Rapport

Date de la séance du CE :	17 août 2022
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

1. Résumé 2

2. Contexte 2
2.1 Loi sur les routes de 2008 2
2.2 Itinéraires VTT 2
2.3 Loi sur les voies cyclables 3
2.4 Autres objectifs de la modification de la loi sur les routes 3
2.5 Motion politique 3
2.6 Mesures de réduction de la consommation d'énergie dans les transports 3

3. Principes de la réglementation des itinéraires VTT 4
3.1 Réglementation dans d'autres cantons 4
3.2 Tâches des cantons et des communes 4
3.3 Planification, validation et signalisation 5
3.4 Affectation comme itinéraire VTT 6
3.5 Coexistence de chemins de randonnée pédestre et d'itinéraires VTT 6
3.6 Aspects liés à la circulation routière 7
3.7 Responsabilité 8

4. Commentaires des articles 9
4.1 Dispositions générales 9
4.2 Routes cantonales 11
4.3 Voies cyclables 12
4.4 Financement et subventions 13
4.5 Utilisation de la route 16
4.6 Routes publiques et fonds avoisinants 17
4.7 Exécution et voies de droit 19
4.8 Dispositions transitoires 20

5. Relation avec les Grandes lignes de la politique gouvernementale (programme législatif) et d'autres planifications importantes 21

6. Conséquences financières 21

7. Répercussions sur le personnel et l'organisation 21

8. Répercussions sur les communes 22

9. Répercussions sur l'économie 22

10. Résultat de la procédure de consultation 23

11. Proposition 24

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. Il s'agit également d'inclure les itinéraires VTT dans le champ d'application de la loi sur les routes et d'introduire des dispositions d'exécution relatives à la nouvelle loi fédérale sur les voies cyclables (loi sur les voies cyclables).

2. Contexte

2.1 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, la réalisation, l'exploitation et l'entretien des itinéraires VTT (voir le point 3.2). 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 déposée au Grand Conseil (voir le point 2.5). La présente révision permet d'intégrer les itinéraires VTT dans la loi sur les routes et de clarifier les tâches du canton et des communes. En matière d'infrastructures pour VTT, la loi sur les routes reprend la terminologie de la documentation technique « Installations pour VTT » du Bureau de prévention des accidents[1]. Les itinéraires pour VTT y sont définis comme des chemins ou des sentiers publics empruntés la plupart du temps conjointement par d'autres usagères et usagers. Priorité aux piétonnes et piétons et respect mutuel y sont la règle. Les installations pour VTT sont quant à elles exclusivement destinées à la pratique du VTT (pas de trafic mixte ni de trafic à double sens). Elles comprennent les pistes VTT et les parcs VTT. Empruntées dans une seule direction (généralement d'amont en aval), les pistes VTT sont jalonnées d'éléments construits et disposent d'une signalisation spécifique. L'accès au départ est habituellement assuré par un moyen de transport (remontée mécanique, transports publics). Les parcs pour VTT sont des systèmes clos comprenant des jumptracks, des pumptracks et des skill areas[2]. Seuls les itinéraires pour VTT relèvent du champ d'application de la loi sur les routes. Les installations pour VTT relèvent de la nouvelle loi cantonale du 7 décembre 2021 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (loi sur l'encouragement du sport, LCESp)[3].

[1] Christoph Müller, Installations pour VTT - Aspects sécuritaires relatifs à la planification, à la réalisation et à l'exploitation, documentation technique 2.040, Bureau de prévention des accidents (BPA), Berne 2019
[2] Christoph Müller, Installations pour VTT - Aspects sécuritaires relatifs à la planification, à la réalisation et à l'exploitation, documentation technique 2.040, Bureau de prévention des accidents (BPA), Berne 2019, p. 7 et ss
[3] RSB 437.11, entrée en vigueur le 1er août 2022.

2.3 Loi sur les voies cyclables

La loi fédérale du 18 mars 2022 sur les voies cyclables (RS 725.41) transpose l'article 88 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.)[4], modifié en 2018, dans la législation. Elle précise la terminologie et les principes de planification du réseau de voies cyclables, ainsi que les tâches de la Confédération et des cantons. Elle prévoit notamment que la planification, l'aménagement et l'entretien des réseaux de voies cyclables (itinéraires VTT inclus) incombent aux cantons et aux communes. La loi sur les voies cyclables constitue une législation-cadre : l'édiction de dispositions détaillées relatives aux voies cyclables et au réseau de voies cyclables reste de la responsabilité des cantons.

2.4 Autres objectifs de la révision

En sus de l'intégration des itinéraires VTT et des dispositions d'exécution relatives à la loi sur les voies cyclables dans la loi sur les routes, la modification de cette dernière vise à :

- simplifier la procédure de modification de la classification d'une route (art. 12),
- clarifier la prise en charge des coûts dans le cas de travaux de 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),
- éviter le double subventionnement (art. 60b et disposition transitoire T1-1),
- 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 des routes cantonales (art. 71),
- apporter un soutien aux communes et aux régions pour l'exécution de leurs tâches dans les domaines des chemins piétons, des chemins de randonnée pédestre et des voies cyclables (art. 87, al. 2).

2.5 Motion politique

La motion 250-2019 (2019.RRGR.298) déposée au Grand Conseil le 5 mars 2020 charge le Conseil-exécutif de créer les bases légales 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 VTT et, si nécessaire, soutenir les communes. La présente modification de la loi sur les routes répond aux exigences de la motion.

2.6 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, et des ressources en personnel limitées, le projet de modification de la loi sur les routes se limite aux domaines du conseil spécialisé et de l'information. Des bases légales spécifiques ont par ailleurs été créées dans la loi sur l'encouragement du sport pour la promotion de l'activité physique et du sport dans le domaine de la mobilité douce et pour le travail de campagne correspondant.

[4] RS 101

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 le long des routes cantonales permettant de délester leur trafic. 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)[5].

Dans le canton du Valais, 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 des communes, sauf pour l'axe cyclable cantonal Oberwald–Saint-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[6].

Les ayants droit au vote 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[7].

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 seront désormais soumis aux mêmes dispositions. Les itinéraires VTT importants, à savoir ceux structurant le réseau cantonal, seront à l'avenir intégrés dans le plan sectoriel cantonal pour le trafic cycliste, sur la base des documents de référence existants, notamment du réseau d'itinéraires de SuisseMobile ou des planifications régionales d'itinéraires VTT. Concernant la répartition des tâches entre le canton et les communes, il paraît judicieux, comme pour les chemins de randonnée, de confier la planification technique et la signalisation des itinéraires VTT importants au canton, les autres tâches aux communes. Il n'est ainsi pas prévu de confier l'aménagement et l'entretien des itinéraires VTT au canton. Ces tâches continuent de relever de la compétence communale, ce qui assez pertinent, les communes assumant d'ores et déjà différentes tâches dans le domaine de l'équipement et de la mise en valeur des zones destinées à la détente (voir art. 116 et ss LC[8])[9]. ; les communes doivent aménager et entretenir les itinéraires VTT définis dans le plan sectoriel. Les communes peuvent collaborer avec des organisations spécialisées privées et leur déléguer l'exécu-

[5] *Strassengesetz des Kantons Graubünden vom 1. September 2005 (StrG; BR 807.100)*
[6] Loi du 14 septembre 2011 sur les itinéraires de mobilité de loisirs (LIML, RSV 704.1)
[7] *Kantonales Fuss- und Wanderweggesetz vom 27. September 1998 (KFWG; RB 50.1161)*
[8] Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC, RSB 721.0)
[9] Voir également le plan directeur du canton de Berne (état : 22 septembre 2021), chapitre B, objectifs B17 et B22

tion de tout ou partie de tâches concrètes. Le canton assume, en vertu de l'art. 59 LR, 40 % des investissements initiaux dans les itinéraires VTT définis dans le plan sectoriel, à savoir des dépenses nouvelles engagées pour la réalisation d'itinéraires VTT importants (aménagement de nouveaux itinéraires ou extension d'itinéraires existants), ainsi que des coûts de planification nécessaires. Le canton assume également la signalisation des itinéraires importants définis dans le plan sectoriel.

