



# Rapport

Date de la séance du CE : 26 mai 2021  
Direction : Direction des travaux publics et des transports  
N° d'affaire : 2020.BVD.2290  
Classification : Non classifié

## Modification de la loi sur les routes (LR)

### Table des matières

<b>1.</b>	<b>Résumé</b> .....	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Contexte</b> .....	<b>2</b>
2.1	La loi sur les routes de 2008 .....	2
2.2	Itinéraires VTT .....	2
2.3	Autres objectifs de la modification de la loi sur les routes .....	3
2.4	Motion politique .....	3
2.5	Mesures de réduction de la consommation d'énergie dans les transports .....	3
<b>3.</b>	<b>Principes de la réglementation des itinéraires VTT</b> .....	<b>3</b>
3.1	Réglementation dans d'autres cantons .....	3
3.2	Tâches des cantons et des communes .....	4
3.3	Planification, validation et signalisation .....	5
3.4	Coexistence de chemins de randonnée pédestre et d'itinéraires VTT .....	5
3.5	Responsabilité .....	6
<b>4.</b>	<b>Commentaires des articles</b> .....	<b>7</b>
4.1	Dispositions générales .....	7
4.2	Routes cantonales .....	9
4.3	Voies cyclables .....	10
4.4	Financement et subventions .....	11
4.5	Utilisation de la route .....	14
4.6	Routes publiques et fonds avoisinants .....	15
4.7	Exécution et voies de droit .....	15
<b>5.</b>	<b>Relation avec les Grandes lignes de la politique gouvernementale (programme législatif) et d'autres planifications importantes</b> .....	<b>16</b>
<b>6.</b>	<b>Conséquences financières</b> .....	<b>16</b>
<b>7.</b>	<b>Conséquences en termes de personnel et d'organisation</b> .....	<b>17</b>
<b>8.</b>	<b>Conséquences pour les communes</b> .....	<b>17</b>
<b>9.</b>	<b>Conséquences pour l'économie</b> .....	<b>17</b>
<b>10.</b>	<b>Résultat de la procédure de consultation</b> .....	<b>18</b>

## 1. Résumé

La loi cantonale du 4 juin 2008 sur les routes (LR, RSB 732.11) a fondamentalement fait ses preuves. Des difficultés d'exécution sont néanmoins apparues dans certains domaines, auxquelles la présente révision partielle entend remédier. Les itinéraires VTT doivent par ailleurs être inclus dans le champ d'application de la loi.

## 2. Contexte

### 2.1 La loi sur les routes de 2008

Avec la nouvelle loi sur les routes entrée en vigueur en 2008, le canton de Berne a introduit des instruments de planification et de financement coordonnés avec les instruments de planification et de financement existant dans des domaines connexes. Il a par ailleurs clarifié les flux financiers entre le canton et les communes, réduit le contenu de la loi à l'essentiel et élaboré une ordonnance précisant les dispositions d'exécution. La loi sur les routes a fait ses preuves, créé des instruments de planification efficaces et simplifié l'exécution.

### 2.2 Itinéraires VTT

À l'époque de l'élaboration de la loi sur les routes, la pratique du vélo tout terrain (VTT) n'était pas aussi courante qu'aujourd'hui. Cela explique que le VTT ne soit mentionné ni dans la loi ni dans le rapport explicatif, et que les itinéraires VTT ne soient pas réglementés dans le plan sectoriel cantonal pour le trafic cycliste et n'entrent pas dans le champ d'application de la loi sur les routes. Actuellement, les communes ont ainsi toute latitude pour la planification, l'exploitation et l'entretien des itinéraires VTT. L'importance croissante du VTT comme activité de loisirs impose une réglementation au niveau cantonal. C'est précisément la requête qui a été formulée dans la motion transmise au Grand Conseil (voir le point 2.4). Dans le droit fédéral, les itinéraires VTT sont assimilés à des voies cyclables (voir l'art. 88 Cst.<sup>1</sup> et le projet de loi fédérale sur les voies cyclables, du 13 mars 2020). La présente révision partielle permet d'intégrer les itinéraires VTT dans la loi sur les routes et de clarifier les tâches du canton et des communes. Les parcours sportifs pour vélos tels que les pump tracks ne font pas partie des réseaux de voies cyclables. Ils sont régis par la nouvelle loi cantonale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (loi sur l'encouragement du sport, LCESp)<sup>2</sup>.

Le projet de modification de la loi sur les routes s'appuie sur le droit fédéral. Celui-ci prévoit notamment que la planification, l'aménagement et l'entretien des réseaux de voies cyclables (itinéraires VTT inclus) incombent aux cantons et aux communes. À la lumière des connaissances actuelles, le projet mis en consultation ne devrait pas subir de modifications déterminantes pour la présente procédure législative. Le Conseil fédéral devrait approuver au deuxième trimestre 2021 son message à l'attention du Parlement, relatif à la loi fédérale sur les voies cyclables.

On entend par « voies cyclables » – désignation en accord avec la terminologie du droit fédéral – les routes et les chemins qui peuvent / doivent être empruntés par les cycles en vertu de la législation fédérale sur la circulation routière. Si les vélos et les cyclomoteurs sont par principe soumis aux mêmes règles de circulation, l'autorité compétente peut selon la situation interdire l'accès d'un chemin aux cyclomoteurs (panneau 2.06 « Circulation interdite aux cyclomoteurs » ou 2.14 « Circulation interdite aux voitures automobiles, aux motocycles et cyclomoteurs »). Les vélos électriques sont eux aussi tenus de

<sup>1</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101)

<sup>2</sup> Consultation de juin à octobre 2020

s'en tenir à la signalisation routière. Les vélos électriques avec assistance au pédalage jusqu'à 25 km/h sont soumis aux règles de circulation applicables aux vélos, ceux avec assistance au pédalage jusqu'à 45 km/h aux règles de circulation applicables aux cyclomoteurs.

### **2.3 Autres objectifs de la modification de la loi sur les routes**

La modification de la loi sur les routes vise également à :

- simplifier la procédure de modification de la classification d'une route (art. 12 et 25),
- clarifier la prise en charge des coûts dans le cas des croisements (art. 49),
- autoriser dans certains cas l'allocation de subventions pour la remise en état de chemins de randonnée pédestre et de voies cyclables (art. 60a),
- permettre l'allocation de subventions aux régions pour la planification de routes (art. 64),
- définir plus précisément les taxes pour l'usage commun accru et l'usage privatif (art. 71),
- apporter un soutien aux communes pour l'exécution de leurs tâches dans les domaines des chemins pour piétons, des chemins de randonnée pédestre et des voies cyclables (art. 87, al. 2).

### **2.4 Motion politique**

La motion 250-2019 (2019.RRGR.298) transmise au Grand Conseil le 2 mars 2020 charge le Conseil-exécutif de présenter les fondements juridiques qui permettront à l'avenir de considérer les itinéraires de randonnée à VTT comme des itinéraires cyclables assurant une fonction de réseau cantonal. Le canton doit par ailleurs promouvoir l'entretien de la signalisation et la coordination des itinéraires de randonnée à VTT et, si nécessaire, soutenir les communes. La présente modification de la loi sur les routes répond aux exigences de la motion.

### **2.5 Mesures de réduction de la consommation d'énergie dans les transports**

Par l'arrêté 718/2020 du 24 juin 2020, le Conseil-exécutif a pris connaissance du rapport de mise en œuvre 2019 « Réduire la consommation d'énergie dans les transports » détaillant la progression des mesures sur la période 2015-2019 et les nouvelles mesures définies pour la période 2020-2024, rapport qu'il a approuvé. Les mesures envisagées ayant été validées comme étant contraignantes pour les autorités, les services concernés ont été chargés de les réaliser. Parmi elles figure la création, au plan cantonal, d'une base légale pour mener des campagnes d'information et de formation sur la mobilité douce (mesure 5a). Au regard de la situation financière actuelle, extrêmement tendue, le projet de modification de la loi sur les routes ne permet de répondre à cette tâche que partiellement.

