clairement qu'il s'agit non pas de remettre en question mais au contraire de renforcer l'actuelle répartition des tâches entre les divers niveaux de l'État fédéral en matière de planification, de construction, d'exploitation et d'entretien des réseaux de mobilité douce.

⁶ Cf. art. 8 et 12 de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR; RS 704); par ex. «Suisse Rando», «Mobilité piétonne Suisse» et «SuisseMobile».

⁷ Cf. par exemple l'art. 6, al. 1, ou l'art. 7, al. 2, let. c et d, LCPR

⁸ Communiqué de presse du 8 novembre 2014 de PRO VELO Suisse sur le lancement de l'initiative vélo

Art. 88, al. 3, Cst.

Avec ce complément, la Confédération sera tenue, comme pour les chemins et les sentiers pédestres, de remplir ses tâches en prenant en considération les réseaux cyclables cantonaux et communaux ainsi que de remplacer les voies cyclables qu'elle devra supprimer.

3 Appréciation de l'initiative

3.1 Avantages de l'initiative

3.1.1 La valorisation du vélo dans le système de transport global est conforme aux objectifs du Conseil fédéral en matière de politique des transports

L'initiative populaire vise pour l'essentiel à inscrire dans la Constitution une compétence de la Confédération de légiférer sur les principes applicables aux réseaux de voies cyclables et aux voies cyclables, autrement dit à globalement renforcer la mobilité douce. Cette approche est conforme aux objectifs du Conseil fédéral en matière de politique des transports, ce dernier estimant que la mobilité douce est appelée à jouer un rôle important dans le transfert du trafic, notamment dans la réduction des pointes du trafic motorisé, tant individuel que lié aux transports publics⁹.

Près de la moitié des trajets en voiture et presque 80 % de ceux en bus ou en tram ne dépassent pas 5 km. Il existe donc encore un important potentiel d'allègement du trafic motorisé par la mobilité douce, 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 kilomètres¹⁰. De plus, avec la forte croissance des ventes de vélos électriques, la structure du parc de bicyclettes évolue rapidement, ce qui se traduit par l'apparition de nouveaux groupes cibles, par l'accès de ce type de mobilité à des distances plus longues et par l'ouverture de nouveaux potentiels de transfert du trafic.

L'importance du vélo dans le système de transport global se reflète également dans les divers efforts que presque toutes les villes et agglomérations font, dans le cadre des projets d'agglomération, pour augmenter l'attrait du trafic cycliste. Selon les récapitulations de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), environ 15 % des fonds disponibles pour soutenir le système de transport dans les villes et les agglomérations sont actuellement affectés – conformément à la loi sur le fonds d'infrastructure (LFI^{Inf}; RS 725.13) – à des projets d'infrastructure visant à améliorer les déplacements à pied et à vélo.

⁹ Conseil fédéral suisse, Stratégie pour le développement durable 2016–2019 du 27 janvier 2016; p. 21 (objectif 2.7)

¹⁰ 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?»

Sur le plan international également, le vélo ne cesse de gagner en importance comme moyen de transport, tant au quotidien que pendant les activités de loisirs. Citons pour exemples la «Déclaration sur la bicyclette comme mode de transport respectueux du climat et de l'environnement», adoptée le 7 octobre 2015 lors d'une réunion informelle des Ministres des Transports de l'Union européenne (UE), ainsi que l'approbation de plans directeurs nationaux sur le trafic cycliste dans divers pays européens, comme l'Allemagne (*Nationaler Radverkehrsplan 2020*) et l'Autriche (*Masterplan Radfahren 2015-2025*).