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 nouvelles mesures suivantes :
- Allocation de subventions, jusqu'à concurrencede 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, jusqu'à concurrencede 75 % des coûts, pour la planification d'itinéraires VTT (art. 64),
- Conseils techniques et information (art. 87, al. 2).

3.3 Planification, validation et signalisation

Les itinéraires VTT sont des installations au sens de la législation sur l'aménagement du territoire, sur les constructions 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 toutes les parties dans l'élaboration d'une solution. Les communes, les régions, les propriétaires foncières et les propriétaires fonciers concernés, les services cantonaux des domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité douce, des forêts, de la nature et du sport, les organisations locales de tourisme, ainsi que les organisations privées spécialisées des domaines concernés figurent parmi les acteurs à contacter en début de processus[10]. 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[11]. 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[12]. 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 avant tout 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[13]). 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 zone 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[14]). La même chose

[10] OPC / OFOR (dir.), Guide « Itinéraires de randonnée à VTT – Planification, conception et réalisation », juin 2017, p. 6
[11] OPC / OFOR (dir.), Guide « Itinéraires de randonnée à VTT – Planification, conception et réalisation », juin 2017, p 9
[12] OPC / OFOR (dir.), Guide « Itinéraires de randonnée à VTT – Planification, conception et réalisation », juin 2017, p. 7, 11, 16 et 18
[13] Ordonnance du 29 octobre 2008 sur les routes (OR, RSB 732.111.1)
[14] Décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC, RSB 725.1)

vaut lorsque le changement d'usage implique une modification importante du réseau des chemins piétons ou des chemins de randonnée pédestre (art 33, al. 1 OR)[15]. Pour les projets tributaires du droit d'expropriation, un plan de quartier est requis. Lorsque les conditions en matière de planification, de droit des constructions et de propriété sont remplies, une demande d'examen de la signalisation peut être adressée à l'arrondissement d'ingénieur en chef compétent de l'Office des ponts et chaussées[16].

3.4 Affectation comme itinéraire VTT

Si un chemin existant doit également être utilisé comme itinéraire VTT, certains aspects doivent être pris en compte. L'ouverture d'une route ou d'un chemin au public s'effectue via l'affectation à l'usage commun de la route ou du chemin en question. Une fois la route ou le chemin affectés à l'usage commun, sa ou son propriétaire ne peut en limiter ni en interdire l'usage par le public, ce qui sécurise de fait juridiquement l'affectation du terrain. L'affectation impose toutefois une condition : la collectivité doit être titulaire du pouvoir de disposition sur la route ou le chemin concernés. En règle générale, elle acquiert le chemin ou un droit sur celui-ci, ou l'autorisation de la ou du propriétaire[17]. L'affectation à l'usage commun peut en particulier s'opérer par transfert à la commune de l'obligation d'entretien pour la nouvelle utilisation (art. 13, al. 3, lit. *c* LR). Si un chemin n'a pas été affecté à l'usage commun ou destiné uniquement à la pratique de la randonnée pédestre, l'accord exprès du propriétaire foncier ou de la propriétaire foncière est nécessaire pour une utilisation pour la pratique du VTT. Cela vaut également en forêt. En vertu de l'article 699, alinéa 1 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC)[18], « chacun a libre accès aux forêts et pâturages d'autrui ». Ce droit s'applique par principe également aux sentiers forestiers et à ceux traversant les pâturages, ainsi qu'aux terres non cultivables[19]. Il peut également être exercé sur roues, pour autant que cela n'occasionne aucun dommage[20]. La législation sur les forêts concrétise dans le droit public le droit de libre accès inscrit dans le Code civil, tout en limitant la circulation des véhicules à moteur à certains usages (art. 14 et ss LFo[21], art. 21 et ss LCFo[22]). Les forêts doivent donc dans certains cas être qualifiées comme des choses publiques destinées à l'usage commun[23]. Les sentiers forestiers suffisamment résistants peuvent par principe être empruntés à vélo ou à VTT (voir l'art. 31, al. 1 OCFo[24]). Le cas d'un itinéraire VTT rejoignant un sentier forestier existant est généralement considéré comme sortant du cadre de l'usage commun défini dans le droit forestier. Une telle déviation et orientation du trafic cycliste vers des pistes et des sentiers forestiers requiert l'accord des propriétaires forestiers et l'affectation des pistes ou des sentiers à l'usage commun au sens de l'art. 13, al. 3 LR (décision, constitution d'une servitude de passage en faveur de la collectivité ou transfert de l'obligation d'entretien).

3.5 Coexistence de chemins de randonnée pédestre et d'itinéraires VTT

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 est donc particulièrement important 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 piétons et les chemins de randonnée pédestre (art. 6, al. 1, lit. *b* LCPR[25]). Les chemins 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*

[15] OPC / OFOR (dir.), Guide « Itinéraires de randonnée à VTT – Planification, conception et réalisation », juin 2017, p. 9
[16] OPC / OFOR (dir.), Guide « Itinéraires de randonnée à VTT – Planification, conception et réalisation », p. 9
[17] Voir aussi André Werner Moser, *Der öffentliche Grund und seine Benützung*, Diss. Berne 2011, p. 37 et ss ; JAB 2011 p. 341, consid. 4,1, 2008 p. 332 consid. 3.3.
[18] RS 210
[19] Voir ATF 141 III 195, consid. 2.6 avec de nombreuses autres références
[20] Voir BSK ZGB II - Heinz Rey / Lorenz Strebel, art. 699, N. 13 avec de nombreuses autres références
[21] Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (loi sur les forêts, LFo, RS 921.0)
[22] Loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts (LCFo, RSB 921.11)
[23] Voir Pierre Tschannen / Ulrich Zimmerli / Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4e édition. 2014, § 48, N. 23.
[24] Ordonnance cantonale du 29 octobre 1997 sur les forêts (OCFo, RSB 921.111)
[25] Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR, RS 704)

LCPR). Des dispositions similaires s'appliquent aux voies cyclables : l'autorité responsable de la planification veille notamment à ce que les réseaux disposent de voies cyclables sûres et sépare le trafic cycliste du trafic motorisé et de la mobilité piétonne lorsqu'une telle séparation est réalisable et opportune (art. 6, lit. *c* de la 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* de la loi sur les voies cyclables). Si aucune interdiction de trafic multimodal au niveau du droit fédéral ne ressort de ces dispositions[26], il convient de noter que l'utilisation conjointe des chemins par les vététistes et les randonneurs représente un danger pour les deux catégories d'usagers. On peut dès lors 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. »[27] 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[28]. Lors de la planification d'un itinéraire VTT, on examinera donc au cas par cas s'il y a lieu de séparer les réseaux, ou si une cohabitation de plusieurs catégories d'usagers est possible.