## **3. Principes de la réglementation des itinéraires VTT**

### **3.1 Réglementation dans d'autres cantons**

Dans le canton des Grisons, les VTT font partie des moyens de mobilité douce. Le canton planifie les réseaux en collaboration avec les communes et les régions. L'aménagement, l'exploitation et l'entretien des voies dédiées à la mobilité douce relèvent de la compétence des communes. L'Office des ponts et chaussées coordonne la planification, l'aménagement et la signalisation. Le canton peut assurer la maîtrise d'ouvrage pour les installations déportées permettant de délester le trafic des routes cantonales. Il peut allouer des subventions à hauteur de 5 à 50 % des coûts imputables pour l'aménagement

d'installations de mobilité douce, ainsi que pour la création et l'entretien de la signalisation (hors trottoirs)<sup>3</sup>.

Dans le canton de Vaud, les pistes VTT sont réglementées dans la loi sur les itinéraires de mobilité de loisirs (LIML). La planification des réseaux relève de la compétence cantonale, l'établissement des plans, ainsi que l'aménagement, la signalisation, l'entretien et la conservation des itinéraires et des ouvrages qui y sont liés de la compétence communale, sauf pour l'axe cyclable cantonal Oberwald - St-Gingolph. La loi s'applique à tout itinéraire permettant un déplacement non motorisé, dont la vocation principale est liée aux activités de loisirs ou de détente<sup>4</sup>.

Les citoyens du canton d'Uri ont approuvé le 27 septembre 2020 une modification de la loi cantonale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre. Dorénavant, des dispositions similaires s'appliquent aux itinéraires VTT et aux chemins de randonnée pédestre. Le canton planifie les réseaux de chemins de randonnée et les réseaux d'itinéraires VTT, principaux comme secondaires, la planification de ces derniers nécessitant une coordination avec les communes. L'aménagement, l'entretien et la signalisation des chemins de randonnée pédestre et des itinéraires VTT principaux incombent au canton, l'aménagement, l'entretien et la signalisation des chemins de randonnée pédestre et des itinéraires VTT secondaires aux communes. Les chemins de randonnée pédestre peuvent être empruntés par les vététistes et les itinéraires VTT par les randonneurs. En cas d'intérêts de protection ou d'utilisation supérieurs, le partage des chemins de randonnée pédestre et des itinéraires VTT entre les randonneurs et les vététistes peut être restreint ou interdit<sup>5</sup>.

### 3.2 Tâches des cantons et des communes

Regroupés sous la désignation de « voies cyclables » dans le cadre de la présente modification de la loi sur les routes, les itinéraires VTT et les itinéraires cyclables<sup>6</sup> seront désormais soumis aux mêmes dispositions. Les itinéraires VTT importants seront à l'avenir intégrés dans le plan sectoriel cantonal pour le trafic cycliste. Dans la mesure où il n'a pas été prévu de confier l'aménagement et l'entretien des itinéraires VTT au canton, c'est aux communes qu'il incombera d'aménager et d'entretenir les itinéraires VTT définis dans le plan sectoriel. Le canton assume 40 % des coûts d'investissement et la signalisation.

Les communes peuvent également planifier, aménager, exploiter et entretenir des itinéraires VTT non référencés dans le plan sectoriel. Elles sont alors tenues d'assumer les coûts d'investissement et la signalisation. Les communes sont libres de déléguer la planification et l'aménagement des itinéraires VTT à la conférence régionale ou à la région d'aménagement, et de coopérer avec le secteur privé.

Le canton soutient la planification des itinéraires VTT par les mesures suivantes :

- allocation de subventions, à hauteur de 40 % des coûts, pour la remise en état ou le renouvellement d'itinéraires VTT importants ayant été fortement endommagés par l'action d'éléments naturels ou d'ouvrages particulièrement coûteux (art. 60a),
- allocation de subventions à la conférence régionale ou la région d'aménagement, à hauteur de 75 % des coûts, pour la planification d'itinéraires VTT (art. 64),
- conseils techniques et information (art. 87, al. 2).

<sup>3</sup>Strassengesetz du 1<sup>er</sup> septembre 2005 (StrG, RB 807.100)

<sup>4</sup>Loi du 14 septembre 2011 sur les itinéraires de mobilité de loisirs (LIML, RSV 704.1)

<sup>5</sup>Kantonales Fuss- und Wanderweggesetz du 27 septembre 1998 (KFWG, RB 50.1161)

<sup>6</sup>Les itinéraires cyclables sont des liaisons particulièrement appropriées aux cyclistes.

### 3.3 Planification, validation et signalisation

Les itinéraires VTT sont des installations au sens de la législation sur l'aménagement du territoire, sur la construction et sur les routes. Leur réalisation n'implique pas seulement de doter les routes, chemins ou sentiers existants d'une signalisation appropriée. Comme toutes les autres infrastructures de transport, ils doivent être planifiés, conçus et approuvés avant d'être réalisés et exploités. Il convient également de les entretenir. En règle générale, les nouveaux itinéraires VTT sont intégrés dans le plan directeur communal ou régional, ce qui permet d'identifier les intérêts en présence et d'impliquer tous les acteurs dans l'élaboration d'une solution. Les communes, les régions, les propriétaires foncières / fonciers concerné(e)s, les services cantonaux des domaines de l'aménagement territorial, de la mobilité douce, des forêts, de la nature et du sport, les organisations locales de tourisme, ainsi que les organisations spécialisées des domaines concernés figurent parmi les acteurs à contacter prioritairement. L'autorité de planification a pour tâche d'identifier le potentiel de conflit, de procéder à la pesée des intérêts, d'élaborer les itinéraires adaptés et, le cas échéant, de définir les mesures permettant d'atténuer les conflits. Les intérêts de protection de la nature, de préservation des forêts, de protection de la faune sauvage, ainsi que de protection de la nature et du paysage doivent en particulier être pris en compte<sup>7</sup>. Les conflits potentiels doivent être identifiés précocement et les points nécessaires clarifiés avec les services spécialisés compétents. L'aménagement d'un itinéraire VTT requiert parfois l'obtention d'un permis de construire. C'est notamment le cas lorsque des mesures de construction sont prévues, par exemple pour l'aménagement d'un nouveau tronçon, la création de contournements, ou encore l'élargissement ou la consolidation d'un tronçon existant (art. 43, al. 2 LR et art. 23, al. 1, lit. b OR<sup>8</sup>). Un permis peut s'avérer nécessaire même en l'absence de mesures de construction pour un changement d'usage, notamment lorsque le chemin considéré se situe hors de la zone à bâtir ou dans une aire protégée (espace réservé aux eaux, forêt ou parc naturel, par ex.), et que des intérêts de protection sont en jeu (art 7, al. 1 et 2 DPC<sup>9</sup>). La même chose vaut lorsque le changement d'usage implique une modification importante du réseau des chemins pour piétons ou des chemins de randonnée pédestre (art 33, al. 1 OR)<sup>10</sup>. Pour les projets tributaires du droit d'expropriation, un plan de quartier est requis.

L'utilisation d'un chemin comme itinéraire VTT n'est possible qu'avec l'accord de son propriétaire foncier / sa propriétaire foncière. La commune peut acquérir le chemin ou une servitude de passage en sa faveur, ou obtenir le consentement du propriétaire foncier / de la propriétaire foncière (voir art. 13 LR). Si les conditions en matière de planification, de droit des constructions et de propriété sont remplies, une demande d'examen de la signalisation peut être déposée auprès de l'arrondissement d'ingénieur en chef compétent de l'Office des ponts et chaussées<sup>11</sup>.