3.1.2 La valorisation du vélo dans le système de transport global favorise également la réalisation d'autres objectifs importants de la Confédération

La valorisation du vélo dans le système de transport de voyageurs et, partant, l'augmentation de sa part dans le trafic global sont non seulement à même de décharger les infrastructures de transport motorisé, tant individuel que lié aux transports publics, mais elles contribueront également de façon importante à la réalisation d'autres objectifs fixés par le Conseil fédéral, notamment:

- Réduction de la consommation d'énergie et des émissions de CO₂ en Suisse

En 2014, le secteur des transports était à l'origine de 38 % de la consommation d'énergie¹¹ et de 33 % des émissions de gaz à effet de serre¹² mesurées en Suisse¹³. Le vélo figurant parmi les meilleurs moyens de transport en termes d'efficacité énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre¹⁴, il existe en l'occurrence un potentiel de réduction encore inexploité: le transfert d'une part de 1 % du trafic routier motorisé vers le trafic non motorisé se traduirait par une diminution de 2 à 4 %¹⁵ de la consommation d'énergie.¹⁶ Pour ce qui est du CO₂, le potentiel de réduction des émissions se situe entre 0,1 et 0,35 million de tonnes¹⁷.

- 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. Ce moyen de transport est en effet utilisé non seulement au quotidien, mais également, et dans une large mesure, dans les loisirs et le tourisme, pour des excursions d'un jour ou des voyages de vacances. Les tours à vélo de la population résidant en Suisse génèrent un chiffre d'affaires de 2,7 milliards de francs par

¹¹ Statistique globale suisse de l'énergie 2014 (p. 4, fig. 3); ARE

¹² Inventaire des émissions de gaz à effet de serre 2016 (p. 16, tab. E-6)

¹³ Plus de 70 % de la consommation d'énergie du secteur des transports est imputable au trafic individuel motorisé (Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000 – 2014 nach Verwendungszwecken; OFEN 2015, fig. 4-12 [seulement en allemand]).

¹⁴ Écobilans de l'Empa (E-Scooter – Sozial- und naturwissenschaftliche Beiträge zur Förderung leichter Elektrofahrzeuge in der Schweiz, 2013; pp. 145 à 149)

¹⁵ Attendu que le changement de moyen de transport véhicule à moteur – vélo se ferait surtout pour les trajets de moins de 5 km et que le trafic motorisé est inefficace sur les courtes distances du fait que les moteurs ne montent pas suffisamment en température, une plus grande quantité d'énergie serait proportionnellement économisée.

¹⁶ Litman, Todd, 2012: «Evaluating non-motorized transportation benefits and costs (2012)»

¹⁷ CO₂-Potenzial des Langsamverkehrs, ASTRA/Infras, Berne 2005 (en allemand avec résumé en français)

année et sont un des piliers du tourisme estival; pour ce qui est des cyclistes étrangers, le chiffre d'affaires annuel est estimé à 67 millions de francs¹⁸.

- *Augmentation de l'activité physique au quotidien à des fins de promotion de la santé*

Couvrir ses besoins de mobilité quotidienne sur de courtes distances à pied ou à vélo est un moyen simple et avantageux 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)¹⁹ intègre par conséquent cette approche à titre d'importante mesure de prévention. Dans ce contexte, un environnement favorisant l'activité physique – en particulier des réseaux de chemins pédestres et de voies cyclables sûrs et attrayants destinés aux déplacements quotidiens, dans tout le pays – est une condition nécessaire du succès de ce volet de la stratégie du Conseil fédéral.

3.1.3 Prise en considération des précédents efforts politiques

L'initiative vélo demande plus ou moins ce que le Conseil national avait proposé dès 1977 dans son contre-projet à l'initiative populaire fédérale «Développement des chemins et sentiers». Le Conseil national voulait en effet déjà inscrire les voies cyclables dans la disposition constitutionnelle soumise au peuple, mais le Conseil des États s'y opposait et les deux Chambres ne parvinrent pas à s'accorder, même au terme de la procédure d'élimination des divergences (cf. FF 1978 IV 816). Le 18 février 1979, l'article sur les chemins et sentiers pédestres (sans voies cyclables) fut accepté par environ 78 % des suffrages et par tous les cantons, à l'exception du Valais (FF 1979 II 8).