3.6 Aspects liés à la circulation routière

La loi sur les voies cyclables et la loi sur les routes règlent un certain nombre d'aspects en lien avec les voies cyclables comme infrastructures de transport. Les aspects liés à la circulation routière sont régis par la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)[29] et les dispositions d'exécution correspondantes, notamment l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de circulation routière (OCR)[30], l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR)[31] et l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV)[32]. Pour faciliter la compréhension, la situation juridique est résumée ci-après :

Le droit fédéral précise en particulier ce que l'on entend par cycle (art. 24 OETV) et par cyclomoteur (art. 18 OETV). Les vélos à assistance électrique (vélos électriques ou e-bikes) entrent dans cette deuxième catégorie. Le droit fédéral détaille également les règles de circulation et de signalisation. Les utilisatrices et utilisateurs de cyclomoteurs doivent ainsi se conformer aux prescriptions concernant les cyclistes (art. 42, al. 4 OCR). Selon la situation du lieu, l'autorité compétente peut interdire le passage à certains véhicules motorisés déterminés. Le signal 2.06 « Circulation interdite aux cyclomoteurs » interdit ainsi l'emploi de cyclomoteurs avec le moteur en marche, excepté notamment les cycles équipés d'une assistance électrique au pédalage jusqu'à 25 km/h (art. 19, al. 1, lit. c OSR). L'indicateur de direction « Itinéraire pour vélos tout terrain » (4.50.3) désigne un parcours qui se prête particulièrement à la circulation des VTT et oblige leurs utilisatrices et utilisateurs à faire preuve d'égards particuliers pour les piétonnes et les piétons ; lorsque la sécurité l'exige, les cyclistes sont tenus de les avertir et, au besoin, de s'arrêter (art. 54a, al. 3 OSR). La législation sur la circulation routière s'applique aussi aux chemins forestiers, à ceux traversant les pâturages et à d'autres chemins pour autant qu'il s'agisse de routes publiques au sens de l'article 1 LCR. Une personne conduisant un VTT doit par exemple pouvoir maîtriser

[26] Voir le message du 19 mai 2021 concernant la loi fédérale sur les voies cyclables, FF 2021 1260, p. 13 et ss, p. 19
[27] Coexistence entre randonnée pédestre et vélos /VTT, position commune, 2010 (état des partenariats : 2018)
[28] 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
[29] RS 741.01
[30] RS 741.11
[31] RS 741.21
[32] RS 741.41

son véhicule à tout moment, adapter sa vitesse, respecter les règles de priorité à droite et faire preuve d'égards pour les piétonnes et piétons aux intersections et lors des dépassements.

L'article 43, alinéa 1 LCR interdit aux véhicules automobiles et aux cycles d'emprunter les chemins qui ne se prêtent pas ou ne sont manifestement pas destinés à leur circulation, par exemple les chemins réservés aux piétonnes et piétons ou au tourisme pédestre. Cette interdiction découle directement de la loi et vaut même si aucun panneau n'interdit expressément l'accès au chemin considéré[33]. Il convient donc d'examiner si les chemins de randonnée sont adaptés ou peuvent être destinés à la circulation de cycles. La qualification de chemin de randonnée pour empêcher la circulation des cycles ne suffit pas en soi, d'autant que les réseaux de chemins de randonnée pédestre n'incluent pas seulement les chemins de randonnée pédestre au sens étroit, mais également d'autres chemins, en particulier des tronçons de chemins piétons et des routes peu fréquentées (voir l'art. 3, al. 2 LCPR)[34]. Les aires de circulation qualifiées de chemins de randonnée pédestre n'excluent *a priori* pas les cycles. En l'absence d'interdiction de circulation, il convient d'examiner si le chemin considéré ne se prête pas ou n'est manifestement pas destiné à la circulation des cycles[35]. La règlementation dans le droit bernois est la suivante : les sentiers pédestres et de randonnées étroits ainsi que les pistes de ski alpin, de ski de fond et de luge ne sont pas destinés au trafic public (art. 58 OCCR[36]). Ils ne peuvent donc pas non plus être empruntés par des vététistes[37]. En l'absence de définition du caractère d'étroitesse, il est toutefois difficile de savoir dans quelle mesure les vététistes sont concernés par l'interdiction de circulation spécifiée à l'article 43, alinéa 1 LCR. Il ressort de la littérature spécialisée qu'un chemin tombe sous le coup de l'interdiction spécifiée à l'article 43, alinéa 1 LCR s'il mesure moins de deux mètres de large[38]. En cas de doute quant à la praticabilité d'un chemin de randonnée ou à son adéquation pour les vététistes, une signalisation adaptée devra être apposée[39]. Les autorités compétentes peuvent par exemple édicter des interdictions de circulation pour les cycles ou les vélos électriques (art. 19, al. 1, lit. *c* OSR). En forêt et sur les routes forestières, il existe une interdiction générale de circuler (art. 15 LFo). Les cycles équipés d'une assistance électrique au pédalage jde plus de 25 km/h sont donc interdits en forêt en vertu du droit fédéral. Dans le canton de Berne, la réglementation est par ailleurs la suivante : la pratique du cyclisme en forêt est interdite en dehors des chemins non suffisamment résistants et des pistes spécialement balisées (art. 22, al. 2 LCFo en lien avec l'art. 31, al. 1 OCFo). Sont réputés pistes spécialement balisées les parcours situés en forêt et à l'écart des chemins, délimités d'entente avec les propriétaires forestiers concernés, aménagés sans mesures de construction et dont l'utilisation par les cyclistes est autorisée par la division forestière (voir art 31, al. 2 OCFo). Les routes forestières suffisamment stables peuvent donc être empruntées par les VTT et les cycles équipés d'une assistance électrique au pédalage jusqu'à 25 km/h pour autant que cela ne soit pas spécifiquement interdit. L'ordonnance fédérale concernant les districts francs fédéraux interdit par ailleurs la circulation sur des routes d'alpage et des routes forestières et l'utilisation de véhicules en dehors des routes, des chemins forestiers et de ceux de campagne (art. 5, al. 1, lit. *h* ODF[40]).[41]

3.7 Responsabilité

En cas de survenance d'un accident sur un itinéraire VTT, la question de la responsabilité du dommage causé à la personne accidentée peut se poser. Cette question n'est pas l'objet de la loi sur les routes : elle est régie par le droit civil fédéral et le droit cantonal relatif à la responsabilité des collectivités publiques. Les itinéraires VTT étant considérés comme des ouvrages, la responsabilité invoquée est celle du propriétaire de l'ouvrage au sens de l'article 58 de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code