### 3.4 Coexistence de chemins de randonnée pédestre et d'itinéraires VTT

L'objectif de la présente révision partielle est également de favoriser la coexistence des chemins de randonnée pédestre et des itinéraires VTT. Le canton de Berne dispose d'un réseau de chemins de randonnée pédestre attrayants et diversifiés. Par rapport à d'autres cantons, l'offre d'itinéraires VTT est en revanche assez modeste. L'intégration des itinéraires VTT dans la loi sur les routes vise à favoriser le développement du réseau d'itinéraires VTT. Les itinéraires VTT et les chemins de randonnée pédestre présentent de nombreux points communs (surface non stabilisée, tracé diversifié, paysages traversés attrayants). En vertu de l'article 43 LCR<sup>12</sup>, les véhicules automobiles et les cycles ne doivent pas emprunter les chemins qui ne se prêtent pas ou ne sont manifestement pas destinés à leur circulation. Le droit

<sup>7</sup> OPC / OFOR (dir.), Guide « Itinéraires de randonnée à VTT – Planification, conception et réalisation », p. 6 et suiv. et p. 9

<sup>8</sup> Ordonnance du 29 octobre 2008 sur les routes (OR, RSB 732.111.1)

<sup>9</sup> Décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC, RSB 725.1)

<sup>10</sup> OPC / OFOR (dir.), Guide « Itinéraires de randonnée à VTT – Planification, conception et réalisation », p. 9

<sup>11</sup> OPC / OFOR (dir.), Guide « Itinéraires de randonnée à VTT – Planification, conception et réalisation », p. 9

<sup>12</sup> Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR, RS 741.01)

fédéral laisse toutefois aux cantons une assez grande marge d'interprétation. Les précisions apportées par le droit bernois sont les suivantes<sup>13</sup> :

- Les chemins de randonnée pédestre peuvent être empruntés par les vététistes à condition d'être également spécifiés comme étant des itinéraires VTT.
- L'utilisation des chemins de randonnée pédestre par les vététistes est possible si les chemins sont suffisamment larges pour permettre le dépassement / croisement des randonneurs sans danger, pour autant qu'il n'y ait pas d'interdiction de circuler à vélo.

L'utilisation de chemins à la fois par les randonneurs et les vététistes peut engendrer des conflits. Lors de la planification d'itinéraires VTT, il importe donc d'examiner les endroits où les deux tracés peuvent se confondre et ceux où les tracés doivent être distincts. En vertu du droit fédéral, les cantons sont notamment tenus d'assurer une circulation libre et si possible sans danger sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (art. 6, al. 1, lit. b LCPR<sup>14</sup>). Les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre doivent être remplacés en particulier si des tronçons importants font l'objet d'une circulation intense ou s'ils sont ouverts à la circulation des véhicules (art. 7, al. 2, lit. c LCPR). Des dispositions similaires sont prévues pour les voies cyclables : l'autorité compétente pour leur planification est tenue de s'assurer que la sécurité des réseaux est garantie et que la circulation à vélo, à pied et à bord d'un véhicule à moteur s'effectue, dans la mesure du possible et dès lors que cela s'avère nécessaire, sur des tracés distincts (art. 6, lit. c du projet de loi sur les voies cyclables). Les voies cyclables doivent par ailleurs être remplacées dès lors que la sécurité de la circulation n'est plus garantie (art. 9, al. 2, lit. e du projet de loi sur les voies cyclables). Aucune interdiction de trafic multimodal ne ressort de ces dispositions<sup>15</sup>. On peut néanmoins se demander dans quelles conditions une infrastructure est adaptée au trafic multimodal et à quels endroits les différentes formes de mobilité doivent être séparées. La prise de position commune de Suisse Rando, du Bureau suisse de prévention des accidents (bpa), de Swiss Cycling, de SuisseMobile, du Club alpin suisse (CAS), de Remontées Mécaniques suisses, de Suisse Tourisme et de la Fédération suisse de tourisme apporte les précisions suivantes : « Dans bon nombre de cas, randonneurs et cyclistes/vététistes peuvent utiliser les mêmes itinéraires en dehors des routes officielles. Cependant, étant donné que cette infrastructure n'est pas utilisée de la même manière par les uns et par les autres, il paraît judicieux dans certains cas de séparer les deux réseaux. »<sup>16</sup> Les guides et les aide-mémoire édités par le canton et la Confédération montrent comment assurer dans la pratique la coexistence et la séparation des réseaux<sup>17</sup>.

### 3.5 Responsabilité

Les accidents peuvent induire des dommages matériels et corporels pour lesquels la question de la prise en charge se pose. Le principe veut qu'une personne blessée supporte elle-même le préjudice subi. La responsabilité du dommage ne peut être transférée à une autre personne que si une base légale dans ce sens existe<sup>18</sup>. Pour ce qui est de la responsabilité civile, on considère notamment l'article 41 CO<sup>19</sup> (conditions de la responsabilité), l'article 58 CO (responsabilité du propriétaire de l'ouvrage) et l'article 679 CC<sup>20</sup> (responsabilité du propriétaire). En règle générale, les normes de responsabilité civile telles que l'article 58 CO et l'article 679 CC valent également pour les actions en responsabilité contre une collectivité publique (Confédération, cantons ou communes)<sup>21</sup>. En cas de concurrence entre un droit découlant de l'article 41 CO et la responsabilité de l'État, c'est en revanche la dernière qui prévaut. Selon

<sup>13</sup> Voir art. 58 de l'ordonnance cantonale du 20 octobre 2004 sur la circulation routière (OCCR, RSB 761.111) ; André Werner Moser, *Der öffentliche Grund und seine Benützung*, Diss. Berne 2011, p. 109.

<sup>14</sup> Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR, RS 704)

<sup>15</sup> Voir le rapport explicatif sur la loi fédérale sur les voies cyclables, en vue du lancement de la procédure de consultation, p. 15

<sup>16</sup> Coexistence entre randonnée pédestre et vélos /VTT, position commune, 2010 (état des partenariats : 2018)

<sup>17</sup> Guide de l'OPC / OFOR « Itinéraires de randonnée à VTT – Planification, conception et réalisation », juin 2017. Aide-mémoire pour la planification « Randonnée et VTT – Outil décisionnel pour la cohabitation et la séparation », documentation sur la mobilité douce n° 142, OFROU 2020

<sup>18</sup> Voir ATF 144 II 281, consid. 4.5.2

<sup>19</sup> Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations ; CO, RS 220)

<sup>20</sup> Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210)

<sup>21</sup> Häfelin / Müller / Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8<sup>e</sup> édition, 2020, n° 2154 et suiv. Jürg Wichterich, « *Staatshaftungsrecht* », dans : Müller / Feller (dir.), *Bernisches Verwaltungsrecht*, 2<sup>e</sup> édition, 2013, p. 118, ch. marg. 43

l'article 71, alinéa 1 ConstC<sup>22</sup>, le canton répond des dommages que les collaborateurs ont causés de façon illicite dans l'exercice de la puissance publique, qu'ils exercent leur activité à titre principal ou accessoire. Les communes sont par principe soumises aux mêmes règles de responsabilité (art. 111, al. 2 ConstC, en lien avec l'art. 84 LCo<sup>23</sup>).

Les itinéraires VTT étant généralement des ouvrages, la responsabilité invoquée est celle au sens de l'article 58 CO, en vertu duquel le propriétaire d'un bâtiment ou de tout autre ouvrage répond du dommage causé par des vices de construction ou par le défaut d'entretien. L'ouvrage est notamment considéré comme défectueux s'il n'offre pas une sécurité suffisante lorsqu'il est utilisé de manière conforme à sa destination. La responsabilité individuelle et ce qui peut raisonnablement être exigé constituent les limites de l'obligation de sécurité<sup>24</sup>. La responsabilité au sens de l'article 58 CO concerne fondamentalement le / la propriétaire de l'ouvrage. Pour les routes publiques et les chemins privés sur lesquels il existe une servitude de passage, c'est toutefois la collectivité publique qui répond sous certaines conditions des dommages causés<sup>25</sup>. Les routes et les chemins doivent être aménagés et entretenus de façon à offrir aux usagers une sécurité suffisante. Le fait que les usagers puissent les emprunter sans danger en faisant preuve de la vigilance requise suffit. Il incombe avant tout aux participants au trafic d'utiliser une route / un chemin avec prudence et d'adapter leur comportement aux conditions de la route / du chemin, ce qui réduit le niveau de diligence du / de la propriétaire de la route. Il convient donc d'examiner dans chaque cas si le / la propriétaire de la route / du chemin était, compte tenu des conditions temporelles, techniques et financières, en mesure de remplir sa mission. La question du caractère raisonnable des dispositions de sécurité est par ailleurs évaluée différemment selon qu'il s'agit d'une autoroute, d'une route principale à fort trafic ou d'un chemin de terre<sup>26</sup>.