3.1.4 Égalité de traitement des chemins et sentiers pédestres et des voies cyclables

Le vélo joue un rôle important dans la mobilité douce et contribue largement à son efficacité. Du point de vue des transports, rien ne justifie donc que les voies cyclables ne bénéficient pas du même traitement constitutionnel que les chemins et sentiers pédestres.

¹⁸ Velofahren in der Schweiz 2014, ASTRA, SuisseMobile, Berne 2015 (en allemand avec résumé en français)

¹⁹ Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) 2017–2024, pp. 26 et 46; Office fédéral de la santé publique (OFSP) et Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) 2016

3.2 Ce qui plaide en défaveur de l'initiative

3.2.1 Extension d'une réglementation éprouvée des compétences

Eu égard à la réglementation des compétences en vigueur pour les chemins et les sentiers pédestres, qui a largement fait ses preuves, ne sont guère convaincants dans le texte de l'initiative tous les éléments qui vont au-delà de la simple extension de l'application de ces règles aux voies cyclables.

N'est pas souhaitable par exemple, pour des raisons de politique financière, le changement proposé à l'art. 88, al. 2, Cst., à savoir le remplacement de l'actuelle formulation potestative (compétence de soutien) par une formulation contraignante (obligation de soutien), qui aura pour effet de supprimer la marge de manœuvre dont le législateur dispose aujourd'hui.

Quant à la nouvelle exigence relative aux mesures de communication, elle va aussi au-delà du cadre constitutionnel actuellement en vigueur pour les chemins et les sentiers pédestres, d'autant que, selon le texte de l'initiative, cette exigence s'appliquera aussi à ces derniers, et non seulement aux voies cyclables.

3.2.2 Réserve de compétences en faveur des cantons

Il ressort clairement du texte de l'initiative qu'il ne s'agit pas de remettre en question l'actuelle répartition des tâches entre les divers niveaux de l'État fédéral. Il n'y a certes rien à objecter à cette réserve de compétences quant à son contenu, mais il n'en reste pas moins que du point de vue du droit constitutionnel, elle n'a qu'un effet purement déclaratoire, car les compétences des cantons sont déjà implicitement préservées par l'art. 88, al. 1, selon lequel la compétence de légiférer de la Confédération se limite aux principes.

3.3 Autres considérations

3.3.1 Exigences de la Confédération en matière de sécurité et d'attrait

Abstraction faite de l'extension au champ d'action du vélo, l'inscription dans la constitution des objectifs qualitatifs «sûrs et attrayants» pour les réseaux de mobilité douce ne crée pas de nouvelles compétences fédérales. Cette précision ne fait que porter au niveau constitutionnel ce qui est déjà réglé ainsi dans la LCPR.

Du point de vue du contenu, il n'y a rien à objecter à ces objectifs qualitatifs. Leur mention au niveau constitutionnel est matériellement justifiée, surtout en ce qui concerne le critère de la sécurité, qui est de première importance pour tous les moyens de transport. Alors que pour les autres modes de transport, le nombre de personnes gravement accidentées (tués et blessés graves) est globalement en recul, celui des cyclistes gravement accidentés n'a pas diminué ces dernières années; on

observe même une augmentation parmi les utilisateurs de vélos électriques²⁰. C'est pourquoi le vélo est actuellement perçu comme peu sûr, ce qui se traduit notamment, depuis plusieurs années, par une diminution du nombre d'enfants et d'adolescents qui l'utilisent²¹.