[33] BSK SVG, Nina Rindlisbacher, art. 43, N. 3
[34] René Schaffhauser, *Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, Grundlagen, Verkehrszulassung und Verkehrsregeln*, 2e édition. 2002, N. 930 ; Cédric Mizel, La grande famille des vélos, véhicules assimilés, petits engins motorisés… et des piétons, dans : Strassenverkehr / Circulation routière 3/2017, p. 15
[35] BSK SVG, Nina Rindlisbacher, art. 43 N. 10
[36] Ordonnance cantonale du 20 octobre 2004 sur la circulation routière (OCCR, RSB 761.111)
[37] Voir André Werner Moser, *Der öffentliche Grund und seine Benützung*, Diss., Berne, 2011, p. 109
[38] Cédric Mizel, La grande famille des vélos, véhicules assimilés, petits engins motorisés… et des piétons, dans : Strassenverkehr / Circulation routière 3/2017, p. 16 ; BSK SVG, Nina Rindlisbacher, art. 43 N. 19
[39] Voir Raphael Kraemer, *Verkehrsregeln auf ausserordentlichen Verkehrsflächen*, Diss., Fribourg, 2015, N. 129 et ss
[40] Ordonnance du 7 juillet 1976 concernant les districts francs fédéraux (ODF, RS 922.31)
[41] Voir la prise de position du Conseil fédéral sur la motion 15.3751 (« Utilisation des VTT électriques à la montagne. Édicter les dispositions qui s'imposent »)

civil (livre cinquième : droit des obligations)[42]. Si la collectivité publique compétente pour l'itinéraire VTT n'a pas la qualité de propriétaire, [43] sa responsabilité est engagée en plus de celle du propriétaire de l'ouvrage (propriété foncière)[44].

Les autorités responsables des voies cyclables doivent veiller à ce que les cyclistes puissent emprunter les voies cyclables librement et en toute sécurité (art. 8, al. 1, lit. *b* de la loi sur les voies cyclables). Pour diverses raisons, les exigences de sécurité posées aux itinéraires VTT ne sont pas très élevées. 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. Les chemins destinés aux VTT ne sont pas des routes ordinaires, ils présentent des particularités en termes de tracé et d'exigences posées aux usagères et usagers : ils traversent généralement des terrains accidentés (collines, montagnes), ne sont en général ni asphaltés ni bétonnés et peuvent comporter des tronçons difficiles nécessitant une certaine expertise de conduite ou sur lesquels les cycles doivent être poussés ou portés. Les VTT doivent en particulier être équipés de pneus larges et de freins puissants[45]. Les vététistes doivent donc être en bonne condition physique et avoir une meilleure aptitude à la conduite que les utilisatrices et utilisateurs d'autres types de cycles. Ils doivent également respecter les règles de circulation, en particulier maîtriser leur véhicule à tout moment, conduire prudemment et adapter leur vitesse et le mode de conduite à la situation. L'obligation de sécurisation d'un itinéraire VTT se limite ainsi pour l'essentiel à l'atténuation des dangers atypiques que les vététistes seraient susceptibles de ne pas identifier ou de ne pas identifier à temps même en faisant preuve d'une conduite vigilante et attentive. Dans les limites du raisonnable, des mesures de protection efficaces doivent être prises face à de tels dangers[46]. Si les itinéraires VTT ont été aménagés selon l'état actuel de la technique et ont été bien entretenus, il n'y a généralement pas lieu de craindre une responsabilité en cas d'accident. La souscription d'une assurance responsabilité civile suffisante est néanmoins conseillée[47].

4. Commentaires des articles

4.1 Dispositions générales

Article 1

L'article 1 a été complété avec la mention de la loi sur les voies cyclables.

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 (voir art. 1, al. 1, lit. *e* LR). Conformément à l'article 8, alinéa 1 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN)[48], 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 usagers sont considérées comme des installations annexes des routes nationales (voir art. 7 LRN et art. 6, al. 1 ORN[49]). Le droit fédéral prévoit que les installations annexes au sens de l'article 7 LRN sont la propriété des cantons (voir art. 8, al. 2 LRN). L'article 7, alinéa 3 LRN contient par ailleurs, en vertu de la jurisprudence fédérale, la base légale selon laquelle, 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 les droits nécessaires à la construction, l'agrandissement et l'exploitation des installations annexes. Cela se traduit généralement par la constitution d'une servitude de superficie. Un immeuble indépendant au sens du droit

[42] RS 220
[43] Voir OFROU / Suisse Rando (éd.), guide « Prévention des risques et responsabilité sur les chemins de randonnée pédestre », aide à l'exécution Trafic lent n° 15, chiffre 12.1.2
[44] Pour le canton, voir l'art. 71, al. 1 de la constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC, RSB 01.1) et l'art. 100 et ss de la loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers, RSB 153.01). Pour les communes, voir l'art. 111, al. 2 ConstC en lien avec l'art. 84 de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo, RSB 170.11) et l'art. 100 et ss LPers
[45] Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS), norme 640 829a « Signaux routiers – Signalisation du trafic lent », points 7.12 et 7.12.1.
[46] Voir Remo Cavegn, *« Zur Haftung bei Unfällen auf Mountainbikerouten »*, dans : *Handbuch graubündenBIKE*, chapitre 3, 3 150, p. 3
[47] OPC / OFOR (dir.), Guide « Itinéraires de randonnée à VTT – Planification, conception et réalisation », juin 2017, p. 7
[48] Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN, RS 725.11)
[49] Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales (ORN, RS 725.111)

foncier privé peut donc 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[50], 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 entre 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 existe 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[51].

La réglementation en vigueur relative à la modification de la souveraineté et de la propriété sur les routes publiques ne s'est pas établie dans la pratique. Le couplage de la modification de la propriété au plan du réseau routier est trop rigide. 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, comme c'était déjà le cas avec l'ancienne loi sur la construction et l'entretien des routes. Le droit en vigueur doit donc être modifié comme suit

Alinéa 1 : les changements de souveraineté et de propriété des 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 la modification de la classification de la route, le Conseil-exécutif statue 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 de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)[52].

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.

[50] Voir ATF 145 II 282, consid. 2.
[51] Voir JAB 2015, p. 468, consid. 4.3 à 4.6
[52] RSB 155.21

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 aussi choisir de dédommager le nouveau titulaire du droit pour les coûts permettant de garantir un ouvrage exempt de défauts. En d'autres termes, le titulaire actuel du droit pourra prendre en charge les coûts nécessaires à l'élimination éventuelle des défauts.

