



21.xxx

## **Message concernant la loi fédérale sur les voies cyclables**

du ...

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de loi fédérale sur les voies cyclables, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy Parmelin  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

## Condensé

*Les voies cyclables contribuent à la gestion de la mobilité. Elles contribuent au désenchevêtrement et à la fluidification du trafic ainsi qu'à la prévention des accidents. La loi fédérale sur les voies cyclables transpose l'art. 88 de la Constitution (Cst.), modifié en 2018, dans la législation. Cette loi-cadre se limite à définir des termes, fixer des principes en matière de planification des réseaux de voies cyclables et préciser les tâches de la Confédération et des cantons. La Confédération assume des tâches d'aide à l'exécution, de coordination et d'information, tandis que les cantons sont tenus de planifier et de construire des réseaux de voies cyclables. Le contenu et la structure de la nouvelle loi s'inspirent de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR), qui a fait ses preuves. La LCPR est adaptée dans la mesure requise par la modification de l'art. 88 Cst.*

### Contexte

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

*La pratique du vélo connaît une popularité croissante en Suisse. Nombreux sont ceux qui utilisent le vélo durant leur temps libre, mais aussi de plus en plus souvent au quotidien, notamment pour se rendre au travail. Cette tendance s'est renforcée avec l'apparition des vélos dotés d'une assistance électrique au pédalage (vélos électriques). Aux heures de pointe, les trains, les bus et les trams sont souvent bondés et le trafic automobile est lui aussi souvent très dense. Le vélo gagne dès lors en importance, car il permet notamment de mieux faire face à la croissance de la mobilité. Les voies cyclables contribuent non seulement à désenchevêtrer le trafic, mais aussi à accroître la sécurité routière. Il est important de le souligner, parce que le nombre de cyclistes tués ou blessés dans des accidents a augmenté ces dernières années. Créer des voies cyclables continues et désenchevêtrer le trafic permet de limiter les problèmes de cohabitation entre les automobilistes, les cyclistes et les piétons. Ceux qui prennent le vélo plutôt que la voiture ou les transports publics font baisser la consommation d'énergie et les émissions de CO<sub>2</sub>. Le trafic cycliste ne produit par ailleurs aucun bruit et ne rejette pas non plus de gaz d'échappement. Faire du vélo revient aussi à pratiquer une activité physique, ce qui est bon pour la santé.*

*Il est donc primordial de disposer d'un réseau de voies cyclables interconnecté, continu, sûr, attrayant et avec des liaisons directes pour exploiter le potentiel qu'offre le trafic cycliste.*

### Contenu du projet

*La section 1 présente l'objet de la loi et définit des termes importants (art. 1 à 4).*

La section 2 règle la planification obligatoire (art. 5) et fixe les principes en matière de planification (art. 6 et 8). Ces principes incluent des prescriptions formulées de manière générale et des objectifs de qualité à prendre en considération dans les travaux de planification. Il faut les distinguer des standards concrets qu'il appartiendra aux cantons de fixer en fonction de la situation pour leurs réseaux de voies cyclables. La planification obligatoire comprend une coordination appropriée des réseaux de voies cyclables entre eux et avec les autres activités ayant une incidence sur l'aménagement du territoire, notamment avec les autres réseaux de transport (art. 7). Une obligation générale de remplacement (art. 9) doit en outre contribuer à prévenir l'apparition de lacunes dans les réseaux. Toutefois, les cantons disposeront d'une marge de manœuvre suffisante pour décider eux-mêmes de la manière dont ils entendent gérer les lacunes. Enfin, la possibilité de collaborer avec des organisations privées spécialisées (art. 10,) l'obligation de coordination en matière d'aménagement du territoire (art. 11) et la mise à disposition de géodonnées de base (art. 12) complètent la section 2.

La section 3 décrit les tâches spéciales de la Confédération. Il lui incombera principalement de tenir compte des réseaux de voies cyclables dans toutes les tâches relevant de sa compétence (art. 13). Elle aura en outre pour mission de conseiller les fournisseurs effectifs des prestations, c'est-à-dire les cantons et éventuellement les communes (art. 14), ainsi que d'informer le grand public (art. 15). L'information inclura une offre de géodonnées de base harmonisées. Pour remplir ses mandats de conseil et d'information, la Confédération pourra faire appel à des organisations privées spécialisées d'importance nationale. La collaboration avec des organisations privées spécialisées est également réglementée dans cette section (art. 16).

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

Enfin, la section 5 contient les dispositions transitoires et finales. Les cantons devront en principe établir les plans de leurs réseaux de voies cyclables dans un délai de 5 ans, en se fondant sur les plans existants. L'instauration d'un délai de 20 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour la mise en œuvre des plans crée une contrainte supplémentaire.

Le projet s'accompagne de petites modifications de la LCPR et de la loi fédérale sur les routes nationales.

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Contexte</b>	<b>6</b>
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	6
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	6
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	7
1.3.1 Relation avec le programme de la législature	7
1.3.2 Relation avec le plan financier	7
1.3.3 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	8
<b>2 Procédure préliminaire, consultation comprise</b>	<b>9</b>
2.1 Résultats	9
2.2 Appréciation	9
2.3 Traitement des principales réserves	10
<b>3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen</b>	<b>10</b>
<b>4 Présentation du projet</b>	<b>11</b>
4.1 Réglementation proposée	11
4.2 Adéquation des moyens requis	12
4.3 Mise en œuvre	12
<b>5 Commentaires des dispositions</b>	<b>13</b>
5.1 Loi fédérale sur les voies cyclables	13
5.2 Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre	29
5.3 Loi fédérale sur les routes nationales	30
<b>6 Autres mesures de promotion de la mobilité piétonne et du trafic cycliste applicables par la Confédération</b>	<b>31</b>
<b>7 Conséquences</b>	<b>32</b>
7.1 Conséquences pour la Confédération	32
7.1.1 Conséquences financières	32
7.1.2 Conséquences pour le personnel	33
7.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	33
7.3 Conséquences économiques	34
7.4 Conséquences sanitaires et sociales	34
7.5 Conséquences environnementales	36
<b>8 Aspects juridiques</b>	<b>36</b>
8.1 Constitutionnalité	36
8.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	37

8.3	Forme de l'acte à adopter	37
8.4	Frein aux dépenses	37
8.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	38
8.6	Conformité à la loi sur les subventions	38
8.7	Délégation de compétences législatives	38
8.8	Protection des données	38

# Message

## 1 Contexte

### 1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le 23 septembre 2018, le peuple (par 73,6 % des suffrages) et tous les cantons ont accepté l'arrêté fédéral du 13 mars 2018 concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres<sup>1</sup> (contre-projet direct à l'initiative populaire « Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers pédestres [initiative vélo] » visant à modifier l'art. 88 de la Constitution [Cst.]<sup>2</sup>). Le présent projet répond au mandat constitutionnel prévoyant l'édiction d'une législation d'exécution.

### 1.2 Solutions étudiées et solution retenue

À la suite de l'acceptation de l'arrêté fédéral concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres, l'art. 88 Cst., qui ne concernait auparavant que les chemins et sentiers pédestres, confère une nouvelle compétence à la Confédération. Désormais, comme pour les chemins et sentiers pédestres, il incombe à celle-ci non seulement d'édicter une législation-cadre et de fournir aux cantons une aide à l'exécution à titre subsidiaire, mais aussi d'apporter sa contribution en matière de coordination et d'information<sup>3</sup>. Ces nouvelles compétences de la Confédération n'empiètent en rien sur celles des cantons en matière de planification, d'aménagement et d'entretien de ces réseaux. Conformément au principe constitutionnel de la subsidiarité (art. 5a, 43 et 43a Cst.), à la teneur du nouvel article constitutionnel, au message et à la brochure des Explications du Conseil fédéral, une législation d'exécution est nécessaire<sup>4</sup>.

Le contenu et la structure du projet de loi fédérale sur les voies cyclables s'inspirent de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR)<sup>5</sup>. Les nouvelles dispositions pourraient certes être intégrées dans la LCPR, mais cette solution a été écartée au profit de l'adoption d'un acte législatif distinct parce que les situations ne sont pas exactement les mêmes et que les ajouts concernant les voies cyclables risquent de nuire à la clarté d'une LCPR

<sup>1</sup> RO 2019 525

<sup>2</sup> FF 2019 1291

<sup>3</sup> Voir à ce sujet le dossier du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) sur l'arrêté fédéral, disponible à l'adresse suivante :

[www.detec.admin.ch](http://www.detec.admin.ch) > Le DETEC > Votations > Arrêté fédéral voies cyclables.

<sup>4</sup> Kern Markus, Commentaire bâlois de la Constitution, Bâle, 2015, art. 88 N 10 ; Ruch Alexander, Commentaire saint-gallois de la Constitution, Zurich/St-Gall, 2014, art. 88 N 12

<sup>5</sup> RS 704

qui a fait ses preuves dans la pratique depuis plusieurs décennies<sup>6</sup>. Le projet renonce donc aussi délibérément à procéder à une révision partielle de la LCPR pour la moderniser. Son contenu n'est mis à jour et aligné sur le libellé de la loi fédérale sur les voies cyclables que là où l'adaptation de l'art. 88 Cst le rend nécessaire.

### **1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral**

#### **1.3.1 Relation avec le programme de la législature**

Le projet est annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023<sup>7</sup>, sous l'objectif 6 « La Suisse assure la fiabilité et la solidité du financement de ses infrastructures dans le domaine des transports et de l'informatique ».

L'initiative populaire « Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers pédestres (initiative vélo) »<sup>8</sup> avait été déposée le 1<sup>er</sup> mars 2016. Elle visait à compléter l'article constitutionnel sur les chemins et sentiers pédestres (art. 88 Cst.) par des dispositions sur les voies cyclables. Le Conseil fédéral soutenait l'idée de donner à la Confédération les mêmes compétences en matière de voies cyclables que pour les chemins et sentiers pédestres, mais il rejetait les éléments de l'initiative qui allaient bien au-delà de cette exigence. Il a donc proposé de rejeter l'initiative et de lui opposer un contre-projet direct.

L'arrêté fédéral du 13 mars 2018 concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres a été accepté par le peuple et les cantons le 23 septembre 2018, complétant l'article constitutionnel sur les chemins et sentiers pédestres (art. 88 Cst.) par des dispositions sur les voies cyclables.

Le présent projet de loi répond au mandat constitutionnel.