3.3.2 Répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes

Conformément à la volonté des initiants, l'initiative vélo doit avoir le moins d'incidences possible sur le domaine de compétences des cantons. Avec la réserve de compétences en faveur des cantons de l'al. 2, le texte de l'initiative indique clairement qu'il ne s'agit pas de remettre en question la répartition des tâches entre les divers niveaux de l'État fédéral en matière de planification, de construction et d'entretien des réseaux de mobilité douce. L'initiative vise simplement à ce que la Confédération fixe à l'avenir les principes applicables aux réseaux de voies cyclables – comme elle le fait aujourd'hui pour les réseaux de chemins et sentiers pédestres – et à ce qu'elle soutienne les cantons dans la mise en œuvre de ces principes sur les plans technique et de la coordination, ainsi que, si nécessaire, au niveau financier.

Compte tenu du fait que la répartition des tâches sera similaire à celle prévalant pour les chemins et sentiers pédestres, s'opposer à l'inscription des voies cyclables dans la Constitution pour des questions de fédéralisme serait largement injustifié, surtout si l'on veille, le cas échéant, à concevoir la législation d'exécution avec prudence, comme une législation qui se limite aux principes et définit des tâches communes.

3.3.3 Compatibilité avec les obligations internationales

L'initiative ne soulève aucun conflit avec le droit international public en général, ni avec l'accord sur les transports terrestres ou d'autres conventions internationales conclues dans le domaine des transports ou des infrastructures de transport.

4 Conclusions et position du Conseil fédéral

Il ressort de ce qui précède que la finalité de l'initiative vélo – soit l'intégration et le renforcement du trafic cycliste au niveau de la Constitution – est non seulement conforme aux principes régissant la politique des transports de la Confédération, mais contribuera également à la réalisation d'autres objectifs fixés par le Conseil fédéral. Un engagement accru de la Confédération dans le domaine des voies cyclables paraît donc à la fois judicieux et opportun quant au fond.

²⁰ Communiqué de presse du 31 mars 2016 de l'Office fédéral des routes (OFROU); données en annexe «Statistique des accidents de route 2015 – Tableaux»

²¹ OFROU 2014: Mobilité des enfants et des adolescents. Evolution de 1994 à 2010. Documentation mobilité douce n° 135, p. 11

La Confédération doit cependant veiller à ce que l'inscription des voies cyclables dans la Constitution ne lui impose pas des obligations sortant des limites qui lui sont fixées en termes aussi bien de financement que de personnel. Or les éléments du texte de l'initiative qui vont au-delà d'un simple ajout des voies cyclables à l'actuel article constitutionnel (tels que les exigences en matière de communication et le remplacement de la formulation potestative par une formulation contraignante) sont incompatibles avec cette contrainte.

Se fondant sur cet état de fait, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'élaborer une proposition appropriée à opposer à l'initiative vélo. C'était possible soit au niveau législatif sous la forme d'un *contre-projet indirect* (projet de loi), soit au niveau constitutionnel sous celle d'un *contre-projet direct* (projet de révision constitutionnelle).

Dans le cas qui nous occupe, un contre-projet indirect (projet de loi) ne permettrait pas d'atteindre le but principal de l'initiative, à savoir mettre les infrastructures cyclables (déplacement quotidiens et de loisirs) et celles des chemins et sentiers pédestres sur un pied d'égalité aux niveaux tant constitutionnel que législatif. Un tel projet de loi ne pourrait en effet se fonder – pour ce qui est du trafic cycliste et des voies cyclables – que sur les bases constitutionnelles existantes dans les domaines de la circulation routière (art. 82 Cst.), des routes nationales (art. 83 Cst.) ou de l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.) et serait donc inévitablement bancal. Ainsi, vu les dispositions constitutionnelles en vigueur, appliquer au domaine du vélo et à ses infrastructures une réglementation fédérale équivalente à celle arrêtée dans la LCPR pour les chemins et sentiers pédestres n'est possible qu'en complétant l'art. 88 Cst. en conséquence.

C'est pourquoi le Conseil fédéral met le présent *contre-projet direct* en consultation, proposant ainsi une autre solution que celle de l'initiative populaire.