La pratique du VTT étant plus dangereuse que celle d'un autre type de cycle, c'est la responsabilité individuelle des vététistes qui est invoquée en premier lieu. L'obligation de sécurisation d'un itinéraire VTT se limite ainsi pour l'essentiel à la prévention des risques atypiques que les vététistes seraient susceptibles de ne pas identifier à temps même en faisant preuve de toute la vigilance requise. Le / La propriétaire de l'ouvrage doit mettre en œuvre, dans les limites du raisonnable, des mesures efficaces pour prévenir les risques d'accident chez les vététistes<sup>27</sup>. Lorsque les itinéraires VTT ont été aménagés selon l'état de la technique et qu'ils sont bien entretenus, la responsabilité du / de la propriétaire est généralement exclue pour les suites d'un accident. L'organisme responsable doit examiner, dès la planification et la conception d'un itinéraire VTT, si certaines zones dangereuses peuvent être sécurisées et définir comment il souhaite gérer les responsabilités en cas d'accident (par exemple par la conclusion d'une assurance responsabilité civile)<sup>28</sup>.

## 4. Commentaires des articles

### 4.1 Dispositions générales

#### Article 11

La loi cantonale sur les routes a entre autres pour objet de réglementer l'exécution de la loi fédérale sur les routes nationales (art. 1, al. 1, lit. e LR). Conformément à l'article 8, alinéa 1 LRN<sup>29</sup>, les routes nationales sont placées sous l'autorité de la Confédération en matière routière et lui appartiennent. Les aires de repos et les stations-service, ainsi que les places de stationnement mises à disposition de leurs usa-

<sup>22</sup> Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC, RSB 101.1)

<sup>23</sup> Loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo, RSB 170.11)

<sup>24</sup> Voir ATF 130 III 736, consid. 1.3 (et autres références)

<sup>25</sup> Voir Ingeborg Schwenger, *Schweizerisches Obligationenrecht*, édition 2016, n° 53.27 (et autres références)

<sup>26</sup> Voir ATF 130 III 736, consid. 1.4 (et autres références)

<sup>27</sup> Voir Remo Cavegn, *Zur Haftung bei Unfällen auf Mountainbikerouten*, consultable sur <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/diem/tba/fiv/Seiten/default.aspx>, sous Projekte / Graubünden bike / Handbuch / Kapitel 3 (point 3.150)

<sup>28</sup> OPC / OFOR (dir.), Guide « Itinéraires de randonnée à VTT – Planification, conception et réalisation », p. 7

<sup>29</sup> Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN, RS 725.11)

gers sont considérées comme des installations annexes des routes nationales (art. 7 LRN et art. 6, al. 1 ORN<sup>30</sup>). Les installations annexes au sens de l'article 7 LRN sont la propriété des cantons (art. 8, al. 2 LRN). L'article 7, alinéa 3 LRN précise par ailleurs que sous réserve des dispositions du droit fédéral et de l'approbation du projet par les autorités fédérales compétentes, les cantons peuvent octroyer à des personnes physiques le droit de construire, d'agrandir et d'exploiter des installations annexes. Ce droit est généralement accordé par la constitution d'une servitude de superficie. En vertu de la jurisprudence fédérale, un immeuble indépendant au sens du droit foncier privé peut être créé pour l'exploitation d'une aire de repos ou d'une station-service comme installation annexe. Si l'exploitation de ce type d'installation relève du droit privé et non pas de la délégation d'une tâche publique<sup>31</sup>, cela ne change rien au fait qu'en vertu du droit fédéral, le terrain sur lequel une installation annexe d'une route nationale se situe est la propriété du canton. C'est ce que vient rappeler la précision apportée à l'alinéa 2. Cet ajout est de nature purement déclaratoire.

## Article 12

La circulation sur une route publique peut être amenée à évoluer au fil du temps. Le plan du réseau routier, qui fait l'objet d'une coordination avec les dispositions cantonales, les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), ainsi que d'autres planifications dans les domaines des transports et de l'urbanisation, définit entre autres les routes cantonales qui seront reclassées en routes communales et inversement (art. 25, al. 4, lit. a et b LR). La procédure de modification de la souveraineté et de la propriété sur les routes cantonales et communales est réglée dans le droit en vigueur comme suit : si la classification d'une route est modifiée par l'arrêté relatif au plan du réseau routier, les communes sur le territoire desquelles se trouve la route seront consultées au préalable (art. 12, al. 1 LR). Si la classification d'une route est modifiée par l'arrêté relatif au plan du réseau routier, la propriété et la souveraineté de celle-ci passent, de par la loi, de l'actuel titulaire du droit au nouveau. La modification de la propriété doit être inscrite au registre foncier (art. 12, al. 2 LR). Le titulaire actuel du droit remet au nouveau titulaire un ouvrage exempt de défauts sans exiger de contrepartie financière (art. 12, al. 3 LR). Les détails du changement de propriété et de souveraineté sont précisés dans l'ordonnance sur les routes. Il est ainsi spécifié que le Conseil-exécutif promulgue simultanément l'arrêté concernant le plan du réseau routier et la modification de la classification de la route (art. 6, al. 2 OR). En vertu de la jurisprudence du Tribunal administratif cantonal, l'exigence de remise d'un tronçon de route exempt de défauts implique que l'exemption de défauts peut être constatée au moment de la cession du droit de propriété. Il faut donc évaluer non pas après, mais avant la cession du droit, si des mesures doivent être envisagées (et si oui lesquelles) pour garantir l'exemption de défauts du tronçon considéré. Ces mesures doivent par ailleurs être réalisées avant le transfert de propriété, faute de quoi la route ne saurait être considérée comme remise exempte de défauts<sup>32</sup>.

La réglementation en vigueur relative à la modification de la souveraineté et de la propriété sur les routes nationales ne s'est pas établie dans la pratique. En conséquence, la classification des routes ne doit plus être modifiée par l'arrêté relatif au plan du réseau routier, mais par un arrêté distinct du Conseil-exécutif. Le droit en vigueur doit donc être modifié comme suit

Alinéa 1 : les changements de souveraineté et de propriété sur les routes cantonales et communales continueront de se fonder pour l'essentiel sur le plan du réseau routier. Il est néanmoins possible d'adapter le réseau des routes cantonales et le réseau des routes communales indépendamment du plan du réseau routier.

Alinéa 2 : lorsqu'une modification de la fonction et du trafic d'une route justifie un changement de souveraineté et de propriété, le Conseil-exécutif statue sur la modification de la classification de la route après consultation des communes sur le territoire desquelles la route se situe. L'arrêté du Conseil-exécutif reste une décision susceptible de recours devant le Tribunal administratif cantonal en vertu de l'article 74, alinéa 1 LPJA<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales (ORN, RS 725.111)

<sup>31</sup> Voir ATF 145 II 282, consid. 2

<sup>32</sup> Voir JAB 2015, p. 468, consid. 4.3 à 4.6

<sup>33</sup> Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21)

Alinéa 3 : cet alinéa, qui correspond à l'ancien alinéa 2, a fait l'objet d'une reformulation en raison des modifications apportées aux alinéas précédents.

Alinéa 4 : la réglementation selon laquelle le titulaire actuel du droit remet un ouvrage exempt de défauts sans exiger de contrepartie financière s'est certes établie dans la pratique, mais s'est révélée dans certains cas trop rigide. C'est pourquoi le titulaire du droit pourra dorénavant choisir de dédommager le nouveau titulaire du droit pour les coûts permettant de garantir un ouvrage exempt de défauts.

### Article 13

Alinéa 4 : l'article 13, alinéa 3, lettre a LR stipule qu'une route privée peut être affectée à l'usage commun par décision de la commune avec le consentement de son propriétaire foncier ou de sa propriétaire foncière. En vertu de l'article 962, alinéa 1 CC (version en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012), la collectivité publique ou une autre entité qui accomplit une tâche d'intérêt public est tenue de faire mentionner au registre foncier la restriction, fondée sur le droit public, de la propriété d'un immeuble déterminé qu'elle a décidée et qui a pour effet d'en entraver durablement l'utilisation, de restreindre durablement le pouvoir du propriétaire d'en disposer ou de créer une obligation déterminée durable à sa charge en relation avec l'immeuble. Le Conseil fédéral fixe les domaines du droit cantonal dans lesquels les restrictions de la propriété doivent être mentionnées au registre foncier. Les cantons peuvent prévoir d'autres mentions. Ils établissent une liste des catégories de mentions concernées et la communiquent à la Confédération (art. 962, al. 3 CC). En vertu de l'article 129, alinéa 1, lettre c ORF<sup>34</sup>, une restriction de la propriété fondée sur le droit public cantonal ayant des effets durables sur un immeuble particulier qui a été ordonnée dans une décision administrative par une personne chargée d'une tâche publique ou qui résulte d'un contrat de droit administratif est mentionnée au registre foncier lorsqu'elle concerne la construction et la police des routes. Les restrictions de droit public de la propriété ordonnées et entrées en force avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 n'ont pas besoin d'être mentionnées au registre foncier (art. 164 ORF). L'article 962 CC ne détaillant pas concrètement les décisions qui impliquent une mention au registre foncier, cet aspect doit être réglé expressément dans un acte juridique cantonal formel<sup>35</sup>. L'alinéa ajouté à l'article 13 LR établit précisément l'inscription au registre foncier de l'affectation à l'usage commun ordonnée par la commune. La mention au registre foncier a une valeur purement déclaratoire. Son absence n'entache en rien la validité de la restriction, fondée sur le droit public, de l'utilisation de l'immeuble considéré. Une mention au registre foncier apparaît cependant judicieuse, dans la mesure où elle attire l'attention des tiers (un futur acquéreur de l'immeuble par exemple) sur les restrictions de propriété imposées par l'affectation d'une route privée à l'usage commun.