Article 13

Alinéa 4 : l'article 13, alinéa 3, lettre *a* LR prévoit qu'une route privée peut être affectée à l'usage commun par décision de la commune avec le consentement de sa propriétaire foncière ou de son propriétaire foncier. En vertu de l'article 962, alinéa 1 CC (version en vigueur depuis le 1er janvier 2012), la collectivité publique ou une autre entité qui accomplit une tâche publique 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 ou de la 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* de l'ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier (ORF)[53], 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 entité 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 1er 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[54]. 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 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT)[55], aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Cette norme fédérale est une norme minimale : les

[53] RS 211.432.1
[54] Roland Pfäffli / Mascha Santschi Kallay, « *Das Grundbuch und seine Rechtswirkung* », dans : Revue de l'avocat 2017, p. 156 ; Meinrad Huser, « *Baubeschränkungen und Grundbuch* », dans : Droit de la construction 2016, p. 394 ; Roland Pfäffli / Daniela Byland, « *Erfahrungen mit dem neuen Immobiliarsachenrecht* », dans : Droit de la construction 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
[55] RS 700

cantons peuvent aller au-delà, mais pas en deçà[56]. Selon le droit fédéral, les petits projets de construction 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[57]. Tout projet d'aménagement de routes nécessite généralement au même titre que les autres projets de construction une autorisation destinée à garantir l'admissibilité juridique 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 travaux relatifs au 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 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 la dénomination « voies cyclables » est venue remplacer celle d'« itinéraires cyclables », terminologie reprise également dans le plan sectoriel (« réseau de voies cyclables » et non pas « trafic cycliste »). Il a été renoncé à l'ajout, redondant, de l'adjectif « cantonal ». L'article a donc désormais pour intitulé « Plan sectoriel 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, et signalée comme telle.

Sont nouvellement intégrés dans le plan sectoriel les itinéraires VTT importants, à savoir ceux assurant une fonction de réseau cantonal. Comme pour les itinéraires cyclables, cette qualification sera accordée progressivement et s'appuiera sur les données existantes, en particulier sur les réseaux d'itinéraires national et régionaux de SuisseMobile ou sur les planifications régionales d'itinéraires VTT. L'objectif est de préserver et de développer plus avant le réseau d'itinéraires VTT créé ces dernières années. Il n'est pas prévu d'intégrer dans le plan sectoriel des itinéraires VTT sans l'accord des communes d'implantation.

Article 46

Dans le titre de l'article et à l'alinéa 1, la désignation « itinéraires cyclables » a été remplacée par « voies cyclables » et le texte a subi dès lors des adaptations rédactionnelles.

Article 47

[56] Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, art. 22 N. 9 et ss ; Alexander Ruch, Kommentar RPG, art. 22 N. 4
[57] Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, art. 22 N. 12

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). Les investissements (générateurs de valeur) dans ces voies cyclables (planification et aménagement) donnent droit à des subventions publiques (voir art. 59 LR). Les voies cyclables communales comprennent également d'autres itinéraires planifiés par les communes, qui ne donnent pas droit à subvention.

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

La loi fédérale sur les voies cyclables prévoit que les voies cyclables ou les parties de voies cyclables qui doivent être supprimées soient déroutées sur des voies cyclables existantes ou remplacées de façon adéquate par de nouvelles voies cyclables, dans le respect des conditions locales. Il incombe aux cantons de régler qui aura l'obligation de remplacer les voies cyclables supprimées sur son territoire. Comme à l'article 44, alinéa 4 LR applicable aux chemins piétons et aux chemins de randonnée pédestre, ce nouvel article prévoit que la ou le responsable de la suppression en supporte les coûts. Les autres dispositions d'exécution sont réglées, comme pour les chemins piétons et les chemins de randonnée pédestre, dans 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 une catégorie 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 (cf. art. 27 LCER[58]), 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[59], il y a là une véritable lacune du droit. 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

[58] Loi du 2 février 1964 sur la construction et l'entretien des routes (LCER, RSB 732.11)

[59] 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 ss, p. 68

du rapport préconisent de compléter la loi sur les routes, et 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[60].

L'alinéa 1 régit la construction de nouveaux croisements. Le principe de causalité s'applique ici : les coûts de l'ouvrage sont imputables à la ou au 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 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, représentant potentiellement un danger pour la circulation sur les autres routes, 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[61].

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 LR. Ces litiges relèvent de la compétence du Tribunal administratif cantonal en vertu de l'article 87, alinéa 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

[60] 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 ss, p. 89

[61] 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 ss, p. 74

Dorénavant, le canton subventionnera également les investissements (générateurs de valeur) 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), mais aussi les itinéraires VTT, lesquels donnent nouvellement droit à subvention (art. 45, al. 2, lit. *d* LR).

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[62]. 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, à titre exceptionnel, subventionner à l'avenir également la remise en état de tronçons de voies cyclables et de chemins de randonnée particulièrement importants pour la fonction du réseau considéré.

Article 60b

Selon l'article 62 LR, le canton subventionne dans les villes et agglomérations des infrastructures de transport auxquelles la Confédération alloue des contributions. Les mesures concernées sont inscrites dans les conventions de prestations conclues entre la Confédération et le canton pour les projets d'agglomération (liste A). 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. Les communes peuvent par ailleurs bénéficier, à hauteur de 40 % des coûts imputables restants, de subventions cantonales pour certaines mesures, pour les itinéraires cyclables importants (art. 59 LR) ou les itinéraires principaux de chemins de randonnée pédestre (art. 60 LR). Pour la construction et l'entretien des voies de berges, le canton accorde des subventions sur la base de la législation sur les rives des lacs et des rivières. Les subventions de réalisation sont d'au moins 60 % (voir art. 11 ORL[63]). Bien souvent, des itinéraires de randonnée principaux passent par les voies de berge au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre *b* de la loi du 6 juin 1982 sur les rives des lacs et des rivières (LRLR)[64], dont la construction est subventionnée sur la base de l'article 60 LR. Les itinéraires cyclables et les itinéraires importants de randonnée éligibles aux subventions publiques dans le cadre du projet d'agglomération ou sur la base de la législation sur les rives des lacs et des rivières peuvent donc bénéficier de subventions à plus d'un titre. Contrairement aux subventions accordées pour les installations de type park-and-ride (cf. art. 61, al. 3 LR), il manque aux articles 59 et 60 LR et dans la législation sur les rives des lacs et des rivières une réserve pour éviter les subventionnements multiples, qui 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 à partir de la quatrième génération (voir la disposition transitoire T1.1) ou sur la base de la législation 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

[62] Voir le jugement 2015/83 du 11 décembre 2015 du Tribunal administratif cantonal (en relation avec les chemins de randonnée pédestre)
[63] Ordonnance du 29 juin 1983 sur les rives des lacs et des rivières (ORLR, RSB 704.111)
[64] RSB 704.1

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 uniquement 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 matière de mise en œuvre, par les communes, d'itinéraires planifiés (par exemple la planification et l'aménagement d'itinéraires VTT), c'est l'article 59 LR qui s'applique (subvention à hauteur de 40 %). En l'absence de conférence régionale, le soutien est apporté aux régions d'aménagement, d'où leur mention comme bénéficiaires possibles des subventions

Alinéa 2 : le taux maximal de subvention est ici précisé. Il a été déterminé sur la base du taux maximal applicable en vertu de l'article 7, alinéa 1 de l'ordonnance du 10 juin 1998 sur le financement de l'aménagement (OFA)[65] pour les plans des régions dans les domaines « urbanisation », « 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 expressément exonérés de taxes. La pose de voies ferrées sur une route ne fait ainsi pas l'objet d'un droit de concession. 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[66].