5 Contre-projet direct

5.1 Présentation générale

À quelques petites adaptations rédactionnelles près, les al. 1 et 3 proposés dans l'initiative peuvent être repris sans changements dans le contre-projet. Sont également reprises les deux exigences qualitatives «sûrs et attrayants», auxquelles les réseaux de mobilité douce doivent satisfaire, ainsi que la compétence de soutenir et de coordonner les «mesures prises par des tiers».

La formulation contraignante de l'al. 2 prévue dans l'initiative est en revanche remplacée par une formulation potestative et le terme «communiquer» atténué en «informer», pour des raisons de politique financière. Enfin, la précision «dans le respect des compétences des cantons» figurant dans le texte de l'initiative n'est pas reprise dans le contre-projet.

La façon la plus simple de présenter les modifications de l'art. 88 Cst. proposées par le Conseil fédéral par rapport à celles de l'initiative est d'établir un tableau synoptique comparant le texte de l'initiative (colonne de gauche) et le contre-projet direct du Conseil fédéral (colonne de droite; les modifications par rapport à l'initiative sont soulignées).

Art. 88 Chemins et sentiers pédestres et voies cyclables (→ texte de l'initiative ²²)	Art. 88 Chemins et sentiers pédestres et voies cyclables (→ contre-projet direct du Conseil fédéral)
¹ La Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres et aux réseaux de voies cyclables destinées aux déplacements quotidiens et aux déplacements de loisirs.	¹ La Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres et aux réseaux de voies cyclables destinées aux déplacements quotidiens et aux déplacements de loisirs.
² Elle encourage et coordonne, dans le respect des compétences des cantons, les mesures prises par les cantons et par les tiers visant à aménager et entretenir des réseaux sûrs et attrayants et à communiquer sur ceux-ci.	² Elle <u>peut soutenir et coordonner</u> , dans le respect des compétences des cantons , les mesures prises par les cantons et par les tiers visant à aménager et entretenir des réseaux sûrs et attrayants et à <u>informer</u> sur ceux-ci.
³ Elle prend ces réseaux en considération dans l'accomplissement de ses tâches. Si elle doit supprimer de ces réseaux des chemins ou sentiers pédestres ou des voies cyclables, elle les remplace.	³ Elle prend ces réseaux en considération dans l'accomplissement de ses tâches. Si elle doit supprimer de ces réseaux des chemins ou sentiers pédestres ou des voies cyclables, elle les remplace.

5.2 Commentaire des dispositions

Titre de l'article

L'inscription des voies cyclables et des réseaux de voies cyclables dans le contre-projet nécessite d'adapter en conséquence le titre de l'actuel art. 88 Cst.

Art. 88, al. 1, Cst.

Dans le contre-projet, l'actuelle compétence de la Confédération de légiférer sur les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres (déplacements quotidiens et de loisirs) est étendue aux *réseaux de voies cyclables destinées aux déplacements quotidiens et aux déplacements de loisirs*.

Sur le modèle de l'actuelle législation sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR), tant l'initiative que le contre-projet distinguent entre les réseaux de mobilité douce destinés aux déplacements quotidiens et ceux destinés

²² Cf. ch. 2.3, tableau synoptique comparant l'actuel art. 88 Cst. et l'initiative vélo.

aux déplacements de loisirs. Le trafic cycliste au quotidien s'observe sur des réseaux de voies cyclables se trouvant en règle générale à l'intérieur des agglomérations et comprenant par conséquent des infrastructures appropriées adaptées à ce trafic. Les réseaux de voies cyclables destinées aux déplacements de loisirs se trouvent au contraire, en règle générale, en dehors des agglomérations et servent surtout à des fins de détente. Comme pour d'autres termes figurant dans la Constitution, la description des différents éléments de ces réseaux sera donnée dans l'éventuelle législation d'exécution.

Dans le cadre d'une compétence législative limitée aux principes, la Confédération est habilitée, dans l'intérêt d'une harmonisation et d'une coordination nationale minimale, à régler dans leurs grandes lignes les faits et les objets qui doivent l'être à l'échelle du pays. La réglementation détaillée est réservée aux cantons²³.