### Article 14

Alinéa 2 : la désignation « les conférences régionales » est remplacée par « les régions d'aménagement ou les conférences régionales ». Il s'agit ici d'une modification purement rédactionnelle. En l'absence de conférence régionale, le canton coopère avec les régions d'aménagement existantes.

## 4.2 Routes cantonales

### Article 28

Alinéa 3 : selon l'article 22, alinéa 1 LAT<sup>36</sup>, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Cette norme est une norme minimale : les cantons peuvent aller au-delà, mais pas en deçà<sup>37</sup>. Selon le droit fédéral, les petits projets de construction

<sup>34</sup> Ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier (ORF, RS 211.432.1)

<sup>35</sup> Roland Pfäffli / Mascha Santschi Kallay, « *Das Grundbuch und seine Rechtswirkung* », dans : *Anwaltsrevue* 2017, p. 156

Meinrad Huser, « *Baubeschränkungen und Grundbuch* », dans : *Baurecht* 2016, p. 394

Roland Pfäffli / Daniela Byland, « *Erfahrungen mit dem neuen Immobiliarsachenrecht* », dans : *Baurecht* 2013, p. 168

Voir aussi la décision sur recours du 6 juillet 2018 de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne (32.13-15.11), consid. 4.3

<sup>36</sup> Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700)

<sup>37</sup> Bernhard Waldmann / Peter Hänni, *Raumplanungsgesetz*, 2006, Art. 22 Rz. 9 ff.; Alexander Ruch, *Kommentar RPG*, Art. 22 N. 4

sans impact notable sur la zone à bâtir, l'accessibilité ou l'environnement ne nécessitent pas de permis de construire. Les cantons sont libres ici de décider si une obligation de permis doit être introduite<sup>38</sup>. Tout projet d'aménagement de routes nécessite généralement au même titre que les autres projets de construction une autorisation destinée à garantir la légalité du projet. En vertu du droit bernois, la construction et la modification des routes, des chemins et des places affectés à l'usage commun ou de leurs parties intégrantes sont soumises à autorisation (art. 28, al. 1 et art. 43, al. 1 LR). Aucune autorisation n'est en revanche nécessaire pour l'entretien, la remise en état, la rénovation d'une route ni pour la mise en place d'éléments amovibles dans le cadre d'essais d'orientation du trafic à durée limitée (art. 28, al. 2 et art. 43, al. 3 LR). Pour ce qui concerne les routes communales, les routes privées affectées à l'usage commun et les routes privées, le droit en vigueur prévoit que le Conseil-exécutif désigne les projets qui ne sont pas soumis à l'octroi d'un permis (art. 43, al. 2 LR). Il manquait une disposition similaire pour les routes cantonales. L'ajout d'un alinéa à l'article 28 vient y remédier.

### **4.3 Voies cyclables**

Les différents commentaires du droit en vigueur montrent que les itinéraires VTT ne sont pas considérés comme des itinéraires cyclables au sens de la loi sur les routes et qu'ils n'entrent donc pas dans son champ d'application. Il convient de remédier à cet état de fait. La Confédération prévoit d'inclure les itinéraires VTT dans les réseaux de voies cyclables pour les loisirs (art. 4, al. 2 du projet de loi fédérale sur les voies cyclables). L'intitulé de la section 4.3 a donc été adapté pour être en accord avec la terminologie utilisée dans la future loi fédérale sur les voies cyclables. Le nouveau titre est « Voies cyclables ».

#### **Article 45**

Le plan sectoriel cantonal fixera à l'avenir également les itinéraires VTT d'importance nationale et régionale. C'est pourquoi l'article a désormais pour intitulé « Plan sectoriel cantonal pour le réseau de voies cyclables ». La terminologie a été adaptée en conséquence aux alinéas 1 et 2. Les itinéraires VTT importants sont expressément cités comme faisant partie des voies cyclables assurant une fonction de réseau cantonal par l'ajout d'une lettre à l'alinéa 2.

La dénomination « piste cyclable » continue d'être utilisée dans la loi. Elle désigne une voie séparée de la chaussée par des mesures de construction qui est spécifiquement dédiée aux cyclistes au sens de l'article 1, alinéa 6 OCR<sup>39</sup>, et signalée comme telle.

#### **Article 46**

Dans le titre de l'article et à l'alinéa 1, la désignation « itinéraires cyclables » a été remplacée par « voies cyclables ».

#### **Article 47**

Dans le titre de l'article et à l'alinéa 1, la désignation « itinéraires cyclables » a été remplacée par « voies cyclables ». Les communes sont en charge de la planification, de la construction et de l'entretien des voies cyclables communales, à savoir des voies cyclables importantes sur les routes communales et les routes privées fixés dans le plan sectoriel cantonal (comme jusqu'ici), ainsi que des itinéraires VTT importants (nouveau). L'aménagement de ces voies cyclables donne droit à des subventions publiques. Le réseau communal de voies cyclables inclut également d'autres itinéraires planifiés par les communes, qui ne donnent pas droit à subvention.

<sup>38</sup> Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 22 Rz. 12

<sup>39</sup> Ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (OCR, RS 741.11)

## Article 48

Le canton pourvoit à la signalisation de l'ensemble des voies cyclables assurant une fonction de réseau cantonal, à savoir à l'avenir à celle des itinéraires VTT importants également, d'où la modification de la formulation à l'article 48. Dans la mesure où il s'agit là d'une tâche cantonale, les coûts correspondants sont à la charge du canton. Il est possible de déléguer cette tâche à un tiers via un contrat de prestations (art. 91 LR).

## Article 48a

Le projet de loi fédérale sur les voies cyclables du 13 mars 2020 prévoit que les voies cyclables ou les parties de voies cyclables qui doivent être supprimées soient détournées sur des voies cyclables existantes ou remplacées de façon adéquate par de nouvelles voies cyclables, dans le respect des conditions locales. Il incombe au canton de régler qui aura l'obligation de remplacer les voies cyclables supprimées sur son territoire. En référence à l'article 44, alinéa 4 LR applicable aux chemins pour piétons et aux chemins de randonnée pédestre, ce nouvel article prévoit que le ou la responsable de la suppression en supporte les coûts. Les autres dispositions d'exécution sont régies, comme pour les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, au niveau de l'ordonnance.