#### **1.3.2 Relation avec le plan financier**

Le budget 2022 avec plan intégré des tâches et des finances pour la période 2023-2025 tient compte du présent projet. Le plan financier de l'Office fédéral des routes (OFROU) prévoit une augmentation de 1,1 million de francs du crédit de transfert A231.0309 Mobilité douce, chemins pour piétons et de randonnée pédestre dès l'année de l'entrée en vigueur du projet, afin de mener à bien les nouvelles tâches de la Confédération. Ce montant viendra grever l'enveloppe budgétaire de l'OFROU

<sup>6</sup> Message relatif à l'initiative populaire « Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers pédestres (initiative vélo) » et à son contre-projet direct (arrêté fédéral concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres), ch. 6.1.1

<sup>7</sup> FF 2020 1709, p. 1824

<sup>8</sup> FF 2015 1693

(crédit A200.0001), de telle sorte qu'il n'en résultera aucune charge supplémentaire (cf. ch. 7.1.1).

### 1.3.3 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

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

Dans sa stratégie pour le développement durable 2016-2019<sup>9</sup>, adoptée le 27 janvier 2016, le Conseil fédéral souligne l'importance de la mobilité douce en tant que troisième pilier du transport de voyageurs. La part de la mobilité douce dans la mobilité globale des personnes doit donc augmenter et contribuer à la réalisation de l'objectif 2.7 de la stratégie : « Les besoins en mobilité sont couverts de manière efficace, économique et écologique par un système de transport intermodal interconnecté et utilisé de façon optimale ». Le rapport du Conseil fédéral du 17 septembre 2010 intitulé « L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse »<sup>10</sup> relevait déjà qu'il fallait favoriser un développement territorial plus durable. Dans le Projet de territoire Suisse du 20 décembre 2012, le Conseil fédéral se disait favorable à un renforcement de la mobilité douce au profit du bon fonctionnement et de l'efficacité du système de transport<sup>11</sup>.

L'importance du vélo dans le système global des transports se reflète également dans les gros efforts et mesures déployés par la quasi-totalité des villes, agglomérations et cantons dans le cadre des projets d'agglomération pour augmenter la sécurité et l'attrait des trajets à vélo. En trois générations de projets d'agglomération, environ 20 % des contributions fédérales fondées sur l'art. 7, al. 5, de la loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure<sup>12</sup> et l'art. 1, al. 1, de la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération<sup>13</sup> pour améliorer les infrastructures de transport dans les agglomérations ont été consacrées à ce jour à des projets d'infrastructure destinés à améliorer la mobilité piétonne et cycliste.

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

<sup>9</sup> La stratégie peut être consultée à l'adresse suivante : [www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-durable/politique-et-strategie/strategie-pour-le-developpement-durable-2016-2019.html](http://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-durable/politique-et-strategie/strategie-pour-le-developpement-durable-2016-2019.html).

<sup>10</sup> L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse, rapport du Conseil fédéral du 17 septembre 2010 ; disponible à l'adresse suivante : [www.detec.admin.ch](http://www.detec.admin.ch) > Le DETEC > Stratégie du DETEC > Stratégie de la Confédération en matière d'infrastructures > Rapport

<sup>11</sup> Conseil fédéral suisse, Conférence des gouvernements cantonaux, Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Union des villes suisses, Association des Communes Suisses : Projet de territoire Suisse, p. 53, principe d'action « Optimiser les connexions entre les espaces urbains », disponible à l'adresse suivante : [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Développement et aménagement du territoire > Projet de territoire Suisse

<sup>12</sup> RO 2007 6017

<sup>13</sup> RS 725.13



## **2 Procédure préliminaire, consultation comprise**

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a mené la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur les voies cyclables du 13 mai au 10 septembre 2020. Au total, 102 avis lui sont parvenus<sup>14</sup>.

### **2.1 Résultats**

Les 26 cantons, la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et 6 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale ont participé à la consultation, de même que 4 associations faitières suisses des communes, des villes et des régions de montagne, 7 associations faitières suisses de l'économie et 55 autres organisations et associations issues essentiellement des milieux des transports, de la santé, du tourisme, de l'énergie et de l'environnement. Deux villes et un particulier ont également pris part à la procédure de consultation.

Le projet est soutenu sans réserve par 50 participants à la consultation, tandis que 32 souhaiteraient que des précisions y soient apportées. Par ailleurs, 6 participants ont formulé un avis neutre, 7 ont émis un avis défavorable avec des réserves et 6 rejettent le projet. Enfin, un particulier s'est exprimé sur une question spécifique.

### **2.2 Appréciation**

Le projet est soutenu par une large majorité des participants à la consultation : 81 % d'entre eux y sont favorables, et seuls 13 % s'y opposent. Les cantons, les villes et les communes, qui sont les plus concernés par le projet, lui apportent leur soutien. Le PS, les Verts, le Parti vert libéral et le Parti évangélique suisse ainsi qu'une grande partie des fédérations, associations et organisations approuvent le projet. S'ils sont globalement d'accord avec les propositions, ils souhaitent ponctuellement des mesures qui vont encore plus loin et une mise en œuvre plus contraignante.

Le PLR et l'UDC ainsi que certaines associations économiques se montrent par contre sceptiques vis-à-vis du projet. Les principales réserves concernent l'atteinte à l'autonomie des cantons et des communes ainsi que les conséquences indésirables sur certains acteurs.

<sup>14</sup> Rapport sur les résultats de la consultation : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2021 > Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

### 2.3 Traitement des principales réserves

Certains propos figurant dans le rapport explicatif ont été précisés dans le présent message pour tenir compte des avis recueillis lors de la consultation. Des ambiguïtés et des malentendus ont ainsi été clarifiés. Le présent message précise notamment que la loi fédérale sur les voies cyclables se cantonne aux principes et qu'elle préserve les compétences des cantons. Il souligne également que les principes en matière de planification fixent uniquement des objectifs qualitatifs généraux, que les cantons disposent d'une marge de manœuvre considérable pour leur réalisation et qu'ils peuvent prévoir des exceptions en ce qui concerne l'obligation de remplacement des voies cyclables. Enfin, certains termes techniques de la loi ont été vérifiés et définis plus clairement là où cela était nécessaire (par ex. « zones de rencontre » au lieu de « rues résidentielles », ou encore « voies express cyclables » dans la version française).

Plusieurs participants à la consultation ont demandé des adaptations sortant du cadre du projet, parmi lesquelles le financement par la Confédération d'infrastructures destinées au trafic cycliste aux niveaux cantonal et communal, le soutien à la mise en place d'installations pilotes, le développement des bases légales et des normes concernant les cyclistes, l'élaboration d'un plan directeur national concernant le cyclisme, la définition d'un délai de mise en œuvre contraignant, la surveillance des délais par la Confédération et l'examen de chemins pour piétons et de voies cyclables le long d'infrastructures ferroviaires en projet. Le projet de loi ne tient pas compte de ces demandes, à l'exception de celle concernant l'ajout d'un délai de mise en œuvre. D'autres mesures sont présentées au ch. 6.

## 3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le vélo connaît aussi de plus en plus de succès sur le plan international, tant comme moyen de transport que comme activité de loisirs. Au vu de la prise de conscience du changement climatique, il faut s'attendre à ce que cette tendance se renforce ces prochaines années. De nombreux pays européens se sont fixé des objectifs en matière de trafic cycliste dans des stratégies nationales (par ex. Allemagne : *Nationaler Radverkehrsplan 3.0*<sup>15</sup> ; Autriche : *Masterplan Radfahren 2015–2025*<sup>16</sup> ; France : Plan vélo & mobilités actives<sup>17</sup>). Le coup d'envoi de l'élaboration d'un plan directeur paneuropéen en faveur du cyclisme a été donné lors de la 4<sup>e</sup> conférence des ministres de l'environnement, des transports et de la santé, qui s'est tenue à Paris en 2014 dans le cadre du PPE-TSE (programme paneuropéen sur les transports, la santé et

<sup>15</sup> Ministère fédéral allemand des transports, de la construction et des affaires urbaines, *Fahrradland Deutschland 2030 – Nationaler Radverkehrsplan 3.0*, Berlin, 2012 ; disponible à l'adresse suivante : [www.bmvi.de](http://www.bmvi.de) > Service > Publikationen

<sup>16</sup> Ministère fédéral autrichien de l'agriculture, des forêts, de l'environnement et des eaux, *Masterplan Radfahren 2015-2025*, Vienne, 2015 ; disponible à l'adresse suivante : [www.klimaaktiv.at](http://www.klimaaktiv.at) > Mobilität > Neue Impulse für den Radverkehr in Österreich

<sup>17</sup> Gouvernement de la République française, *Plan vélo et mobilités actives*, 2018 ; disponible à l'adresse suivante : [www.ecologie.gouv.fr/velo-et-marche](http://www.ecologie.gouv.fr/velo-et-marche) > Le plan vélo

l'environnement). Depuis lors, des experts du cyclisme issus de 28 pays ont élaboré, avec la participation active de la Suisse, des recommandations communes visant à promouvoir le trafic cycliste. Celles-ci sont désormais disponibles sous la forme d'un projet final. L'une des recommandations de ce plan consiste à formuler des standards de qualité minimums en matière d'infrastructures, afin de garantir que les réseaux de voies cyclables soient aussi interconnectés, directs, sûrs, agréables et attrayants que possible. Le plan directeur sera soumis en mai 2021 à l'approbation des ministres de l'environnement, des transports et de la santé dans le cadre de la 5<sup>e</sup> conférence PPE-TSE, qui se tiendra à Vienne (en visioconférence)<sup>18</sup>.

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

## **4 Présentation du projet**

### **4.1 Réglementation proposée**

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

La présente loi d'exécution constitue une législation-cadre, ce qui signifie qu'elle règle une matière dans ses grandes lignes, la réglementation des modalités étant réservée aux cantons, dans le respect du cadre posé par le droit fédéral<sup>19</sup>. La législation-cadre doit respecter le principe de subsidiarité en matière d'élaboration du droit, autrement dit laisser aux cantons une compétence législative substantielle.

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

<sup>18</sup> Commission économique pour l'Europe, Bureau régional de l'Organisation mondiale de la santé pour l'Europe, projet de plan directeur paneuropéen pour la promotion du cyclisme, Genève, 2021, disponible à l'adresse suivante : [thepep.unece.org](https://thepep.unece.org) > Meetings & Events > Fifth High-level Meeting on Transport, Health and Environment

<sup>19</sup> Cf. Häfelin Ulrich / Haller Helen / Thurnherr Daniela, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 2020, N. 1087.