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 l'obligation générale de payer 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[67]. 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 fixer dans une loi au sens formel des principes de calcul. Selon la jurisprudence, le cadre ou la taxe maximale doivent au moins être définis[68]. 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. Les montants minimum et maximum de la taxe prélevée pour l'utilisation des routes cantonales étaient initialement définis à l'an-

[65] RSB 706 111
[66] Voir également la réponse du Conseil-exécutif à la motion 198-2010
[67] Voir JAB 2013 p. 120
[68] Voir JAB 2013 p. 120, consid. 4.5 et 4.6.

nexe VIII de l'ordonnance fixant les émoluments de l'administration cantonale (ordonnance sur les émoluments, OEmo)[69] : 40 points de taxe par mètre de câble, 50 points de taxe par mètre de canal ou de passage, 50 points de taxe par km^2 de surface occupée pour le dépôt de matériel ou les installations de chantier. La taxe maximale spécifiée dans le nouvel article s'appuie sur les valeurs d'expérience, qui excèdent rarement 10 000 francs. Dans des cas particuliers, une taxe de plus de 20 000 francs peut être prélevée pour l'utilisation à long terme d'une partie de la route pour les installations de chantier (blocage de voies entières, trottoirs compris). À noter par ailleurs qu'une taxe de plus de 40 000 francs a déjà été prélevée pour la déviation des eaux météoriques, mais il s'agissait ici d'un cas exceptionnel. La limite de 50 000 francs a été définie sur la base de ces valeurs d'expérience et en tenant compte du fait que les montants indiqués dans l'ordonnance sur les émoluments dataient de 1995.

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 publiques sur lesquelles elles exercent leur souveraineté.

4.6 Routes publiques et fonds avoisinants

Remarque préliminaire concernant les articles 75 et ss

Les dispositions actuelles relatives à l'écoulement des eaux correspondent dans une large mesure à celles de l'article 61 LCER, et sont en partie obsolètes. Dans la pratique, il est notamment apparu que la formulation de l'article 77 LR est trop vague. Il a ainsi été récemment jugé que la ou le propriétaire de la route doit répondre de l'ensemble des dommages causés par l'eau s'écoulant de la route, au motif que l'obligation de réparation n'est liée ni à l'utilisation d'un système d'évacuation particulier, ni à la violation d'une obligation, ni à une infraction[70]. L'introduction d'une obligation de réparation du dommage d'une telle portée par rapport au droit privé pour les propriétaires des routes publiques[71] n'était pas intentionnelle. Les articles 75 à 77 LR doivent donc être modifiés. On entend par « eau s'écoulant de la route » les eaux qui s'écoulent de la chaussée de la route. Deux systèmes d'évacuation sont ici envisageables : soit l'eau est évacuée par les accotements et s'infiltre dans le sol dans les fonds contigus, soit elle est collectée et évacuée vers un puits d'infiltration, des eaux superficielles ou une canalisation. Le mode d'évacuation des eaux des surfaces de circulation est déterminé principalement par la législation fédérale sur la protection des eaux. Les normes et les directives des associations professionnelles doivent également être observées.

Article 75

Alinéa 1 : l'eau qui s'écoule naturellement de la chaussée doit être reçue par les fonds contigus. C'est la législation fédérale sur la protection des eaux qui définit si la ou le propriétaire de la route peut (et doit) laisser l'eau s'évacuer naturellement. Les eaux polluées doivent être traitées, tandis que les eaux non polluées doivent être évacuées par infiltration ou, si les conditions locales ne le permettent pas, être déversées dans des eaux superficielles. Dans ce dernier cas, des mesures de rétention doivent être prises si nécessaire pour régulariser les écoulements (voir art. 7 LEaux[72]). Les eaux de ruissellement provenant

[69] Ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (Ordonnance sur les émoluments; OEmo ; RSB 154.21)
[70] Voir JTA 2019/252 du 20 mai 2021, consid. 2.5.
[71] Voir JTA 2019/252 du 20 mai 2021, consid. 2.6.1.
[72] Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (loi sur la protection des eaux, LEaux, RS 814.20)

des surfaces bâties ou imperméabilisées (routes, chemins, places) sont en règle générale considérées comme des eaux non polluées (art. 3, al. 3, lit. *b*, OEaux[73]). Celles s'écoulant de la route doivent dans la mesure du possible être évacuées par les accotements. Leur infiltration dans les fonds contigus n'est autorisée en vertu de la législation fédérale sur la protection des eaux que si elles sont jugées non polluées. Dans le cas contraire, les eaux doivent être traitées (écoulement artificiel).

L'obligation pour la ou le propriétaire des fonds contigus de collecter l'eau s'écoulant naturellement de la route découle du droit civil. En vertu de l'article 689, alinéa 1 CC, la ou le propriétaire est tenu de recevoir sur son fonds les eaux qui s'écoulent naturellement du fonds supérieur, notamment celles de pluie, de neige ou de sources non captées. Il s'agit ici d'un devoir légal de tolérance. L'article 689, alinéa 2 CC précise qu'aucun des voisins ne peut modifier cet écoulement naturel au détriment de l'autre, restriction non incluse dans la loi sur les routes. Le devoir de tolérance est donc plus vaste qu'en vertu du code civil et n'a habituellement pas ou que peu d'impact sur l'utilisation et l'exploitation des fonds contigus. Le droit de tolérance ne saurait donner lieu à dédommagement. Le cas échéant, la ou le propriétaire de la route répondra des dégâts importants causés au fonds inférieur si l'installation routière a modifié l'écoulement naturel de l'eau (voir alinéas 2 et 3).

Alinéa 2 : l'écoulement artificiel est nouvellement réglementé de manière exclusive à l'article 76.

Alinéa 3 : le fonds qui recueille les eaux de la route ne doit pas subir de préjudice. Si des dégâts importants sont causés aux fonds contigus en raison du devoir de tolérance découlant du droit civil (alinéa 1), la ou le propriétaire de la route est tenu d'en assurer la réparation ou l'indemnisation. Sont indemnisés notamment les dommages aux cultures et les dommages matériels, ainsi que les préjudices majeurs au niveau de l'utilisation et de l'exploitation du fonds (inconvénients). Est considéré comme important en vertu de la jurisprudence tout dégât d'un montant supérieur à quelques centaines de francs[74].

Alinéa 4 : les parties peuvent, dans la pratique, s'entendre sur le montant du dédommagement. Si cela se révèle impossible, l'indemnisation est calculée selon les modalités et les règles éprouvées définies dans la loi sur l'expropriation (art. 19 LEx notamment[75]). Cette disposition remplace celle de l'article 77.