## 4.4 Financement et subventions

### Article 49a

En vertu du droit en vigueur, la responsabilité des routes cantonales incombe au canton, celle des routes communales aux communes (voir art. 38, al. 1, art. 41, al. 1 et art 49 LR). La collectivité publique compétente planifie, construit, exploite, entretient et finance les routes dont elle assume la responsabilité ainsi que leurs parties intégrantes, à savoir toutes les constructions et installations qui, sur la route ou hors de celle-ci, sont nécessaires en particulier pour des raisons liées à la technique, à l'exploitation, à l'aménagement, au droit de l'environnement ou pour d'autres raisons, notamment la sécurité routière (art. 5 LR). Les parties intégrantes d'une route publique ne jouxtent pas nécessairement l'aire réservée à la route. La responsabilité incombe au canton si la composante considérée appartient de par sa fonction à une route cantonale, à la commune si la composante considérée appartient de par sa fonction à une route communale. En règle générale, les composantes peuvent être clairement affectées à un réseau de routes. Lorsqu'elles sont nécessaires à la fois aux routes communales et aux routes cantonales, elles sont considérées comme parties intégrantes des deux réseaux. C'est notamment le cas des croisements. Contrairement à l'ancienne réglementation (art. 27 LCER<sup>40</sup>), le droit en vigueur ne prévoit pas de disposition spécifique pour les croisements. Il n'est notamment pas précisé comment les coûts liés aux croisements doivent être répartis, ce qui n'est pas sans générer des conflits entre les communes et le canton dans la pratique. Selon le rapport Tschannen / Locher<sup>41</sup>, il y a là un véritable vide juridique. Les obligations de mise en œuvre de mesures et de prise en charge des coûts étant difficiles à clarifier pour les croisements en raison de la complexité et de la diversité des conditions concrètes, les auteurs du rapport préconisent de compléter la loi sur les routes, notamment d'y définir, au moins dans les grandes lignes, une règle d'imputation des coûts. Ils recommandent également d'inclure une possibilité de répartition des coûts sur une base contractuelle<sup>42</sup>.

L'alinéa 1 régit la construction de nouveaux croisements. Le principe de causalité s'applique ici : les coûts de l'ouvrage sont imputables au / à la propriétaire de la nouvelle route. Cette disposition rejoint celle de l'ancienne loi (art. 27, al. 3 LCER). Les coûts liés à l'adaptation de la route existante représentent une part non négligeable des coûts globaux. Si la collectivité publique exerçant sa souveraineté sur

<sup>40</sup> Loi du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes (LCER, RSB 732.11)

<sup>41</sup> Pierre Tschannen / Thomas Locher, « *Massnahmenzuständigkeit und Kostentragungspflicht bei Kreuzungen zwischen Strassen und Gewässer* », Gutachten zuhanden der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, dans : *Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht*, Berne 2011, p. 57 et suiv., p. 68

<sup>42</sup> Pierre Tschannen / Thomas Locher, « *Massnahmenzuständigkeit und Kostentragungspflicht bei Kreuzungen zwischen Strassen und Gewässer* », Gutachten zuhanden der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, dans : *Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht*, Berne 2011, p. 57 et suiv., p. 89

la route souhaite que la route subisse des adaptations supplémentaires (amélioration, sécurisation d'une extension ultérieure, par ex.), c'est à elle de supporter le surcoût induit.

L'alinéa 2 régit la modification d'un croisement existant. L'aspect des intérêts en présence est ici déterminant. Si la modification envisagée répond entièrement ou en majeure partie aux besoins d'une des deux collectivités publiques impliquées, c'est elle qui devra assumer l'ensemble des coûts de la modification. C'est notamment le cas si un nouveau débouché ne répond pas aux exigences en matière de sécurité routière et qu'il doit de ce fait être adapté (voir l'art. 85, al. 3 LR). Si la modification envisagée répond aux intérêts des deux collectivités publiques, les coûts seront répartis en fonction de ces intérêts<sup>43</sup>.

Alinéa 3 : pour les frais d'entretien et d'exploitation, on distingue les croisements à niveau et les croisements à niveau différent. Pour les croisements à niveau, chaque collectivité publique assume les frais inhérents à l'exécution de ses tâches, ce qui découlait déjà de l'article 49 LR. Les coûts d'entretien et d'exploitation des parties intégrantes des routes qui sont, de par leur fonction, indispensables aux deux réseaux routiers (signalisation lumineuse, par ex.) sont répartis entre les deux collectivités publiques. Dans le cas d'un pont enjambant le croisement ou d'un passage sous le croisement, on distingue l'ouvrage d'art en tant que tel et les autres éléments du croisement. Les frais d'entretien de l'ouvrage d'art sont mis au compte de la route classée en catégorie supérieure. Pour les frais d'entretien des autres éléments du croisement (revêtement sur ou au niveau de l'ouvrage d'art par ex.), c'est l'article 49 LR qui s'applique : chaque collectivité publique assume les coûts inhérents à l'exécution de ses tâches. Cela correspond là encore à la réglementation de l'ancienne loi (art. 27, al. 4 LCER).

#### **Article 49b**

Les règles d'imputation des coûts définies à l'article 49a fixent certes un cadre pour la répartition des coûts pour les croisements, mais ne permettent pas toujours de parvenir à une solution univoque. Il peut donc être nécessaire, selon le cas, de déroger à ces principes de répartition. C'est pourquoi cet article prévoit expressément que les parties peuvent convenir d'une répartition des coûts différente.

#### **Article 49c**

Dans le cas où les collectivités publiques impliquées n'arriveraient pas à se mettre d'accord sur la répartition des coûts, il est prévu que l'Office des ponts et chaussées statue sur les éventuelles contestations. La voie de recours ordinaire s'en trouve ainsi ouverte. À noter que cela ne vaut pas pour les litiges découlant d'un accord sur la répartition des coûts au sens de l'article 49b. Ces litiges relèvent de la compétence du Tribunal administratif cantonal en vertu de l'article 87, al. 1, lettre *b* LPJA.

#### **Articles 52 et 56**

Compte tenu de l'adaptation terminologique à l'article 45, la désignation « pistes cyclables » est remplacée par « voies cyclables » aux articles 52 et 56.

#### **Article 59**

Dorénavant, le canton subventionnera également les investissements pour les itinéraires VTT importants. Dans le titre de l'article, la désignation « itinéraires cyclables » est remplacée par « voies cyclables ». L'alinéa 1 prend en compte les voies cyclables qui donnaient par le passé droit à subvention (art. 45, al. 2, lit. *c* LR), mai aussi les itinéraires VTT, lesquels donnent nouvellement droit à subvention (art. 45, al. 2, lit. *d* LR).

<sup>43</sup> Pierre Tschannen / Thomas Locher, « *Massnahmenzuständigkeit und Kostentragungspflicht bei Kreuzungen zwischen Strassen und Gewässer* », Gutachten zuhanden der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, dans : *Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht*, Berne 2011, p. 57 et suiv., p. 74

## Article 60a

En vertu du droit en vigueur (art. 59 et art. 60 LR), le canton subventionne uniquement des investissements pour certaines voies cyclables et certains chemins de randonnée. Les mesures d'entretien ne donnent pas droit à subvention. Pour savoir si un investissement ou une mesure d'entretien constructif entre dans le champ d'application de la loi sur les routes, on examine si la dépense vise plutôt à accroître ou à préserver la valeur de l'ouvrage. Le remplacement d'un vieux pont est ainsi considéré comme une mesure d'entretien destinée à préserver la valeur de l'ouvrage, ce qui ne donne pas droit à subvention<sup>44</sup>. L'expérience montre que la charge financière découlant des obligations d'entretien constructif des voies cyclables et des chemins de randonnée peut être colossale pour certaines communes. C'est le cas en particulier lorsqu'il s'agit de remplacer ou de rénover entièrement des ouvrages d'art vieillissants, comme le Pont de Rotary sur le canal de la Broye, ou des portions entières de chemins détruits par des intempéries ou tout autre événement élémentaire. L'assainissement de tels ouvrages ou la restauration de tronçons de chemins peut constituer un vrai problème pour les petites communes, qui ne sont souvent pas en mesure de faire face à des dépenses d'une telle ampleur. Il peut en résulter une interruption d'itinéraires présentant un intérêt touristique et économique pour la région s'ils passent par les ouvrages considérés ou les portions de chemins endommagées. Il est donc essentiel que le canton puisse subventionner également la remise en état de voies cyclables et de chemins de randonnée importants pour la fonction du réseau considéré.

## Article 60b

Les projets cofinancés par la Confédération menés dans les villes et les agglomérations bénéficient de subventions au titre de l'article 62 LR. Dans le cadre de ces programmes, la Confédération et le canton accordent aussi des subventions pour les voies cyclables et les chemins de randonnée pédestre. Selon la pratique actuelle, la Confédération accorde des subventions à hauteur de 30 à 40 %, le canton de 35 % pour les coûts imputables restants des mesures communales. Pour la construction et l'entretien des voies de berges, le canton accorde des subventions sur la base de l'ordonnance sur les rives des lacs et des rivières. Les subventions de réalisation sont d'au moins 60 % (voir art. 11 ORL<sup>45</sup>). Bien souvent, des itinéraires de randonnée principaux passent par les voies de berge au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre *b* SFG<sup>46</sup>, dont la construction est subventionnée sur la base de l'article 60 LR. Un même projet peut donc bénéficier de subventions publiques à plus d'un titre. Ces subventionnements multiples sont contraires au principe d'utilisation économique et efficace des ressources. C'est pourquoi les projets qui bénéficient de subventions publiques dans le cadre de programmes d'agglomération ou sur la base de l'ordonnance sur les rives des lacs et des rivières ne pourront plus bénéficier de subventions supplémentaires au titre des articles 59 et 60a LR.