Pour être judicieux, les principes applicables aux réseaux de voies cyclables que la Confédération doit fixer doivent servir à coordonner la planification, l'aménagement et l'entretien de réseaux interconnectés et continus. Ils incluent la planification obligatoire et les principes de planification, à savoir des objectifs qualitatifs généraux, mais non des normes contraignantes. L'établissement de prescriptions détaillées concernant les voies cyclables et leurs réseaux restera du ressort des cantons<sup>20</sup>. Une coordination judicieuse de ces réseaux, telle que visée par l'article constitutionnel, ne sera cependant possible que si les plans des réseaux des cantons lient les autorités supérieures et inférieures. Les principes incluent en outre l'obligation pour la Confédération de prendre les réseaux en considération et de remplacer ceux qu'elle doit supprimer. L'art. 88 Cst. n'engage à cet égard que la Confédération. La LCPR étend cependant cette obligation aux autres acteurs à l'origine de lacunes dans les réseaux (art. 7, al. 3, LCPR). Le projet prévoit d'appliquer également cette règle aux voies cyclables. Il appartiendra aux cantons de déterminer qui y sera assujéti sur leur territoire. Ils pourront prévoir des exceptions.

Toute la marge de manœuvre disponible a été exploitée dans le cadre du présent projet de loi, dans le respect du principe de subsidiarité et de la symétrie à garantir avec la LCPR. La loi fédérale sur les voies cyclables se fonde sur la LCPR, tant du point de vue de la structure que du contenu, mais sa formulation a été modernisée.

## 4.2 Adéquation des moyens requis

La mobilité piétonne et cycliste représente près de la moitié de l'ensemble des trajets parcourus par la population suisse<sup>21</sup>, ce qui témoigne bien de son importance. La Confédération remplit d'importantes tâches de coordination de cette mobilité pour les cantons et les communes, dans six champs d'action stratégiques (planification des transports et aménagement du territoire, infrastructure et signalisation, sécurité, mobilité combinée, bases et statistiques, stratégie et législation). Elle y consacre 3,5 postes à plein temps et environ 2,5 millions de francs par an<sup>22</sup>. Augmenter ces moyens en rajoutant 1,5 poste à plein temps et 1,1 million de francs dédiés au trafic cycliste occasionnera des charges supplémentaires en parfaite adéquation avec l'importance de ces nouvelles tâches (cf. ch. 7.1).

## 4.3 Mise en œuvre

Une fois adoptée, la loi fédérale sur les voies cyclables sera précisée, comme la LCPR, dans une ordonnance et dans des directives encore plus détaillées, en vue par exemple

<sup>20</sup> Exemple : Office des ponts et chaussées du canton de Berne : Guide – Aménagements cyclables, Berne, 2018, disponible à l'adresse suivante : [www.bve.be.ch](http://www.bve.be.ch) > Mobilité > Mobilité douce > Trafic cycliste

<sup>21</sup> Office fédéral de la statistique, Microrecensement mobilité et transports 2015, 2017, disponible à l'adresse suivante : [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Mobilité et transports > Transport de personnes > Comportements en matière de transports > Recueil de tableaux 2015

<sup>22</sup> État en 2020

de fournir des bases décisionnelles et de réaliser des projets de recherche. Il est également prévu, pour soutenir les cantons et les communes dans la mise en œuvre, de fournir des guides pratiques sur la planification, la construction, l'exploitation et la signalisation des réseaux de voies cyclables. Les publications fédérales relatives à la mise en œuvre de la LCPR sont disponibles à l'adresse [www.mobilite-douce.ch](http://www.mobilite-douce.ch).

## **5 Commentaires des dispositions**

### **5.1 Loi fédérale sur les voies cyclables**

#### *Art. 1*           Objet

Cet article présente les objectifs premiers de l'art. 88 Cst., qui consistent à fixer au niveau national des principes applicables aux voies cyclables en matière de planification, d'aménagement et d'entretien des réseaux correspondants, à soutenir les cantons et les communes à titre subsidiaire, ainsi qu'à définir les tâches de la Confédération dans le domaine des réseaux de voies cyclables. La planification d'un réseau interconnecté reposant sur des infrastructures appropriées occupe une place prépondérante. Cette planification servira de base pour créer, compléter et exploiter le réseau, ainsi que pour en assurer l'entretien.

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

Let. a : la loi fédérale sur les voies cyclables permet à la Confédération de mettre en œuvre la compétence que lui confère la Constitution de légiférer sur les principes régissant les tâches et compétences juridiques, organisationnelles, techniques et financières de la Confédération et des cantons dans le domaine des réseaux de voies cyclables.

Let. b : la loi régit le soutien apporté aux cantons et aux communes à titre subsidiaire. La planification, l'aménagement et l'entretien des réseaux de voies cyclables incombent aux cantons. Or, nombre d'entre eux ont déjà partiellement délégué ces tâches aux communes, en particulier aux grandes villes. C'est la raison pour laquelle la loi précise explicitement que les communes bénéficieront également des prestations de soutien et de coordination de la Confédération, au même titre que les cantons. L'art. 50 Cst. mentionne d'ailleurs aussi les communes depuis la révision totale de la Constitution en 1999 et oblige la Confédération à prendre en considération les communes et les agglomérations<sup>23</sup>. En raison de l'autonomie d'organisation des cantons, il appartiendra à ces derniers de déléguer ou non des tâches aux communes et, le cas échéant, de déterminer ces tâches. Ils devront cependant dans tous les cas, conformément à l'art. 5, al. 2, assurer la surveillance de l'exécution des tâches

<sup>23</sup> Cf. Kilian Meyer, Commentaire bâlois de la Constitution, Bâle, 2015, art. 50 N 34.

découlant de la loi fédérale sur les voies cyclables, que celles-ci soient remplies par leurs propres organes ou par les communes.

La loi prévoit que la Confédération pourra apporter une autre forme de soutien aux cantons et aux communes, en matière d'information du grand public sur les réseaux de voies cyclables (cf. art. 15, al. 2). Pour que les voies cyclables soient utilisées de façon judicieuse et déchargent ainsi d'autres modes de transport, il est en effet indispensable de pouvoir informer les usagers de manière appropriée sur leur tracé et leur disponibilité.

Let. c : la loi fixe également les obligations de la Confédération dans le domaine des réseaux de voies cyclables.

## *Art. 2* Réseaux de voies cyclables

Cet article définit ce qu'il faut comprendre par « réseaux de voies cyclables ». La définition s'applique aussi bien aux réseaux de voies cyclables pour la vie quotidienne (art. 3) qu'à ceux pour les loisirs (art. 4). L'article n'a pas d'équivalent dans la LCPR. Il a été placé avant les dispositions concernant les réseaux de voies cyclables pour la vie quotidienne et les loisirs, afin que les prescriptions figurant à partir de l'art. 5 s'appliquent à ces deux types de réseaux, ce qui permet d'éviter la répétition des deux termes.

L'interconnexion et la continuité des voies sont des caractéristiques essentielles des réseaux de voies cyclables. Le législateur souligne ainsi que les principaux lieux de départ et d'arrivée des cyclistes seront desservis, que les voies cyclables pourront être empruntées de façon continue et que les réseaux pour le quotidien et les loisirs seront reliés entre eux de façon adéquate. Ces deux types de réseaux peuvent également se recouper.

Dans l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV)<sup>24</sup>, le droit fédéral sur la circulation routière définit ce qu'est un vélo (art. 24 OETV) et un cyclomoteur (art. 18 OETV), cette dernière catégorie incluant les vélos avec assistance électrique au pédalage, communément appelés vélos électriques. Il fixe en outre les règles de la circulation et la signalisation<sup>25</sup>. À titre d'exemple, les conducteurs de cyclomoteurs doivent respecter les prescriptions applicables aux cyclistes (art. 42, al. 4, OCR). Le droit fédéral en matière de circulation routière s'applique aussi aux infrastructures qui ne sont pas des routes à proprement parler. Ainsi, la loi fédérale sur la circulation routière (LCR) s'applique aussi aux chemins de campagne ou de forêt et aux autres chemins, dès lors qu'il s'agit de voies publiques au sens de l'art. 1 LCR. Les conducteurs de VTT sont donc tenus de rester constamment maîtres de leur véhicule, d'adapter leur vitesse, de tenir leur droite et, aux croisements ou lors de dépassements, de faire particulièrement attention aux piétons. Conformément à l'art. 70 LCR, leur responsabilité civile est régie par le code des obligations<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> RS 741.41

<sup>25</sup> Cf. ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (RS 741.11) et ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (RS 741.21).

<sup>26</sup> RS 220

La loi fédérale sur les voies cyclables ne traite pas des questions de ce type. Par exemple, elle ne règle pas les endroits où le trafic mixte, autrement dit la cohabitation avec d'autres modes de transport, sera admis (par ex. voie cyclable et trottoir). La réglementation de ces questions liées au droit de la circulation routière continuera de relever de la LCR et de sa législation d'exécution, en particulier de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (OCR)<sup>27</sup> et de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR)<sup>28</sup>.

Le nouvel art. 88 Cst. permet cependant à la Confédération de fixer des principes précisant les conditions que doit remplir une infrastructure pour être ouverte au trafic mixte et spécifiant où il est impératif de séparer différentes formes de mobilité. Il lui permet également de compléter et contrôler ces principes par un système approprié de surveillance des infrastructures concernées. Ces compétences valent aussi bien pour les cyclistes qui roulent au quotidien et cohabitent avec les piétons ou les véhicules motorisés que pour les cyclistes qui se déplacent pour leurs loisirs et partagent les chemins avec les randonneurs ou les promeneurs.

### *Art. 3* Réseaux de voies cyclables pour la vie quotidienne

Al. 1 : les réseaux de voies cyclables pour la vie quotidienne desserviront prioritairement les points de départ et d'arrivée du trafic cycliste dans les agglomérations et les zones urbaines. Toutefois, compte tenu de l'augmentation du nombre de vélos électriques, la planification est appelée à mettre également l'accent sur des parcours cyclables plus longs. Il faudra planifier des réseaux de voies cyclables non seulement à l'échelle locale, mais également entre les zones urbaines. De plus, si l'on veut que de tels tronçons plus longs déchargent effectivement le système de transport, ils devront être conçus et réalisés en tant que voies express cyclables (appelées également voies express vélo, « axes forts vélo » ou itinéraires cyclables rapides) de haute qualité, sur lesquelles les cyclistes pourront circuler en toute sécurité, rapidement et si possible sans aucun arrêt. Outre le vélo électrique, d'autres petits véhicules à propulsion électrique (comme les trottinettes électriques) sont également en plein essor. De plus en plus nombreux, ils sont proposés au public en libre-service. Il n'est pas encore possible d'évaluer le potentiel de ces véhicules, ni de déterminer lesquels circuleront un jour en quantité significative sur la voie publique. Le nombre croissant de petits véhicules dont le comportement routier, la vitesse et les dimensions varient fortement augmente cependant la pression exercée notamment sur les infrastructures destinées au trafic cycliste. Il sera d'autant plus important à l'avenir de donner une largeur suffisante à ces infrastructures, permettant notamment d'effectuer des dépassements, et de les séparer aussi bien du trafic motorisé que de la circulation piétonne.