Art. 88, al. 2, Cst.

Le contre-projet rejette la formulation contraignante proposée dans le texte de l'initiative – qui imposerait à la Confédération l'obligation d'encourager et de coordonner les mesures prises par les cantons et par les tiers – et s'en tient à l'actuelle formulation potestative (compétence de soutien), car celle-ci préserve la marge de manœuvre dont la Confédération devra disposer lors de l'élaboration de la législation d'exécution ainsi que de l'établissement de son budget. Si l'on considère l'actuelle législation d'exécution dans le domaine des chemins et sentiers pédestres, on peut supposer que le législateur fédéral – abstraction faite de l'extension par analogie au champ d'action du vélo – ne se servira de cette compétence de soutien qu'avec retenue.

Comme sous le droit actuel, la compétence constitutionnelle de la Confédération lui permettra de soutenir et de coordonner les *mesures prises par des tiers*. Sont visées en l'occurrence, pour l'essentiel, les mesures d'organisations privées spécialisées d'importance nationale²⁴, qui, sur mandat de la Confédération et contre rémunération, exécutent ou participent à l'exécution de certaines tâches fédérales (par ex. élaboration et mise à disposition de manuels et d'aides à l'exécution ainsi que d'informations géographiques et autres informations spécialisées, ou encore tâches dans les domaines de la formation ou du contrôle techniques).

Le contre-projet fixe en outre les deux exigences qualitatives les plus importantes à remplir par les réseaux de mobilité douce, qui doivent être *sûrs et attrayants*. Abstraction faite de leur extension au champ d'action du vélo, ces deux compléments ne créent pas de nouvelles compétences pour la Confédération. Ils ne font que préciser et porter au niveau constitutionnel ce qui, pour les chemins et sentiers pédestres, est déjà inscrit dans la loi fédérale correspondante. Eu égard au défi que représente le nombre globalement croissant de personnes accidentées dans le trafic cycliste, cette précision au niveau constitutionnel se justifie pleinement (cf. ch. 3.3.1).

²³ Häfelin/Haller/Keller; Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7^e édition, ch. 1087 ss

²⁴ Cf. art. 8 et 12 LCPR; par ex. «Suisse Rando», «Mobilité piétonne Suisse» et «SuisseMobile».

Le contre-projet reprend certes le complément que l'initiative propose en utilisant le terme «communiquer», mais remplace ce terme par celui d'*informer*, dont la portée est moindre. La Confédération limite ainsi le champ d'application de ses compétences législative et de soutien dans ce nouveau champ d'action à l'acquisition, à la mise à disposition et à la diffusion d'informations techniques générales sur les réseaux de mobilité douce. Soulignons que cette limitation n'affecte pas les mesures d'information et de communication fondées sur d'autres bases légales, par exemple les législations sur l'énergie, sur l'environnement, sur la santé ou sur la promotion du tourisme.

La précision «*dans le respect des compétences des cantons*» figurant dans le texte de l'initiative se réfère à la répartition des tâches et à la réglementation des compétences en matière de planification, de construction et d'entretien des réseaux de mobilité douce. Étant donné toutefois que la compétence législative de la Confédération prévue à l'al. 1 se limite aux principes, les compétences des cantons sont déjà implicitement préservées. Du point de vue du droit constitutionnel, cette précision n'a donc qu'un effet purement déclaratoire et c'est pourquoi elle ne figure pas dans le contre-projet.

Art. 88, al. 3, Cst.

Avec cette modification, la Confédération sera tenue, comme c'est déjà le cas pour les chemins et les sentiers pédestres, de remplir ses tâches (par ex. lors de la conception et de la planification de ses projets d'infrastructures) en prenant en considération les réseaux cyclables cantonaux et communaux, ainsi que de remplacer les voies cyclables qu'elle devra supprimer.