## Article 64

Alinéa 1 : selon le droit en vigueur, le canton peut subventionner les conférences régionales pour la planification régionale des routes élaborée dans le cadre des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU). Dans sa nouvelle mouture, l'article prévoit le soutien à d'autres planifications régionales des routes également. Les régions mènent dans ce domaine des activités de planification essentielles qui servent de base aux CRTU. Ces activités peuvent également concerner des voies cyclables et des chemins de randonnée pédestre, par exemple lorsqu'il s'agit de planifier des itinéraires cyclables attrayants au départ de lieux de résidence ou de villégiature, dans le but d'inciter la population à renoncer à l'utilisation d'un véhicule motorisé. Le nouvel article introduit la possibilité de soutien financier à la planification des itinéraires VTT régionaux. En l'absence de conférence régionale, le soutien est apporté aux régions d'aménagement, d'où leur citation comme bénéficiaires possibles des subventions.

Alinéa 2 : le taux de subvention est ici précisé. Il a été déterminé sur la base du taux maximal applicable en vertu de l'article 7, alinéa 1 OFA<sup>47</sup> pour les plans des régions dans les domaines « urbanisation »,

<sup>44</sup> Voir le jugement 2015/83 du 11 décembre 2015 du Tribunal administratif cantonal (en relation avec les chemins de randonnée pédestre)

<sup>45</sup> Ordonnance du 29 juin 1983 sur les rives des lacs et des rivières (ORLR, RSB 704.111)

<sup>46</sup> Loi du 6 juin 1982 sur les rives des lacs et des rivières (LRLR, RSB 704.1)

<sup>47</sup> Ordonnance du 10 juin 1998 sur le financement de l'aménagement (OFA, RSB 706.111)

« paysage » et « tourisme ». Les détails seront réglés par voie d'ordonnance et seront coordonnés avec les dispositions éprouvées de l'OFA.

## 4.5 Utilisation de la route

### Article 71

Alinéa 3 : en vertu du droit en vigueur (art. 71, al. 2 LR), les transports publics sont exonérés de taxes. La pose de voies ferrées sur une route ne fait ainsi pas l'objet d'un droit de concession. Cette exemption est justifiée par le fait que l'utilisation des routes publiques par les transports publics relève par principe de l'usage commun. Le nouvel alinéa 3 donne au Conseil-exécutif la possibilité de définir dans l'ordonnance d'autres exonérations de taxes. Cela permet d'intégrer dans les dispositions d'exécution de la loi sur les routes la pratique actuelle selon laquelle l'utilisation de routes cantonales par les communes ou des organisations caritatives à des fins non purement commerciales (cortèges traditionnels, marchés historiques, hebdomadaires ou annuels, ou autres manifestations de ce genre, événements sportifs, etc.) donne lieu à la perception d'une taxe pour l'octroi de l'autorisation, mais non à une taxe d'utilisation<sup>48</sup>.

### Article 71a

L'exemption de taxe pour l'utilisation des routes publiques spécifiée à l'article 82, alinéa 3 Cst. se réfère uniquement au trafic dans le cadre d'un usage commun. Le paiement de redevances d'utilisation ou de concession peut être exigé pour une utilisation au-delà de l'usage commun, pour autant que le droit fédéral l'autorise. L'article 53, alinéa 3 LCER prévoyait déjà le paiement d'un émolument, une réglementation reprise à l'article 71 de la loi sur les routes. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif cantonal, il n'existe actuellement pas de base légale suffisante pour la perception de taxes d'utilisation n'engendrant pas de frais supplémentaires pour l'administration, aucun montant ni base de calcul n'étant précisés<sup>49</sup>. L'ajout de l'article 71a vise à remédier à cette situation.

Alinéa 1 : outre l'objet de la perception et le cercle des assujettis, il s'agit de formaliser dans la loi des principes de calcul. Selon la jurisprudence, l'enveloppe globale ou la taxe maximale doit au moins être définie<sup>50</sup>. Une base de calcul et le montant maximum de la taxe prélevée pour l'utilisation des routes cantonales ayant été intégrés dans la loi, il existe désormais une base légale suffisante pour la perception de taxes cantonales pour l'usage commun accru ou l'usage privatif.

Alinéa 2 : l'utilisation superficielle ou souterraine des routes cantonales est par principe soumise au paiement d'une taxe. L'ordonnance sur les routes précise les utilisations donnant lieu à l'acquittement d'une redevance. Il est prévu d'y inclure les dispositions de l'annexe VIII de l'ordonnance cantonale sur les émoluments et des directives de l'Office des ponts et chaussées. Une taxe est en particulier due pour les installations de chantier, les aires de stockage, les lignes aériennes, les tirants d'ancrage temporaires et permanents, les conduites, les événements commerciaux, les places de stationnement publiques, etc., mais aussi le raccordement et la co-utilisation de conduites d'évacuation des eaux par des tiers.

Alinéa 3 : la loi sur les routes fournit une base de calcul pour les redevances cantonales uniquement. Il incombe aux communes de définir le montant des taxes pour l'usage commun accru ou l'usage privatif des routes sur lesquelles elles exercent leur souveraineté.

<sup>48</sup> Voir également la réponse du Conseil-exécutif à la motion 198-2010

<sup>49</sup> Voir JAB 2013 p. 120

<sup>50</sup> Voir JAB 2013 p. 120, consid. 4.5 et 4.6

## 4.6 Routes publiques et fonds avoisinants

### Article 83

L'alinéa 3, qui définit la distance latérale au bord de la chaussée devant être maintenue libre (50 cm), est reformulé. En conséquence, la désignation « largeur libre » est supprimée de l'alinéa 1. Il s'agit là d'une modification purement rédactionnelle.

### Article 85

Alinéa 1 : le raccordement aux routes publiques d'immeubles (bretelles d'accès et de sortie, accès), d'allées privées, de voies d'accès ou de chemins nécessite une autorisation. Une autorisation de raccordement est requise non seulement pour les nouveaux débouchés, leur extension ou leur usage accru, mais aussi pour toute modification notable, à savoir toute modification ayant un impact sur la sécurité routière. L'objectif est de garantir que les accès, raccordements de chemins et débouchés de toute nature ne présentent pas de danger pour la circulation sur la route publique et n'entravent pas le trafic. La formulation de l'alinéa 1, jugée trop restreinte, a été adaptée. La nouvelle disposition distingue deux cas dans lesquels une autorisation est nécessaire : d'une part l'aménagement d'un nouveau débouché sur une route publique, d'autre part la modification importante d'un raccordement existant. Par nouveau débouché, on entend tout nouveau raccordement d'un immeuble, d'une route privée ou d'un chemin privé avec une route publique. C'est notamment le cas lorsqu'un terrain est nouvellement bâti et qu'il est raccordé au réseau de routes publiques. Le nouveau raccordement implique aussi bien des voies d'accès pour les véhicules et des installations pour les piétons. Une zone de danger risque par exemple d'être créée si l'on a prévu un nouvel accès à une route pour les piétons, sans trottoirs. Une voie d'accès pour les véhicules motorisés aménagée en plus des accès existants pour les piétons entre un terrain déjà construit et une route constitue aussi un nouveau débouché. On est également en présence d'un nouveau raccordement si on ajoute un débouché entre un immeuble et la route. La modification d'un raccordement existant est une modification ayant un impact sur la sécurité routière. Il peut s'agir d'une modification constructive ou d'exploitation, mais aussi d'un changement d'utilisation. Dans la pratique, on entend par modification constructive l'élargissement ou le rétrécissement d'un raccordement existant, ou la consolidation d'un accès privé. Le remplacement d'une place de stationnement par un garage ou l'aménagement de places de stationnement supplémentaires constitue en revanche une modification d'exploitation, dans la mesure où cela implique pour les véhicules un accès à la route en marche arrière ou une manœuvre spécifique. Avant de procéder à ces modifications, il importe de s'assurer, en considérant les normes pertinentes, qu'elles ne présentent pas de risque pour la circulation routière. Il y a modification importante de l'utilisation lorsqu'un raccordement existant est davantage utilisé qu'auparavant, par exemple lorsque le changement d'affectation ou l'agrandissement d'un bâtiment induit une augmentation du nombre d'entrées et de sorties, avec des répercussions sur les conditions de trafic sur la route en question.