Al. 2 : les réseaux de voies cyclables au sens de la présente loi englobent toutes les infrastructures destinées à la desserte du trafic cycliste. Ils incluent, outre les infrastructures sur les tronçons en section courante et aux intersections, des parkings à vélos de dimensions suffisantes, installés à des endroits adéquats. Sur les tronçons en section courante et aux intersections, la sécurité du trafic cycliste est assurée en

<sup>27</sup> RS 741.11

<sup>28</sup> RS 741.21

règle générale par l'aménagement de pistes et bandes cyclables ou de voies express cyclables en site propre. Sur les routes et chemins à faible circulation, le trafic cycliste peut cependant souvent se passer d'infrastructures spécifiques. L'essentiel est que les différents éléments du réseau soient judicieusement reliés entre eux, ce qui signifie que les principes en matière de planification fixés à l'art. 6 doivent être respectés.

Al. 3 : les réseaux de voies cyclables pour la vie quotidienne servent surtout au trafic pendulaire (travailleurs et étudiants) et aux déplacements pour les achats. C'est pourquoi ces réseaux devront desservir les points de départ et d'arrivée importants pour ce type de trafic, à savoir les zones résidentielles, les lieux de travail, les écoles, les arrêts de transports publics, les établissements publics et les commerces, mais aussi les installations de loisirs et de sport ainsi que les réseaux de voies cyclables pour les loisirs. Cette disposition, qui définit le but des voies cyclables, ne crée pas pour autant un droit à la desserte d'installations déterminées.

Le contenu de l'art. 3 se fonde sur la LCPR, mais avec une formulation plus moderne et adaptée aux réalités du trafic cycliste. Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LCPR n'est pas adaptée. Les termes « zones urbanisées » et « commerces » utilisés dans la nouvelle loi correspondent aux termes « agglomérations » et « centres d'achat » utilisés dans la LCPR (*Siedlungsgebiet* et *Einkaufsläden* dans les deux lois en allemand).

#### Art. 4 Réseaux de voies cyclables pour les loisirs

Al. 1 : les réseaux de voies cyclables pour les loisirs comprennent les chemins et les itinéraires empruntés le week-end ou après le travail pour des escapades, autrement dit pour se détendre, ainsi que les offres touristiques de randonnées cyclistes et VTT destinées aux vacanciers. L'élément prioritaire sur ces réseaux est la qualité de détente qu'ils offrent. La sécurité (voir également à ce sujet le commentaire de l'art. 6) repose largement sur la responsabilité individuelle des usagers et doit être prise en considération de la même manière que pour les réseaux de chemins de randonnée pédestre<sup>29</sup>. En particulier pour la pratique du VTT, les exigences de sécurité applicables aux chemins sont moins élevées, et l'accent est mis sur la responsabilité individuelle des usagers.

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

<sup>29</sup> Voir aussi à ce sujet OFROU / Suisse Rando (éd.), *Prévention des risques et responsabilité sur les chemins de randonnée pédestre – Guide*, Berne, 2017, disponible à l'adresse suivante : [www.ofrou.admin.ch](http://www.ofrou.admin.ch) > Thèmes > Mobilité douce > Guide de recommandations.



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

Le contenu de l'art. 4 se fonde sur la LCPR, mais avec une formulation plus moderne et adaptée aux réalités du trafic cycliste. Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LCPR n'est pas adaptée. Les termes « détente » et « zones urbanisées » utilisés dans la nouvelle loi correspondent aux termes « délassement » et « agglomérations » utilisés dans la LCPR (*Erholung* et *Siedlungsgebiet* dans les deux lois en allemand).

#### Art. 5 Planification obligatoire et accessibilité des plans

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

Par planification, il faut comprendre un processus de résolution systématique des problèmes, le plan étant le résultat de ce processus. Les principes en matière de planification font office de lignes directrices pour les prises de décisions et jouent donc un rôle important dans le processus de pondération des divers éléments de planification (art. 6). Les autorités compétentes disposeront d'une importante marge de manœuvre en ce qui concerne cette pondération<sup>30</sup>.

Al. 1, let. a : par analogie avec l'art. 4 LCPR, les cantons seront tenus d'établir des plans des réseaux de voies cyclables, y compris ceux qui sont en projet. Il va de soi que les voies cyclables existantes qu'il est prévu de ne pas ou de ne plus intégrer dans le plan du réseau ne devront pas y figurer. Les cantons décideront librement des réseaux qu'ils veulent intégrer aux plans. Les réseaux de voies cyclables pour la vie quotidienne desserviront surtout les agglomérations et les zones urbanisées, raison pour laquelle ils seront intégrés de préférence dans les plans communaux ou régionaux. Les réseaux de voies cyclables pour les loisirs, dont l'importance dépasse généralement le cadre local, devront quant à eux figurer également dans les plans cantonaux, en complément aux plans régionaux.

Al. 1, let. b : pour qu'ils remplissent la fonction souhaitée d'instruments dynamiques de gestion et de coordination, les plans des réseaux de voies cyclables devront être systématiquement réexaminés et adaptés dès que la situation évolue ou que de nouvelles tâches sont définies. Il n'est toutefois pas prévu de fixer la fréquence de ces

<sup>30</sup> Concernant la définition des éléments relevant de l'aménagement du territoire, cf. Tschannen Pierre, *Praxiskommentar RPG*, 2016, art. 1 et 3.

révisions dans la législation fédérale. Les cantons pourront donc la choisir eux-mêmes, en la coordonnant avec leurs pratiques en matière de planification, par exemple dans le domaine des transports.

Al. 2 : pour que les réseaux aient l'efficacité escomptée, notamment pour qu'ils puissent être coordonnés avec d'autres projets ayant une incidence sur l'aménagement du territoire et être raccordés aux réseaux voisins, les plans devront être contraignants pour les autorités. Dans la pratique, la planification directrice devrait être un instrument adéquat pour définir des réseaux de voies cyclables. Les cantons pourront conférer à leurs plans une valeur juridique allant au-delà du simple caractère contraignant pour les autorités, par exemple en déclarant que certains plans lient également les propriétaires fonciers. Enfin, s'ils délèguent tout ou partie de leurs tâches aux communes, les cantons devront veiller à ce que les communes les remplissent comme eux-mêmes l'auraient fait. Il est nécessaire de le préciser, car la Confédération n'a pas le pouvoir ni le droit de régler les relations entre les cantons et les communes.

Al. 3 : conformément à l'al. 2, la procédure d'établissement des plans sera du ressort des cantons. Ceux-ci pourront ainsi s'appuyer par exemple sur leur droit routier, qui a fait ses preuves. L'al. 3 prescrit uniquement que les cantons seront tenus d'associer les acteurs concernés ainsi que les organisations intéressées à la procédure. Que les cantons fassent appel à leurs propres services intéressés va de soi. Les acteurs concernés sont notamment les propriétaires fonciers ; les organisations intéressées sont notamment les organisations ayant qualité pour recourir conformément à l'art. 18. De plus, étant donné que les plans des réseaux de voies cyclables lieront également les services fédéraux spécialisés en vertu de l'art. 13, mais que la Confédération ne pourra pas les approuver elle-même, il est important que les services fédéraux concernés soient impliqués à temps dans la procédure. Enfin, pour garantir que l'obligation de planifier soit respectée, il est également crucial que les cantons veillent à l'exécution des tâches de planification, d'aménagement et d'entretien des réseaux communaux de voies cyclables même s'ils ont délégué ces tâches aux communes.

Al. 4 : pour permettre une coordination efficace, les plans devront être facilement accessibles à la Confédération, aux cantons et aux communes, ainsi qu'aux tiers chargés de la planification d'infrastructures ayant une incidence sur l'aménagement du territoire (par ex. bureaux de planification, entreprises touristiques et prestataires de services). Le fait de rendre les plans disponibles par voie électronique sous la forme de géodonnées répond à une attente générale et correspond à la pratique des cantons.

Le contenu de l'art. 5 se fonde sur la LCPR, mais avec une formulation plus moderne. Les dispositions de l'al. 4 sont nouvelles. Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LCPR n'est pas adaptée.

#### *Art. 6*                   Principes en matière de planification

La compétence de légiférer sur les principes (cf. ch. 4.1) inclut la définition des principes de planification à observer pour atteindre le but fixé dans la Constitution. Ces principes constituent des lignes directrices dont il faut tenir compte dans les travaux de planification. Ils ne doivent toutefois pas restreindre de manière importante

la marge de manœuvre des cantons : le choix des standards de construction, par exemple, sera laissé aux cantons, qui pourront s'appuyer sur des normes techniques<sup>31</sup> et des aides à l'exécution ou édicter les leurs. Les principes en matière de planification arrêtés dans le droit fédéral se contentent donc de fixer des objectifs qualitatifs généraux, dont la concrétisation reste du ressort des cantons.

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

Let. a : pour que les routes et les chemins remplissent leur fonction, il est primordial qu'ils soient interconnectés et continus. En ce qui concerne les voies cyclables, cela signifie que tous les points de départ et d'arrivée doivent être reliés entre eux et que les voies cyclables doivent pouvoir être parcourues de bout en bout, sans interruption, notamment pour les lieux cités aux art. 3, al. 3, et 4, al. 3.

Let. b : le vélo est un véhicule mû essentiellement par la force musculaire. Il s'ensuit que le critère de qualité d'une bonne infrastructure cyclable, qui fait qu'elle est acceptée par les usagers, est un tracé permettant de circuler en utilisant le moins d'énergie possible. Les détours, arrêts et montées non indispensables sont donc autant d'éléments qui pénalisent les réseaux de voies cyclables pour la vie quotidienne. C'est pourquoi il est important que ces réseaux présentent une densité et un maillage adéquats, avec un tracé direct.