Les cantons et les communes auront ainsi dans le domaine des voies cyclables également l'assurance ferme que la Confédération veillera, dans l'exécution de ses tâches (nationales), à ce que les demandes et les besoins liés aux réseaux cantonaux et communaux de mobilité douce soient dûment pris en considération et que, si cela ne devait pas être possible pour des raisons (nationales) prépondérantes, elle réalise ou financera une solution de remplacement équivalente.

5.3 Mise en œuvre du contre-projet

Selon la proposition du Conseil fédéral, le projet de loi sera élaboré dans une deuxième phase, après le scrutin populaire sur la modification de l'article constitutionnel.

La mise en œuvre de la présente proposition pourra être assurée selon l'une des deux approches suivantes: révision totale de l'actuelle LCPR, avec intégration des éléments propres au trafic cycliste, ou élaboration d'une nouvelle loi fédérale sur les voies cyclables destinées aux déplacements quotidiens et aux déplacements de loisirs (loi sur les voies cyclables).

6 Conséquences

6.1 Conséquences financières et sur l'état du personnel pour la Confédération

Comme toute nouvelle tâche assignée à la Confédération, l'inscription des voies cyclables dans l'art. 88 Cst. aura des conséquences tant financières que sur l'état du personnel et se répercutera donc sur le budget fédéral. Comme d'habitude, il ne sera toutefois possible d'estimer ces conséquences avec précision qu'au moment où, le cas échéant, la loi d'exécution sera élaborée.

Dans le domaine des chemins et des sentiers pédestres – qui est inscrit dans la Constitution depuis près de 40 ans –, la Confédération remplit ses tâches de fixation des principes, de coordination et de soutien à l'exécution moyennant des charges d'environ 1,8 million de francs par année et l'affectation de 2,5 postes à plein temps. Si elles sont mises en œuvre de la même manière, les nouvelles dispositions sur le trafic cycliste devraient occasionner à la Confédération des charges à peu près équivalentes, sur le plan financier comme sur celui du personnel. Étant donné toutefois qu'en application des bases légales actuelles – de moindre portée –, l'OFROU affecte déjà un poste permanent à l'exécution ou au soutien d'activités en faveur du trafic cycliste, les charges supplémentaires nettes s'élèveront à environ 1,1 million de francs par année, plus 1,5 poste à plein temps. Ces fonds pourront vraisemblablement être imputés au budget de l'OFROU. Le budget du personnel de l'office devra par contre être augmenté en conséquence.

6.2 Conséquences financières et sur l'état du personnel pour les cantons et les communes

La planification, la construction et l'exploitation des réseaux de voies cyclables et autres infrastructures cyclables resteront, même après l'acceptation du contre-projet, principalement de la compétence des cantons et des communes. En principe, il n'en résultera pas pour eux de nouvelles tâches, ni de nouvelles charges financières.

6.3 Conséquences économiques

La valorisation du vélo dans le système de transport global est conforme aux objectifs du Conseil fédéral en matière de politique des transports (cf. ch. 3.1.1). De plus, conjointement avec les chemins et les sentiers pédestres, le trafic cycliste remplit de nombreuses autres exigences relevant d'une mobilité durable tournée vers l'avenir, surtout en relation avec le trafic de proximité dans les villes et les agglomérations et avec les déplacements de loisirs. Ses conséquences économiques sont donc globalement positives. La mobilité douce n'émet pratiquement pas de CO₂ ni d'autres gaz, est adaptée au milieu urbain et préserve les ressources et l'énergie. Elle est en outre peu coûteuse, saine et accessible à tous sans grandes restrictions 24 heures sur 24.

Pour les pouvoirs publics également, les investissements dans les réseaux et autres infrastructures de mobilité douce présentent une grande efficacité des coûts²⁵.

²⁵ Utilité des investissements dans la mobilité douce, INFRAS/ASTRA, Berne 2003 (en allemand avec résumé en français)