## 4.7 Exécution et voies de droit

### Article 86

À la lettre *h*, le terme « itinéraires cyclables » est remplacé par « voies cyclables » pour inclure également les itinéraires VTT.

La lettre *i* est supprimée dans la mesure où la révision de la LPFC<sup>51</sup> a mis fin aux paiements de transfert dans le domaine des routes (participation des communes à la redevance sur les poids lourds liée aux prestations et à l'impôt sur les véhicules à moteur au sens de l'art. 51 LR).

---

<sup>51</sup> Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC, RSB 631.1)

## Article 87

Alinéa 2 : les communes bénéficient aujourd'hui déjà de conseils techniques de l'Office des ponts et chaussées. L'objectif est de renforcer cette pratique, notamment pour la planification des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre, ainsi que des réseaux de voies cyclables. Les tâches du service compétent dans le domaine du VTT doivent être précisées dans l'ordonnance sur les routes. Ce nouvel alinéa permet de répondre en partie au mandat formulé dans l'arrêté 718/2020 du 24 juin 2020 du Conseil-exécutif de créer, au plan cantonal, une base légale pour mener des campagnes d'information et de formation sur la mobilité douce. Compte tenu de la situation financière tendue, l'activité de conseil ne peut être développée que dans le cadre des ressources disponibles.

À noter que la promotion du trafic à pied et à vélo est inscrite dans la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC, RSB 721.0) : l'art. 139, al. 1, lit. c LC stipule ainsi que le canton peut subventionner les organisations offrant des prestations de consultation, d'instruction et d'information en matière de droit régissant les constructions, l'aménagement et la protection de l'environnement, ainsi que des prestations en matière de chemins de randonnée et de pistes cyclables. Le projet de loi sur l'encouragement du sport prévoit par ailleurs l'encouragement de la mobilité (voir l'art. 12 du projet de LCESp<sup>52</sup>). Il crée la base légale permettant d'assister et de conseiller les communes, par exemple dans l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation des randonneurs, des vététistes et des cyclistes aux comportements à adopter sur les itinéraires partagés. Les services compétents du canton travaillent en étroite coopération et coordonnent leurs activités.

## Article 88

La désignation « pistes cyclables » est remplacée par « voies cyclables ».

### 5. Relation avec les Grandes lignes de la politique gouvernementale (programme législatif) et d'autres planifications importantes

Le projet de modification de la loi n'est pas contenu dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale.

### 6. Conséquences financières

Le volume des subventions cantonales pour financer les investissements dans les itinéraires VTT et le remplacement d'éléments importants d'itinéraires de loisirs n'est pas facile à estimer. On peut raisonnablement s'attendre à ce que les investissements dans les itinéraires VTT se situent dans le même ordre de grandeur que les subventions aux itinéraires principaux de randonnée, à savoir autour de 300 000 francs par an. Une enveloppe équivalente devrait être allouée à la remise en état des chemins de randonnée et des voies cyclables (art. 60a). Des subventions supplémentaires de 50 000 à 100 000 francs par an devraient par ailleurs être accordées pour les planifications régionales des routes. Enfin, il faut s'attendre à des dépenses spécifiques pour la signalisation des itinéraires VTT importants (remplacement et contrôle de la signalétique, coûts de matériel). D'expérience, l'Office des ponts et chaussées estime les coûts annuels par kilomètre à 120 francs environ, soit un total de 250 000 francs.

---

<sup>52</sup> Art. 12 Mobilité

1 Le canton peut

a encourager la coexistence des pratiques de la marche à pied, de la randonnée, du cyclisme et de l'équitation avec d'autres activités sportives et utilisations sur les voies prévues dans des plans pour la mobilité douce et avec des activités qui ne sont pas pratiquées sur des voies;

b conseiller les communes dans la mise en œuvre de mesures sur des routes communales ou privées;

c allouer des subventions à des communes en vue d'encourager l'activité physique à vélo ou au moyen d'engins assimilés à des véhicules.

2 Il analyse l'effet des mesures et communique les résultats sous une forme adéquate.

Ces dépenses de près d'un million de francs par an seront compensées par la suppression du double subventionnement, a priori supérieur. Le projet de loi devrait donc induire une légère baisse des dépenses pour le canton, tout du moins aucune augmentation des dépenses.

## **7. Conséquences en termes de personnel et d'organisation**

Des mesures d'harmonisation sont nécessaires sur les itinéraires VTT, notamment en matière de signalisation. Des synergies peuvent être exploitées pour l'exécution de cette tâche. Lorsque les itinéraires sont accessibles aux véhicules, la signalisation peut être apposée par le personnel de l'Office des ponts et chaussées dans le cadre de l'entretien de la signalisation des itinéraires cyclables. Lorsque les itinéraires VTT se situent à distance des routes carrossables, il est préférable de confier la signalisation à une organisation appropriée. L'intervention de personnel spécifique n'est donc pas nécessaire.

Les mesures de soutien aux communes pour l'accomplissement de leurs tâches dans les domaines des chemins de randonnée et des voies cyclables n'impliquent elles non plus pas de planification de personnel supplémentaire.

## **8. Conséquences pour les communes**

Les communes sont tenues de construire et d'entretenir les itinéraires VTT importants définis dans le plan sectoriel. Le canton prend en charge 40 % des coûts d'investissement et assume la signalisation des itinéraires. Les nombreuses communes qui s'acquittent actuellement de cette tâche profiteront donc à l'avenir de l'engagement du canton.

Compte tenu de la suppression du double subventionnement, les communes d'agglomération devront en revanche supporter un surcoût pour la mise en œuvre de mesures dans le cadre des programmes d'agglomération.

## **9. Conséquences pour l'économie**

Le VTT joue un rôle important comme activité de loisirs, y compris dans des agglomérations telles que Berne et Bienne. Les itinéraires VTT font partie de l'offre touristique au même titre que les itinéraires cyclables et les chemins de randonnée. La création de valeur est globalement plus élevée pour la pratique du VTT que de la randonnée. Selon une étude conjointe de l'office fédéral des routes (OFROU) et Suisse-Mobile réalisée en 2014, les randonnées en VTT génèrent (hors équipements) quelque 820 millions de francs<sup>53</sup> de revenus en Suisse, dont environ 12,5 % dans le canton de Berne. Quant aux ventes de VTT, elles ont fortement progressé l'année passée, notamment celles des VTT électriques. Selon l'Association suisse des fournisseurs de bicyclettes, 345 000 vélos neufs ont été vendus en 2018, dont près de 100 000 VTT et 45 000 VTT électriques<sup>54</sup>. À ces ventes de cycles neufs s'ajoutent des dépenses importantes d'entretien. Le secteur du vélo, mais aussi l'économie dans son ensemble, bénéficie donc de l'engouement pour le VTT.

Les conseils et les informations fournis aux communes pour la mise en œuvre de la législation relative aux chemins de randonnée et aux chemins pour piétons devraient également avoir des répercussions positives. On s'attend ainsi à une amélioration de la sécurité routière et à une cohabitation pacifiée entre les randonneurs et les cyclistes, et, par voie de conséquence, à une amélioration de la satisfaction des usagers.

<sup>53</sup> Voir l'étude pilote de 2014 sur le VTT en Suisse de l'Office fédéral des routes (OFROU) et SuisseMobile, Berne 2015, p. 58, consultation sur [www.astra.admin.ch](http://www.astra.admin.ch), sous Thèmes / Mobilité douce / Documentation / Publications

<sup>54</sup> Voir les chiffres relatifs au marché du vélo en 2018, consultation sur <http://www.velosuisse.ch>, sous Actualités/statistiques

## 10. Résultat de la procédure de consultation