Let. c : les réseaux de voies cyclables devront être planifiés et aménagés de manière à ce qu'ils puissent être utilisés en toute sécurité. Une infrastructure sur laquelle il est possible de circuler de manière intuitive et sans que les erreurs de conduite ou les hésitations n'aient de graves conséquences peut largement contribuer à la sécurité routière. Les différences de vitesse entre les usagers sont notamment une source importante de conflits. Les voies cyclables devront donc, dans la mesure du possible et du souhaitable, être séparées de la circulation piétonne et du trafic motorisé rapide. Il en résultera une amélioration non seulement de la sécurité mais également de la fluidité du trafic pour tous les usagers. Du point de vue de la sécurité, la séparation des voies cyclables par rapport au trafic motorisé est particulièrement importante là où le volume de trafic lourd est élevé. Le trafic mixte ne s'en trouve pas pour autant exclu, lorsque la mixité est opportune et que les conditions le permettent. La let. c ne doit donc pas être interprétée comme une interdiction par le droit fédéral de recourir

<sup>31</sup> Par exemple : normes de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (640 060 « Trafic des deux-roues légers ; bases » et 40 252 « Carrefours ; gestion des cycles »), recommandations du Bureau de prévention des accidents

à des solutions prévoyant un trafic mixte. En revanche, le nouvel art. 88 Cst. autorise la Confédération à fixer des principes régissant les conditions que les infrastructures devraient remplir pour être adaptées au trafic mixte. Par ailleurs, l'inscription de ces critères de qualité dans la loi ne change rien au fait que les cyclistes, comme tous les autres usagers de la route, sont responsables de leur propre sécurité et de leur comportement et qu'ils sont donc tenus d'adapter leur comportement à la situation et de respecter les règles de la circulation (art. 26 à 46 LCR et OCR). La responsabilité individuelle atteint ses limites lorsque des dangers atypiques ne peuvent être décelés malgré l'observation de toutes les précautions nécessaires. Enfin, les principes en matière de planification ne changent rien non plus aux règles régissant la responsabilité civile, comme la responsabilité pour des bâtiments et autres ouvrages prévue à l'art. 58 du code des obligations.

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

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

Le présent projet ne complète pas la LCPR avec d'autres principes en matière de planification pour les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, étant donné que ces principes figurent déjà dans les guides élaborés par la Confédération.

#### *Art. 7*                    Coordination

Al. 1 : la Confédération, les cantons et les communes doivent se coordonner.

Al. 2 : il faut également veiller à ce que la Confédération, les cantons et les communes coordonnent leur planification avec les autres autorités assumant des tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, conformément à l'art. 2 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)<sup>32</sup>.

Dans la pratique, les voies cyclables sont souvent affectées à plusieurs utilisations, par exemple parce que leur tracé suit des routes, des cours d'eau ou des chemins agricoles ou forestiers. Il est donc important que les autorités responsables de la planification des réseaux de voies cyclables harmonisent leurs plans de réseaux et les coordonnent

<sup>32</sup> RS 700

avec les autres plans qui ont une incidence sur l'aménagement du territoire, tels que les plans routiers ou les plans de protection des eaux.

Le contenu de l'art. 7 se fonde sur la LCPR, mais avec une formulation plus moderne. Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LCPR n'est pas adaptée. L'expression « qui ont une incidence sur l'aménagement du territoire » utilisée dans la nouvelle loi correspond à l'expression « qui ont des effets sur l'organisation du territoire » utilisée dans la LCPR (*raumwirksam* dans les deux lois en allemand).

#### Art. 8 Aménagement et entretien

L'art. 88, al. 2, Cst. dispose que l'aménagement et l'entretien des réseaux de voies cyclables (qui incluent aussi bien leur entretien courant et leur gros entretien que leur signalisation) sont du ressort des cantons. En tant que premiers propriétaires de routes et de voies cyclables, les communes sont par conséquent également associées, en fonction du système de répartition des tâches en vigueur dans le canton. Un élément important de l'entretien consiste à garantir que les voies cyclables puissent être empruntées librement et sans danger. En effet, seules celles sur lesquelles il est possible de circuler librement remplissent effectivement leur fonction au sein du réseau. Il appartiendra aux cantons de décider de quelle manière et selon quelle procédure ils entendent garantir que les voies cyclables puissent être empruntées librement et en toute sécurité. La loi fédérale sur les voies cyclables ne précise toutefois pas ce qu'il faut comprendre concrètement par « en toute sécurité ». Ce sont donc les règles générales du droit suisse qui s'appliqueront, telles qu'elles ont été établies pour d'autres voies de communication, comme les routes et les chemins de randonnée pédestre, dans le système normatif et dans la jurisprudence relative à la responsabilité civile pour des bâtiments et d'autres ouvrages<sup>33</sup>. À titre d'exemple, sur les sentiers des parcours VTT, la responsabilité individuelle des usagers revêt une grande importance (cf. commentaire de l'art. 4, al. 1). Les voies cyclables doivent être signalisées de telle sorte que le trafic cycliste suive les itinéraires prévus de façon optimale pour celui-ci. Les cantons peuvent exécuter eux-mêmes les tâches concernées ou les déléguer aux communes voire à des organisations privées conformément à l'art. 10. Il leur incombe cependant dans tous les cas d'assurer la surveillance de l'exécution.

Le contenu de l'art. 8 se fonde sur la LCPR, mais avec une formulation plus moderne et adaptée aux intérêts du trafic cycliste ainsi qu'aux infrastructures concernées. Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LCPR n'est pas adaptée. Les expressions « emprunter les voies cyclables librement » et « garantir juridiquement l'accès du public » utilisées dans la nouvelle loi correspondent aux expressions « assurer une circulation libre » et « prendre les mesures juridiques propres à assurer l'accès au public » utilisées dans la LCPR (*frei befahren/begehen* et *den öffentlichen Zugang rechtlich sichern* dans les deux lois en allemand).

<sup>33</sup> Pour les chemins de randonnée pédestre : cf. OFROU / Suisse Rando (éd.), Prévention des risques et responsabilité sur les chemins de randonnée pédestre – Guide, Guide de recommandations de la mobilité douce n° 15, Berne, 2017, disponible à l'adresse suivante : [www.ofrou.admin.ch](http://www.ofrou.admin.ch) > Thèmes > Mobilité douce > Guide de recommandations.

## Art. 9 Remplacement

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

Lors de l'examen de la proportionnalité de la solution de remplacement, il faudra tenir compte des conditions locales, autrement dit de la place disponible et des conditions de circulation globales.

L'obligation de remplacement concernera aussi bien les voies cyclables existantes que celles qui seront planifiées conformément à l'art. 5. En d'autres termes, si un réseau planifié ne peut être réalisé en raison de la mise en œuvre d'une autre mesure ayant une incidence sur l'aménagement du territoire, il faudra le remplacer de façon adéquate moyennant une modification des plans.

L'art. 88, al. 3, Cst. limite l'obligation de remplacement à la seule Confédération. Le projet de loi prévoit que l'obligation de remplacement s'applique de manière générale, mais il laisse aux cantons la possibilité de prévoir des exceptions si une telle obligation va trop loin pour eux.

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

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

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

Let. d : les itinéraires de loisirs peuvent non seulement être pénalisés en raison d'une accessibilité réduite (let. a à c), mais également perdre leur fonction du fait que des activités ayant une incidence sur l'aménagement du territoire nuisent à leur caractère reposant. Ce dernier tient à plusieurs facteurs, à commencer par des revêtements appropriés, de beaux paysages et un environnement agréable dépourvu de nuisances (bruit, gaz d'échappement).

Al. 3 : la Confédération laisse aux cantons la possibilité de prévoir des exceptions s'ils jugent que l'obligation générale de remplacement est trop contraignante. Les cantons bénéficient ainsi de la marge d'appréciation nécessaire.

Al. 4 : s'il incombe à la Confédération de remplacer des voies cyclables, les coûts qui en résultent seront imputés sur le projet fédéral concerné (art. 13, al. 2). Chaque

canton devra en outre déterminer qui aura l'obligation de remplacer les voies cyclables supprimées sur son territoire. De manière générale, il pourra soit imposer cette obligation à l'auteur de la suppression, soit veiller lui-même à un remplacement approprié, quel que soit le responsable de la suppression.

Le contenu de l'art. 9 se fonde sur la LCPR, mais avec une formulation plus moderne, une meilleure structure et une adaptation aux réalités du trafic cycliste. Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LCPR n'est pas adaptée.

#### *Art. 10* Collaboration avec des organisations privées spécialisées

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

La collaboration avec des organisations spécialisées telles que Rando Suisse dans le cadre de la LCPR a fait ses preuves jusqu'à présent.

Al. 2 : les cantons ne sont pas tenus de limiter leur collaboration avec les organisations spécialisées à l'exécution de leurs propres tâches. Le cas échéant, il est judicieux et efficace qu'ils délèguent à ces organisations tout ou partie de tâches concrètes et qu'ils les indemnisent en conséquence. Le terme « déléguer » utilisé dans la nouvelle loi correspond au terme « confier » utilisé dans la LCPR (*übertragen* en allemand).

#### *Art. 11* Voies cyclables et autres intérêts à prendre en considération

Al. 1 : de nombreuses tâches cantonales sont susceptibles de porter atteinte aux voies cyclables. À l'instar de l'art. 88, al. 3, Cst., qui oblige la Confédération à prendre en considération les réseaux de voies cyclables dans l'accomplissement de ses tâches, l'art. 8, al. 2, du projet de loi impose également aux cantons et aux communes de tenir compte des voies cyclables et des réseaux correspondants. Cette obligation s'applique non seulement aux tâches ayant une incidence sur l'aménagement du territoire, mais aussi à des tâches comme l'entretien des voies, la gestion du trafic et le service hivernal. Elle est conforme à la règle qui impose toujours une pesée des intérêts publics concernés. Il ne doit cependant pas en résulter une hiérarchisation des intérêts. Cette pesée des divers intérêts en jeu est réservée aux autorités compétentes. Leur marge d'appréciation demeure garantie.

Al. 2 : la prise en considération d'autres intérêts, qui implique de peser les intérêts en jeu, va de soi dans l'exécution des tâches ayant une incidence sur l'aménagement du territoire et vaut pour l'ensemble des tâches relevant de la planification, de l'aménagement et de l'entretien des réseaux de voies cyclables aux niveaux organisationnel, technique et juridique.

*Art. 12* Mise à disposition de géodonnées de base

Al. 1 : si les cantons ne livrent pas leurs données, la Confédération ne sera pas en mesure de publier des géodonnées de base harmonisées sur la qualité et la disponibilité des réseaux de voies cyclables (art. 15, al. 3).