Article 76

Lorsque l'infiltration par les accotements n'est pas possible, l'eau s'écoulant de la route est évacuée artificiellement, c'est-à-dire recueillie et dirigée vers un collecteur ou restituée dans le milieu naturel via un système centralisé d'infiltration. Dans les centres urbains ou lorsque les routes sont très chargées, l'eau s'écoulant de la chaussée est collectée et évacuée vers une station d'épuration via un système de canalisations. Ces règles découlant de la législation fédérale sur la protection des eaux, l'article 76 a été réduit à l'essentiel. Le principe selon lequel les installations d'écoulement font partie de la route et que leur aménagement et leur entretien incombent à la ou au propriétaire de la route découle d'autres dispositions de la législation sur les routes (voir notamment l'art. 5 LR en lien avec l'art. 1, al. 1, lit. *b* OR, ainsi que l'art. 38, al. 1 et l'art. 41, al. 1 LR).

Article 77

La pratique[76] a montré que l'obligation de réparation du dommage n'est liée ni à l'utilisation d'un système d'évacuation particulier, ni à la violation d'une obligation, ni à une infraction. La formulation étant ici trop vague, l'article a été abrogé. Le devoir de tolérance découlant du nouvel article 75, alinéa 2 LR pour le recueil des eaux en provenance d'une route publique est lié à l'obligation de dédommagement pour les dégâts importants, le tribunal compétent en matière d'expropriation tranchant en cas de différend. Si les eaux sont évacuées artificiellement, c'est la ou le propriétaire de la route qui répond des éventuels dommages en vertu des prescriptions de droit privé, notamment de la responsabilité du propriétaire de l'ouvrage (art. 58 CO) ou de la responsabilité de la propriétaire foncière ou du propriétaire foncier (art. 679 CC).

[73] Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux, RS 814.201)
[74] Voir JTA 2019/252 du 20 mai 2021, consid. 3.5.
[75] Loi du 3 octobre 1965 sur l'expropriation (LEx, RSB 711.0)
[76] Voir JTA 2019/252 du 20 mai 2021, consid. 2.5.

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[77], 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 de manière notable 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, dans un endroit non dégagé. 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 sont suffisamment sûres 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[78] 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 aLR).

Article 87

[77] Voir Aldo Zaugg / Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern*, vol. I, 5e édition, Berne, 2020, art. 7/8 N. 18
[78] Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC, RSB 631.1)

Alinéa 2 : les communes, les régions d'aménagement et les conférences régionales 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 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 difficile, l'activité de conseil et d'information ne peut être développée que dans le cadre des ressources disponibles. À noter par ailleurs que la promotion du trafic à pied et à vélo est inscrite dans la loi sur les constructions : l'article 139, alinéa 1, lettre *c* LC indique 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. La nouvelle loi sur l'encouragement du sport prévoit par ailleurs l'encouragement de la mobilité. Le canton peut ainsi encourager la cohabitation des piétons, des randonneurs, des cyclistes et des cavaliers (art. 12, al. 1, *lit*. a LCESp) et assister, par des conseils techniques, les communes dans la mise en œuvre de mesures sur les routes communales ou privées (art. 12, al. 1, *lit*. b LCESp). 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 ».

Article 89

Cet article régit la surveillance exercée par le canton sur les communes en matière d'application de la loi sur les routes. Dans la pratique, la formulation laisse penser que l'Office des ponts et chaussées exerce la surveillance finale dans le domaine des routes publiques (planification, aménagement, exploitation, utilisation), et que cette surveillance prévaut sur celle exercée par le canton (voir art. 87 et ss LCo[79])[80]. Rappelons ici que la loi sur les routes a notamment pour but de préciser la répartition des tâches entre les communes et le canton. La responsabilité des routes communales incombe uniquement aux communes (voir art. 41, al. 1 et art. 49, al. 2 LR). C'est ainsi aux communes qu'il revient de fixer les normes de construction et d'entretien pour les routes relevant de leur compétence, même si la loi sur les routes ne contient aucune disposition spécifique à ce sujet hormis une disposition relative au service hivernal (voir art. 41, al. 2 LR). La planification, la conception et la construction des routes communales sont pour l'essentiel régies par la législation sur les constructions (voir l'art. 64, al. 2, lit. *a, b* et *e*, ainsi que l'art. 106 et ss LC). Il paraît donc judicieux dans le champ d'application de la loi sur les routes de limiter la surveillance exercée par l'Office des ponts et chaussées sur les communes à l'application du droit fédéral (voir art. 1, al. 1, lit. *c* à *f* LR).

4.8 Dispositions transitoires

Article T1-1

Le nouvel article 60b LR vise à éviter les subventionnements multiples de chemins cyclables et de chemins de randonnée pédestre au niveau cantonal. Il implique notamment que les infrastructures de transport financées par la Confédération dans les villes et les agglomérations ne pourront à l'avenir bénéficier de subventions cantonales que sur la base de l'article 62 LR. La disposition transitoire garantit que des

[79] Loi du 16 mars 1998 sur les communes (CO, RSB 170.11)
[80] Voir JAB 2020, p. 401, consid. 3.

subventions peuvent être accordées pour les mesures des projets d'agglomération de la première à la troisième génération en vertu de l'ancienne réglementation.

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

Les conséquences financières pour le canton (volume des nouvelles subventions cantonales octroyées pour financer les investissements dans les itinéraires VTT et le remplacement d'éléments importants d'itinéraires de loisirs) sont difficiles à estimer. Depuis quelques années, le canton octroie des subventions pour les investissements effectués dans les itinéraires principaux de randonnée pédestre. Cela sera désormais possible pour les itinéraires VTT également. On peut raisonnablement s'attendre à ce que les investissements dans les itinéraires VTT se situent dans le même ordre de grandeur que ceux dans les itinéraires principaux de randonnée pédestre, et que les subventions aux deux types d'itinéraires soient sensiblement équivalentes, à savoir de l'ordre 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 LR), à savoir de l'ordre de 300 000 francs par an. 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 (signalisation des chemins de randonnée pédestre et des itinéraires cyclables), l'Office des ponts et chaussées estime les coûts annuels par kilomètre à 120 francs environ, soit un total de 250 000 francs.

Ces dépenses représentent pour le canton un surcoût d'environ un million de francs par an, qui devrait être en partie compensé par la suppression du subventionnement des voies cyclables importantes et des itinéraires principaux de randonnée bénéficiant de subventions publiques dans le cadre du programme d'agglomération ou en vertu de la législation sur les rives des lacs et des rivières (art. 60b LR). En l'absence de données précises, le potentiel d'économies ne peut toutefois guère être estimé à ce stade. La disposition transitoire T1-1 prévoit que l'article 60b LR s'applique aux projets d'agglomération à partir de la quatrième génération. Ceux-ci sont actuellement en cours d'examen au niveau fédéral. On ne sait donc encore pas quelles mesures seront financées conjointement par la Confédération et le canton, et quelles mesures bénéficieront de subventions supplémentaires en dehors du champ d'application du nouvel article 60b LR. Le volume des subventions cantonales peut être estimé sur la base des données des projets d'agglomération de troisième génération : dans le rapport sur le crédit-cadre relatif aux subventions cantonales aux communes pour les mesures de priorité A conformément aux projets d'agglomération de troisième génération, ces subventions sont estimées à 6,35 millions de francs. On peut ainsi partir du principe que les économies réalisées seront légèrement supérieures aux surcoûts. Le projet de loi devrait donc induire une légère baisse des dépenses pour le canton, tout du moins, du point de vue actuel, aucune augmentation des dépenses.