Al. 2 : l'édition de prescriptions par le service spécialisé compétent se fonde sur l'art. 5, al. 3, de la loi du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo)<sup>34</sup>.

*Art. 13* Prise en considération des voies cyclables

Al. 1, let. a : lorsqu'elle planifiera, construira et entretiendra ses propres installations, la Confédération devra coordonner les divers intérêts en jeu et tenir compte des réseaux de voies cyclables, y compris ceux qui sont en projet. Elle devra notamment le faire pour les installations militaires et les infrastructures de transport fédérales. Leur planification, leur aménagement et leur entretien devront tenir compte des infrastructures destinées au trafic cycliste, qui devront être de grande qualité et coordonnées avec les réseaux cantonaux et communaux de voies cyclables. Par « grande qualité », on entend que les principes en matière de planification fixés à l'art. 5 seront respectés du mieux possible, compte tenu des circonstances, ce qui exclut toute solution minimaliste. La qualité est importante en particulier aux abords des jonctions des routes nationales, aux fins de l'amélioration de la sécurité et de la fluidité du trafic pour tous les usagers de la route.

Al. 1, let. b et c : l'OFROU devra être consulté lors de l'octroi d'autorisations et de concessions, par exemple pour les transports publics ou pour la construction et l'exploitation de centrales électriques, ou de l'allocation de subventions, par exemple pour la construction de chemins agricoles. Il pourra proposer à l'autorité décisionnelle d'imposer des charges ou, si nécessaire, de refuser le projet.

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

Le contenu de l'art. 12 se fonde sur l'art. 10 LCPR, mais avec une formulation plus moderne et une meilleure structure (y c. le titre). Font notamment partie des modifications l'inscription de l'obligation de remplacement à l'al. 1, let. d, et la mise à jour du titre.

Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LCPR n'est pas adaptée. Les termes « soutenir » et « bases décisionnelles » utilisés dans la nouvelle loi correspondent aux termes « aider » et « documentation » utilisés dans la LCPR (*unterstützen* et *Grundlagen* dans les deux lois en allemand).

*Art. 14* Conseils aux cantons, aux communes et aux tiers

Selon cette disposition, le soutien apporté par la Confédération consistera uniquement à fournir des bases décisionnelles et à prodiguer des conseils techniques aux autorités

<sup>34</sup> RS 510.62



chargées de l'exécution de la loi fédérale sur les voies cyclables et à des tiers, ce qui inclut par exemple le suivi et l'analyse de projets pilotes, mais pas leur réalisation. Les projets pilotes servent à acquérir des connaissances de base, qui pourront ensuite être mise à la disposition des autorités d'exécution.

Les contributions fédérales aux infrastructures cantonales et communales destinées au trafic cycliste ne peuvent actuellement être versées que pour des projets d'agglomération. Les bases légales permettant à la Confédération de financer (partiellement) des infrastructures destinées au trafic cycliste nécessaires pour les projets pilotes font défaut.

Le contenu de l'art. 14 se fonde sur l'art. 11 LCPR, mais avec une formulation plus moderne et des précisions qui tiennent compte de la nouvelle base constitutionnelle (implication des communes et de tiers). Suivant le principe énoncé au ch. 1.2, la LCPR n'est pas adaptée.

#### *Art. 15* Information du public

L'art. 88 Cst. utilise le terme de « informations » sur les réseaux de voies cyclables plutôt que celui de « communication », qui a un sens plus large<sup>35</sup>. La Confédération a ainsi le droit et l'obligation d'obtenir, de préparer et de diffuser des informations générales sur les réseaux de voies cyclables et sur leur utilisation. Le soutien par la Confédération de campagnes visant à promouvoir l'image du trafic cycliste n'est pas permis par la loi fédérale sur les voies cyclables. Cette restriction ne s'applique pas aux cantons ni aux communes. Le fait que la Confédération doive se limiter à des informations techniques générales ne concerne pas les « mesures d'information et de communication fondées sur d'autres bases légales, par exemple dans le cadre des législations sur l'énergie, l'environnement, la santé ou la promotion du tourisme »<sup>36</sup>.

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

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

<sup>35</sup> FF 2017 5562

<sup>36</sup> Message du 23 août 2017 relatif à l'initiative populaire « Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers pédestres (initiative vélo) » et à son contre-projet direct (arrêté fédéral concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres), FF 2017 5547, ch. 6.2

décisions politiques en faveur d'infrastructures de qualité destinées au trafic cycliste et à apporter de nouveaux éclairages.

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

Al. 3 : les géodonnées de base harmonisées concernant les infrastructures destinées au trafic cycliste facilitent la planification et l'entretien des réseaux de voies cyclables, tout en aidant les cantons et les communes dans leurs tâches d'exécution. Elles sont en outre indispensables pour fournir aux cyclistes des informations en temps réel sur la qualité et la disponibilité (fermetures de voies cyclables, déviations) de ces infrastructures pour la vie quotidienne et les loisirs. Elles incluent également les offres de parkings pour vélos ou des informations sur les systèmes de vélos en libre-service ou sur les infrastructures de recharge des vélos électriques. Les informations en temps réel ne cessent de gagner en importance avec le développement des offres de mobilité multimodales (par ex. calculateurs d'itinéraires permettant de combiner plusieurs modes de transport) et de la conduite automatisée. Pour la publication des géodonnées de base harmonisées, la Confédération doit collaborer avec les cantons et les communes (art. 12).

Al. 4 : l'Office fédéral de topographie gère et actualise les données de la mensuration nationale topographique et cartographique. Pour pouvoir garantir que le public soit informé conformément à l'art. 15, al. 1, la Confédération s'assure que les réseaux de voies cyclables soient représentés notamment dans le modèle du paysage topographique suisse et sur les cartes nationales illustrant les infrastructures cyclables.

#### *Art. 16* Collaboration avec des organisations privées spécialisées

Al. 1 : l'alinéa précise la compétence inscrite à l'art. 88, al. 2, Cst., qui permet à la Confédération de collaborer avec des tiers. L'actuelle collaboration de la Confédération avec les organisations spécialisées dans le domaine du trafic cycliste, qui est modeste compte tenu des bases légales plus restreintes mais qui a fait ses preuves, doit se poursuivre et s'intensifier. Elle s'inscrira dans les cadres suivants : préparation de bases décisionnelles pour la planification, l'aménagement et l'entretien des réseaux de voies cyclables (y c. la signalisation), coordination des intérêts et information relative aux réseaux de voies cyclables, notamment transmission de connaissances de base.

Al. 2 : un éventuel soutien financier des activités des organisations spécialisées sera assuré au moyen d'une méthode éprouvée, à savoir avec des contrats de droit public<sup>37</sup> (contrats de subvention ou accords sur les prestations). Pour garantir le succès de la collaboration avec ces organisations, il est impératif de décrire les prestations à fournir avec précision et d'effectuer un contrôle efficace de la qualité et des coûts.

Al. 3 : seules les organisations spécialisées qui œuvrent au niveau national dans le domaine du trafic cycliste (let. a), qui poursuivent conformément à leurs statuts un but

<sup>37</sup> Cf. art. 16, al. 2, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (RS 616.1).

idéal dans le domaine du trafic cycliste depuis au moins trois ans et dont les éventuelles activités à but lucratif contribuent à l'accomplissement du but idéal (let. b) ont droit aux contributions.

Pour l'usage du vélo au quotidien, il s'agit en premier lieu de la Conférence Vélo Suisse, au sein de laquelle de nombreux responsables cantonaux et communaux des aménagements cyclables sont représentés. Pour le cyclisme de loisirs, la principale organisation spécialisée est la fondation SuisseMobile, qui coordonne les offres « La Suisse à vélo » et « La Suisse à VTT ».

#### *Art. 17* Services spécialisés

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

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

#### *Art. 18* Qualité pour recourir

Le droit de recours des organisations est un modèle d'aide à l'exécution qui a fait ses preuves. La solution proposée dans le projet de loi s'inspire de l'art. 12 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)<sup>38</sup> et des art. 55 à 55f de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)<sup>39</sup>. Elle prévoit que seules les organisations d'importance nationale qui, conformément à leurs statuts, poursuivent un but non lucratif dans le domaine du trafic cycliste depuis au moins 3 ans et que le département compétent a désignées pourront exercer le droit de recours (idéal) des organisations<sup>40</sup>. Comme pour les chemins et sentiers pédestres, ce droit de recours n'a qu'une portée limitée, car les normes fédérales se contentent de fixer quelques principes, qui ne peuvent que rarement être soumis à une décision judiciaire. Le droit de recours des organisations inscrit dans la LCPR est important en particulier parce qu'il permet de réunir les services responsables de la construction et les organisations spécialisées autour d'une même table et de négocier des solutions<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> RS 451

<sup>39</sup> RS 814.01

<sup>40</sup> Concernant l'historique de l'adoption de la LCPR et ses dispositions, cf. Meier Regina, *Das ideelle Verbandsbeschwerderecht*, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zurich, 2015, pp. 110 ss

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 120

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

Le droit de recours des organisations prévu dans la LCPR peut être exercé principalement contre des décisions, mais aussi contre des plans d'affectation (liant les propriétaires) et, si le droit procédural applicable le prévoit, contre des règles de droit cantonales. Pour des raisons de commodité, cette réglementation est reprise dans la loi fédérale sur les voies cyclables. Un recours pourra être formé non seulement contre les violations du droit fédéral mais également contre les violations d'un droit cantonal régissant les réseaux de voies cyclables. Les organisations au niveau fédéral pourront également recourir dans les procédures cantonales, car la qualité pour recourir ne peut pas être définie plus étroitement dans ces procédures que dans les procédures ultérieures devant le Tribunal fédéral. Le droit de recours des organisations ne crée pas de nouvelles compétences et procédures, mais permet uniquement aux organisations spécialisées d'importance nationale reconnues d'utiliser les voies de droit existantes<sup>42</sup>.

Al. 1 : selon le droit procédural de la Confédération et des cantons, une organisation peut faire opposition à une décision prévue et recourir contre une décision rendue à condition qu'une grande partie de ses membres ait qualité pour recourir et qu'elle soit statutairement habilitée à défendre leurs intérêts (droit de recours égoïste des organisations<sup>43</sup>). Si elle entend au contraire défendre des intérêts publics par idéal, elle ne peut le faire qu'en vertu d'une base légale l'y autorisant expressément (droit de recours idéal des organisations<sup>44</sup>). Le droit fédéral prévoit un droit de recours des organisations dans les domaines suivants : protection de la nature et du paysage, protection de l'environnement, surveillance des prix, égalité entre hommes et femmes, égalité de traitement des personnes handicapées et chemins et sentiers pédestres.

Restreindre ce droit aux organisations spécialisées d'importance nationale garantit que d'autres organisations, en particulier les organisations locales ou celles créées *ad hoc*, ne pourront déposer de recours qu'en vertu d'une réglementation cantonale expresse et uniquement devant des instances cantonales. Cette mesure permet de garantir que seules les organisations d'importance nationale se consacrant durablement à la promotion du trafic cycliste auront qualité pour recourir en vertu du droit fédéral. Les enjeux liés au trafic cycliste devront ressortir de leurs buts statutaires. L'al. 1 restreint non seulement le cercle des organisations ayant qualité pour recourir, mais également l'objet du recours, celui-ci devant porter sur les voies cyclables. Contrairement à ce que prévoient la LPN et la LPE, cette restriction matérielle n'est pas limitée aux griefs visés dans les statuts (cf. art. 12, al. 2, LPN et art. 55, al. 2, LPE).

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 110 ss

<sup>43</sup> Exemple : ATF 1C 566/2017 du 22 mars 2018 (ATE contre Zurich, qualité pour exercer le droit de recours égoïste des organisations)

<sup>44</sup> Exemple : ATF 1C\_97/2017 du 19 septembre 2018 (Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage et Mountain Wilderness Suisse contre Icogne, qualité pour exercer le droit de recours idéal des organisations)

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

Al. 2 : le droit de recours des cantons est utile pour harmoniser les projets fédéraux avec les plans cantonaux.

Al. 3 : le DETEC désigne par voie d'ordonnance les organisations ayant qualité pour recourir.

Al. 4 à 6 : ces dispositions sont similaires à celles régissant les autres droits de recours des organisations prévus dans la LPN et dans la LPE. La décision devra être communiquée conformément au droit procédural fédéral ou cantonal applicable et de manière à ce que les organisations désignées par le DETEC comme ayant qualité pour recourir puissent prendre connaissance du projet et se rendre compte de sa portée. Si elles n'agissent pas à ce moment, elles ne pourront plus intervenir dans la suite de la procédure, sauf si la décision est modifiée et que la modification les concerne. Si le droit procédural applicable prévoit une procédure d'opposition en amont de la décision, ce droit d'opposition devra être exercé, faute de quoi le droit de recours s'éteindra.

#### *Art. 19* Délais d'établissement et de mise en œuvre des plans

Al. 1, let. a : les cantons devront établir les plans de réseau nécessaires en temps utile. Étant donné que la plupart d'entre eux disposent déjà d'une planification détaillée, un délai de 5 ans semble raisonnable. L'al. 2 prévoit toutefois la possibilité de le prolonger.

Al. 1, let. b : les réseaux de voies cyclables doivent être mis en œuvre dans un délai de 20 ans. Ce délai semble approprié dans la mesure où la mise en œuvre des plans peut prendre beaucoup de temps compte tenu des longues procédures de construction et des ressources limitées. L'al. 3 permet de prolonger ce délai.

Al. 2 : si les délais ne peuvent pas être tenus pour de justes motifs, ils pourront être prolongés, mais uniquement pour des zones déterminées et non pour tout un canton. Le Conseil fédéral fixe les conditions auxquelles le DETEC peut prolonger ces délais pour des zones déterminées.

#### *Art. 20* Modification d'autres actes

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

## **5.2 Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre**

### *Art. 1* Objet

L'article sur le but de la LCPR est reformulé sur le modèle de l'article correspondant de la loi fédérale sur les voies cyclables, sur la base de la modification de l'art. 88 Cst.

*Art. 2, al. 2*

Dans le droit de la circulation routière, le régime de la rue résidentielle a été remplacé en 2002 par la zone de rencontre.

*Art. 9a*                    Mise à disposition de géodonnées de base

Al.1 : si les cantons ne livrent pas leurs données, la Confédération ne sera pas en mesure de publier des géodonnées de base harmonisées sur la qualité et la disponibilité des réseaux de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre (art. 11a, al. 3).

Al. 2 : l'édition de prescriptions par le service spécialisé compétent se fonde sur l'art. 5, al. 3, LGéo. La LCPR est complétée sur le modèle de l'article correspondant de la loi fédérale sur les voies cyclables.

*Art. 11a*                    Information du public

Le nouvel article constitutionnel habilite la Confédération à fournir des informations non seulement sur les voies cyclables mais également sur les chemins et sentiers pédestres, ainsi qu'à mettre à disposition des géodonnées de base sur ces derniers. La LCPR doit donc être complétée sur le modèle de l'article correspondant de la loi fédérale sur les voies cyclables.

*Art. 12*                    Collaboration avec des organisations privées spécialisées

Al. 1 : cette disposition précise, comme dans la loi fédérale sur les voies cyclables, la compétence qui permet à la Confédération de collaborer avec des tiers dans le domaine des chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre.

Al. 2 et 3 : les dispositions relatives aux subventions doivent être conformes aux exigences de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions<sup>45</sup>). Les dispositions figurant dans la LCPR ne satisfont plus à ces exigences et sont adaptées en conséquence.

*Art. 14*                    Qualité pour recourir

La disposition relative à la qualité pour recourir doit être conforme aux bases légales en vigueur. La LCPR ne satisfaisant plus à cette exigence, elle est adaptée en conséquence.

### **5.3                    Loi fédérale sur les routes nationales**

*Art. 6, 2<sup>e</sup> phrase*

Aux termes de l'art. 6 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN)<sup>46</sup>, les routes nationales comprennent, outre la chaussée, toutes les installations

<sup>45</sup> RS 616.1

<sup>46</sup> RS 725.11

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

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

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

## **6                                   Autres mesures de promotion de la mobilité piétonne et du trafic cycliste applicables par la Confédération**

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

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

peuvent également servir de base pour la réponse au postulat Cattaneo 19.4631<sup>47</sup>, que le Conseil fédéral recommande d'accepter.

Dans ce contexte, l'OFROU va déterminer si des bases légales supplémentaires sont nécessaires pour permettre à la Confédération de soutenir davantage des infrastructures en vue de la réalisation de projets pilotes. Il est actuellement possible, si les cantons le demandent, de coordonner étroitement, sur le plan spatial et temporel, des tronçons de voies express cyclables ou de voies cyclables avec des projets de construction routière de l'OFROU qu'il est de toute façon prévu de réaliser, afin de produire des effets de synergie et de générer des économies d'échelle.

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

Les projets d'agglomération constituent un autre champ d'action. Depuis la première génération des projets réalisés dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération, la Confédération cofinance des mesures au profit des infrastructures destinées au trafic cycliste. Par ailleurs, depuis la troisième génération de ces projets, les infrastructures dont les coûts d'investissement sont inférieurs à 5 millions de francs peuvent être cofinancées de manière simplifiée au moyen de contributions fédérales forfaitaires. La part de ces mesures a donc considérablement augmenté par rapport aux projets des générations précédentes. S'agissant des projets de cinquième génération, des études seront réalisées pour trouver un moyen de promouvoir davantage les voies express cyclables.

## **7 Conséquences**

### **7.1 Conséquences pour la Confédération**

#### **7.1.1 Conséquences financières**

Comme indiqué dans le message relatif à l'arrêté fédéral concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres, les conséquences financières des nouvelles tâches de la Confédération prévues dans la loi fédérale sur les voies cyclables seront minimales<sup>48</sup>. De plus, comme les moyens financiers supplémentaires nécessaires s'inscriront dans les limites des charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire) de l'OFROU, le projet de loi n'aura pas d'incidence sur le budget de la Confédération.

Les tâches similaires que la Confédération remplit dans le domaine des chemins et des sentiers pédestres depuis bientôt 40 ans lui coûtent environ 1,8 million de francs par an. On peut présumer que la mise en œuvre des nouvelles dispositions relatives aux

<sup>47</sup> Postulat 19.4631 « Réseau de pistes cyclables sûres et rapides entre les agglomérations du pays » déposé par Rocco Cattaneo (groupe libéral-radical) le 20 décembre 2019.

<sup>48</sup> FF 2017 5563



voies cyclables occasionnera des charges équivalentes. Étant donné que l'OFROU consacre déjà environ 0,7 million de francs par an à des activités concernant le trafic cycliste en application des bases légales en vigueur, qui sont de moindre portée, les dépenses supplémentaires découlant des tâches inscrites dans la loi fédérale sur les voies cyclables se limiteront à 1,1 million de francs par an. Les moyens financiers supplémentaires requis seront alloués au crédit A231.0309 « Mobilité douce, chemins pour piétons et de randonnée pédestre »<sup>49</sup>. Celui-ci atteindra ainsi le montant total de 3,6 millions de francs par an.

Les charges liées aux chemins pour piétons et aux chemins de randonnée pédestre continueront d'être financées par les ressources générales de la Confédération, tandis que les charges pour le trafic cycliste et, partant, les 1,1 million de francs supplémentaires le seront par le financement spécial pour la circulation routière (FSCR). Le FSCR ne devra cependant supporter aucune charge supplémentaire : à l'avenir, l'enveloppe budgétaire annuelle de l'OFROU, crédit A200.0001, sera amputée de 1,1 million de francs.

### **7.1.2 Conséquences pour le personnel**

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

### **7.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

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

<sup>49</sup> Budget 2020 du Conseil fédéral, tome 2B, p. 307, disponible à l'adresse suivante : [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Rapports financiers > Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances

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

De plus, il appartiendra toujours aux cantons de décider eux-mêmes dans quelle mesure ils souhaitent investir dans la promotion du trafic cycliste et allouer des ressources financières à l'amélioration des conditions dans lesquelles ce trafic évolue (sur les plans juridique et organisationnel ainsi qu'en matière de planification, de construction et d'exploitation).

### **7.3 Conséquences économiques**

La valorisation du trafic cycliste dans le système global de transport répond aux objectifs du Conseil fédéral en matière de politique des transports et contribue à la réalisation d'autres objectifs majeurs de la Confédération. Le trafic cycliste décharge les infrastructures de transport, n'émet pratiquement pas de CO<sub>2</sub> ni d'autres gaz, est adapté au milieu urbain, préserve les ressources et présente une grande efficacité énergétique. Il est en outre bon marché, sain et aisément accessible à la plupart des gens, en tout temps. Ses conséquences économiques sont donc en tous points positives. Pour les pouvoirs publics aussi, les investissements dans les réseaux et autres infrastructures de la mobilité piétonne et cycliste sont très rentables<sup>50</sup>. De nombreuses villes et régions touristiques promeuvent les offres de balades à vélo ou à VTT. Les excursions à vélo de la population suisse génèrent un chiffre d'affaires de 2,7 milliards de francs par an et sont un pilier de plus en plus important du tourisme estival. Le chiffre d'affaires généré par les touristes étrangers est estimé quant à lui à 67 millions de francs par an<sup>51</sup>.