7. Répercussions sur le personnel et l'organisation

L'Office des ponts et chaussées se voit également confier par la loi la responsabilité des itinéraires VTT. Des mesures d'harmonisation sont nécessaires sur les itinéraires VTT, notamment en matière de signali-

sation. Des synergies peuvent être exploitées au niveau cantonal pour l'exécution de cette tâche. L'infrastructure de signalisation existante pouvant en partie être utilisée pour la signalisation des itinéraires VTT également, l'investissement dans ce domaine n'est pas proportionnel à la longueur des itinéraires. 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 pour la signalisation des itinéraires VTT principaux n'est donc pas nécessaire. L'Office des ponts et chaussées fournit aujourd'hui déjà des conseils techniques aux communes et aux régions pour l'accomplissement de leurs tâches dans le domaine de la mobilité douce, notamment la planification des chemins piétons, des chemins de randonnée pédestre et des réseaux de voies cyclables. Un soutien sera proposé à l'avenir également dans le domaine des itinéraires VTT, notamment par la mise à disposition d'aides de travail. L'Office des ponts et chaussées assistera par ailleurs les communes et les régions dans la planification des itinéraires, en cas de situations conflictuelles. L'extension de cette activité de conseil ne se fera cependant que dans la limite des ressources disponibles. Il n'est pas prévu de planifier du personnel supplémentaire. L'Office des ponts et chaussées peut par ailleurs exploiter des synergies pour l'exécution de ses nouvelles tâches dans le domaine des itinéraires VTT, notamment coupler l'examen de la conformité des projets à la législation sur les voies cyclables (en particulier à celle sur les itinéraires VTT) avec l'examen de conformité à la législation sur les chemins de randonnée.

8. Répercussions sur 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 (planification et aménagement) 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. Si l'on prend en compte les subventions fédérales et le double subventionnement, les communes assument actuellement 25 % des coûts des mesures liées aux voies cyclables. Avec la suppression du double subventionnement (article 60b LR), une part des coûts est reportée du canton vers les communes. Les communes devront donc à l'avenir assumer environ 42 % des coûts des mesures liées aux voies cyclables, une part sensiblement équivalente à celle des autres catégories de mesures. Elles disposent cependant d'une marge de manœuvre au niveau de l'ampleur des mesures.

9. Répercussions sur l'économie

Le VTT joue un rôle important comme activité de loisirs. 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 SuisseMobile réalisée en 2014, les randonnées en VTT génèrent (hors équipements) quelque 820 millions de francs[81] 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[82]. À ces ventes de cycles neufs s'ajoutent des dépenses importantes d'entretien. Le secteur du vélo, mais aussi l'économie dans son en-

[81] 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, sous Thèmes / Mobilité douce / Documentation / Publications
[82] Voir les chiffres relatifs au marché du vélo en 2018, consultation sur http://www.velosuisse.ch, sous Actualités/statistiques

semble, 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 voies cyclables 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.

10. Résultat de la procédure de consultation

Dans le cadre de la procédure de consultation, 114 prises de position ont été adressées par des participantes et participants externes à l'administration, 12 par des participantes et participants internes à l'administration. La plupart ont approuvé l'orientation du projet, notamment les nouvelles règles relatives aux itinéraires VTT. Peu d'observations ont été faites sur les autres modifications.

La majorité des participantes et des participants considèrent que l'extension du domaine d'application de la loi sur les routes aux itinéraires VTT et leur placement au même niveau que les autres voies cyclables vont dans le bon sens. Le PLR, plusieurs régions d'aménagement et conférences régionales, les communes d'Ochlenberg et de St. Stephan, les organisations de vététistes et de tourisme, le secteur du sport (cycliste), les chemins de fer de montagne et d'autres demandent que le VTT soit davantage intégré dans les processus politiques et administratifs (stratégie cantonale relative à la pratique du VTT, service spécialisé doté de ressources suffisantes, simplification des procédures de planification et d'autorisation). L'Association des communes bernoises et la ville de Bienne rejettent l'attribution d'une nouvelle tâche aux communes. L'UDC, les communes de Belp, Köniz, Oberdiessbach et Steffisburg, ainsi que d'autres participants plaident en faveur d'un plus grand engagement du canton en matière d'itinéraires VTT (finances et ressources en personnel). Les organisations de vététistes se sont pour leur part dites disposées à assister les communes dans l'entretien des itinéraires VTT. Des oppositions de principe émanent essentiellement de l'Association des propriétaires de forêts bernois et de l'Association bernoise des communes et corporations bourgeoises (surexploitation des forêts, autorisation et indemnisation des propriétaires de forêts). Tandis que les Chemins pédestres bernois (CPB) plaident en faveur d'une inscription dans la loi du principe de séparation des trafics (dissociation des chemins de randonnée pédestre et des voies pour VTT), d'autres participants plébiscitent la cohabitation des piétons et des vététistes sur les chemins de randonnée existants. Le présent rapport a été complété et précisé sur la base des différents commentaires. Les malentendus ont par ailleurs été clarifiés et la mise en œuvre envisagée précisée. Dans la mesure où la délimitation et l'aménagement des espaces de loisirs relèvent déjà de l'attribution des communes, en collaboration avec les régions, c'est le principe de mettre sur un pied d'égalité des itinéraires VTT et des chemins de randonnée qui a été retenu.

Le PS, LES VERT-E-S, Pro Velo, l'ATE, la ville de Berne, la commune de Köniz et d'autres participants ont émis le vœu d'un renforcement du soutien (financier) du canton pour les itinéraires cyclables supracommunaux utilisés au quotidien (itinéraires prioritaires, liaisons principales, réseau de base). La conférence régionale de Berne-Mittelland demande que l'aménagement, l'exploitation et l'entretien de toutes les voies cyclables ayant une fonction de réseau cantonal (c'est-à-dire également celles le long du tracé de routes communales ou privées, ainsi que d'itinéraires VTT importants) relèvent de la compétence cantonale. Cette demande n'a pas été prise en considération en raison de la situation financière actuelle du canton.

Le TCS et l'Union des paysans bernois ont salué la suppression des subventionnements multiples, tandis que les villes de Langenthal et de Thoune, et la conférence régionale de Berne-Mittelland l'ont rejetée, l'association seeland.biel/bienne se contentant d'en prendre acte. Il est précisé dans le présent rapport que cette nouvelle réglementation ne remet pas en cause le modèle de financement actuel. Le canton continuera de cofinancer au titre de l'article 62 LR les projets communaux menés dans le cadre de programmes

d’agglomération qui bénéficient de subventions fédérales. Une disposition transitoire a été ajoutée au projet de loi pour répondre aux souhaits de la ville de Langenthal et de l’Association des communes bernoises.

L’Association des communes bernoises et plusieurs communes ont par ailleurs demandé que l’article 77 LR soit adapté pour tenir compte d’un nouveau jugement rendu par le tribunal administratif. La reformulation des articles 75 et suivants de la LR tient compte de cette demande.

11. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d’approuver la révision partielle de la loi sur les routes (LR).