### **7.4 Conséquences sanitaires et sociales**

La valorisation du trafic cycliste et, partant, l'augmentation de sa part dans le trafic global sont non seulement à même de décharger les infrastructures du trafic individuel motorisé et des transports publics, mais aussi de contribuer de façon importante à la

<sup>50</sup> OFROU/Infras, *Efficacité des investissements publics dans la locomotion douce*, Berne, 2003 ; disponible à l'adresse suivante : [www.ofrou.admin.ch](http://www.ofrou.admin.ch) > Thèmes > Mobilité douce > Dossiers stratégiques pour la mobilité douce

<sup>51</sup> OFROU/SuisseMobile, *Velofahren in der Schweiz 2014*, Berne, 2015, p. 73 ; disponible uniquement en allemand à l'adresse suivante : [www.ofrou.admin.ch](http://www.ofrou.admin.ch) > Thèmes > Mobilité douce > Documentation

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

- Augmentation de l'activité physique au quotidien pour améliorer la santé : couvrir une partie de ses besoins de mobilité quotidienne à vélo est un moyen d'avoir une activité physique suffisante pour préserver sa santé. Approuvée par le Conseil fédéral et par la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) le 6 avril 2016, la Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT)<sup>52</sup> fait de cette approche une importante mesure de prévention.
- Renforcement d'une offre durable en matière de loisirs et de tourisme : en Suisse, la pratique du vélo figure aujourd'hui parmi les activités de loisirs les plus appréciées et constitue ainsi un pilier important du tourisme estival.
- Progrès technique et évolution sociale : grâce au vélo électrique et aux systèmes de vélos en libre-service, les déplacements à vélo gagnent en importance dans de nombreuses villes et agglomérations et l'on observe de nouveau une nette accélération de la croissance du trafic cycliste. Il vaut donc la peine de s'engager davantage en faveur d'une infrastructure cyclable sûre et attrayante.
- Prévention des accidents : le nombre d'accidents de la route faisant des morts et des blessés est en constante diminution depuis des années. Cette baisse réjouissante s'explique par les différentes mesures de prévention mises en œuvre, en particulier le programme d'action « Via sicura ». Malheureusement, cette diminution du nombre de morts et de blessés n'est pas aussi marquée pour les piétons que pour les occupants de voitures de tourisme. Pour ce qui est des cyclistes, on observe même une tendance inverse : après une longue période de stagnation, le nombre de victimes d'accidents s'inscrit de nouveau à la hausse depuis plusieurs années. Il est donc nécessaire d'agir pour améliorer la sécurité de la mobilité douce, en particulier du trafic cycliste. À cet égard, créer des voies cyclables continues et séparées permet de limiter les problèmes de cohabitation entre les automobilistes, les cyclistes et les piétons. En outre, plus la différence de vitesse est faible entre les divers moyens de transport, moins les accidents sont nombreux et moins ils sont graves, autrement dit plus la sécurité routière augmente<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Office fédéral de la santé publique/CDS, Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) 2017-2024, 2016, pp. 26 et 47 ; disponible à l'adresse suivante : [www.ofsp.admin.ch](http://www.ofsp.admin.ch) > Thèmes > Stratégie & politique > Stratégies nationales en matière de santé > Maladies non transmissibles

<sup>53</sup> Ferenchak Nicholas N. / Marshall Wesley, *The Relative (In)Effectiveness of Bicycle Sharrows on Ridership and Safety Outcomes*, Washington DC, 2016

## 7.5 Conséquences environnementales

Le trafic cycliste ménage l'environnement et peut contribuer à faire diminuer les émissions de CO<sub>2</sub> et la consommation d'énergie. En 2018, environ 38 % de la consommation d'énergie<sup>54</sup> et 32 % (2017) des émissions de gaz à effet de serre<sup>55</sup> mesurées en Suisse étaient attribuables au secteur des transports. Cette consommation d'énergie dans le secteur des transports est imputable à hauteur de 68 % au transport motorisé de voyageurs par route<sup>56</sup>. Près de 80 % des trajets en bus et en tram et la moitié de ceux effectués en voiture font moins de 5 kilomètres. Or, plus les réseaux de voies cyclables sont de qualité, plus ils incitent à se servir d'un vélo pour les trajets courts. En fonction de la politique des transports, le remplacement des trajets courts en voiture permettrait de transférer jusqu'à 3 % des transports en trafic individuel motorisé vers la mobilité piétonne ou cycliste<sup>57</sup>. Se déplacer à vélo plutôt qu'en voiture ou avec les transports publics réduit la consommation d'énergie et les émissions de CO<sub>2</sub>. L'utilisation croissante des vélos électriques permet d'accroître le report du trafic en faveur du vélo. Au vu de l'évolution des ventes, on peut partir du principe que la flotte de véhicules électriques permettra d'économiser plusieurs centaines de milliers de tonnes d'équivalents CO<sub>2</sub> par an d'ici 2030, essentiellement grâce au report de kilomètres parcourus en voiture au profit du vélo électrique<sup>58</sup>. Ce potentiel de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> pourra être d'autant mieux exploité que la qualité des voies cyclables sera élevée.

## 8 Aspects juridiques

### 8.1 Constitutionnalité

Le projet de loi se fonde sur l'art. 88 Cst., qui prévoit que la Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres et aux réseaux de voies cyclables. La compétence de la Confédération d'exiger la livraison des

<sup>54</sup> Office fédéral de l'énergie, Statistique globale suisse de l'énergie 2018, p. 5, fig. 3 ; disponible à l'adresse suivante : [www.ofen.admin.ch](http://www.ofen.admin.ch) > Approvisionnement > Statistiques et géodonnées > Statistique globale de l'énergie

<sup>55</sup> Office fédéral de l'environnement, Émissions de gaz à effet de serre visées par la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée et par le Protocole de Kyoto, 2<sup>e</sup> période d'engagement (2013–2020), version de juillet 2020, p. 18, fig. 7 ; disponible à l'adresse suivante : [www.ofev.admin.ch](http://www.ofev.admin.ch) > Thèmes > Climat > Données, indicateurs et cartes > Données > Inventaire des émissions de gaz à effet de serre

<sup>56</sup> Office fédéral de l'énergie, *Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000–2018 nach Verwendungszwecken*, 2019, p. 73, fig. 22 ; disponible uniquement en allemand à l'adresse suivante : [www.ofen.admin.ch](http://www.ofen.admin.ch) > Approvisionnement > Statistiques et géodonnées > Consommation énergétique en fonction de l'application

<sup>57</sup> OFROU/Infras, *CO<sub>2</sub>-Potenzial des Langsamverkehrs – Verlagerung von kurzen MIV-Fahrten*, Berne, 2005 ; disponible uniquement en allemand à l'adresse suivante : [www.ofrou.admin.ch](http://www.ofrou.admin.ch) > Thèmes > Mobilité douce > Dossiers stratégiques pour la mobilité douce

<sup>58</sup> Office fédéral de l'énergie, Diffusion et conséquences des vélos électriques en Suisse, 2014, p. 125 ss, disponible uniquement en allemand (avec résumé en français) à l'adresse suivante : [www.ofen.admin.ch](http://www.ofen.admin.ch) > Publications > Critère de recherche « Vélos électriques »

géodonnées de base cantonales concernant les réseaux de chemins pour piétons, de chemins de randonnée pédestre et de voies cyclables s'appuie sur l'art. 75a, al. 3, Cst.

## **8.2                                   Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Le projet ne crée pas de nouvelles obligations de la Suisse envers d'autres États ni envers des organisations internationales. Il n'entre pas non plus en conflit avec le droit international public en général ni avec l'accord sur les transports terrestres<sup>59</sup> ou d'autres conventions internationales conclues dans le domaine des transports ou des infrastructures de transport. Il est donc compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

## **8.3                                   Forme de l'acte à adopter**

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

La nouvelle loi fédérale sur les voies cyclables se fonde sur l'art. 88 Cst. Cet article figure dans la section « Travaux publics et transports », avec toutes les autres dispositions concernant les voies de communication (art. 81 à 88 Cst.). Dans le Recueil systématique du droit fédéral (RS), les voies de communication et les infrastructures de transport sont aussi regroupées dans une section, sous le ch. 725 « Voies de transport ». Outre les routes et les chemins de fer, les transports par conduites, les installations à câbles et les voies navigables par exemple en font aussi partie. La nouvelle loi fédérale sur les voies cyclables sera donc classée sous le numéro RS 725.41, qui n'est pas encore attribué, autrement dit dans une section différente de celle qui englobe la LCPR.

## **8.4                                   Frein aux dépenses**

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

En l'occurrence, le projet ne contient pas de dispositions relatives à de nouvelles subventions ni ne prévoit de nouvelles dépenses uniques ou périodiques au sens des

<sup>59</sup> Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (RS **0.740.72**)

dispositions constitutionnelles précitées. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses.

## **8.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale**

En vertu de la réserve de compétence en faveur des cantons inscrite à l'art. 88, al. 2, Cst. et du principe constitutionnel de subsidiarité (art. 5a et 43a Cst.), la Confédération peut uniquement fixer les principes applicables aux voies cyclables et fournir aux cantons et aux tiers un soutien technique et financier ainsi qu'une aide à la coordination aux fins de l'exécution de la loi, comme pour les chemins et sentiers pédestres. La législation-cadre que crée le présent projet tient compte du principe de subsidiarité.

## **8.6 Conformité à la loi sur les subventions**

Le projet ne prévoit pas de nouvelles subventions.

## **8.7 Délégation de compétences législatives**

Le Conseil fédéral se voit conférer à l'art. 19, al. 2 la compétence de fixer les conditions auxquelles le DETEC peut exceptionnellement prolonger les délais d'établissement et de mise en œuvre des plans de réseaux de voies cyclables pour des zones déterminées. Le projet ne comporte pas d'autre norme de délégation.

## **8.8 Protection des données**

Le projet n'a aucun rapport avec la protection des données. Aucune donnée personnelle ne sera collectée.