



17.051

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)

du 23 août 2017

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous présentons ci-après le message relatif à l'initiative populaire «Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers pédestres (initiative vélo)». Nous vous proposons de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter. Nous vous soumettons parallèlement un contre-projet direct à l'initiative (arrêté fédéral concernant les voies cyclables et les chemins et sentiers pédestres) que nous vous proposons d'adopter et de soumettre au peuple et aux cantons en même temps que l'initiative, en leur recommandant d'accepter le contre-projet.

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

23 août 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

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

Teneur de l'initiative

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

Avantages et inconvénients de l'initiative

Le trafic cycliste peut contribuer à réduire les pics d'affluence et les goulets d'étranglement du trafic individuel motorisé et des transports publics, à diminuer les émissions de CO₂ et la consommation d'énergie de notre pays et à améliorer la santé. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral est d'avis qu'un engagement accru dans le domaine des voies cyclables est à la fois judicieux et opportun. Toutefois, compte tenu du fait que ce domaine est prioritairement de la compétence des cantons et des communes et que des limites sont fixées à la Confédération en matière de financement et de personnel lorsqu'elle assume de nouvelles tâches, le Conseil fédéral rejette les éléments de l'initiative qui vont au-delà d'un simple ajout des voies cyclables à l'art. 88 Cst.

Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose donc aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative vélo.

Il propose également d'opposer un contre-projet direct à l'initiative qui se limite pour l'essentiel à accorder à la Confédération une nouvelle compétence dans le domaine des voies cyclables. À l'instar des chemins pour piétons et des sentiers de randonnée pédestre, la Confédération doit se restreindre à une compétence législative limitée aux principes et à des tâches subsidiaires en matière d'aide à l'exécution, de coordination et d'information.

Avec ce contre-projet direct, le Conseil fédéral montre:

- qu'il juge utile et opportun, pour des raisons de politique des transports, de mettre les voies cyclables sur un pied d'égalité avec les chemins pour piétons et les sentiers de randonnée pédestre;*

-
- *qu'il ne remet pas en question les compétences des cantons et des communes en matière de planification, de construction, d'entretien et d'exploitation des réseaux de voies cyclables, mais qu'il est disposé à assumer également des tâches d'aide à l'exécution et de coordination pour ces réseaux, et*
 - *qu'il limite le contre-projet à l'essentiel, en s'appuyant étroitement sur l'actuelle disposition constitutionnelle.*

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales d'adopter le contre-projet et de le soumettre au peuple et aux cantons en même temps que l'initiative, en leur recommandant d'accepter celui-ci.

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte de l'initiative

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

La Constitution¹ est modifiée comme suit:

Art. 88 Chemins et sentiers pédestres et voies cyclables

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

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

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

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative vélo a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 17 février 2015² et a été déposée le 1^{er} mars 2016 avec le nombre requis de signatures.

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

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral lui oppose un contre-projet direct. Conformément à l'art. 97, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁴, le Conseil fédéral a jusqu'au 1^{er} septembre 2017 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. En vertu de l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 1^{er} septembre 2018 pour adopter la recommandation de vote. Elle peut proroger d'un an ce délai, soit jusqu'au 1^{er} septembre 2019 si l'un des conseils a pris une décision sur un contre-projet direct ou indirect (art. 105 LParl).

1 RS 101

2 FF 2015 1693

3 FF 2016 1631

4 RS 171.10

1.3 Validité

L'initiative remplit les critères fixés à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.):

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

2 Contexte de l'initiative

Les auteurs de l'initiative prennent comme modèle l'actuel article constitutionnel sur la promotion des chemins et sentiers pédestres (art. 88 Cst.), en partant du principe que les dispositions constitutionnelles qui ont fait leurs preuves pour la mobilité piétonne et la randonnée pédestre doivent également contribuer au succès du vélo tant pour les déplacements quotidiens que pour les déplacements de loisirs. À l'instar des chemins et sentiers pédestres, la Confédération devra également créer les conditions requises, au niveau du droit fédéral, pour les réseaux de voies cyclables, afin que l'ensemble du territoire soit doté à l'avenir d'infrastructures cyclables attractives et sûres.

En mettant les réseaux de voies cyclables sur un pied d'égalité avec les réseaux de chemins et sentiers pédestres, les auteurs de l'initiative entendent «développer une culture forte du vélo en Suisse». Ils sont persuadés que cela est nécessaire «afin que davantage de monde enfourche leur vélo» (*sic*)⁵. Ils estiment en outre que ce sera au bénéfice de tous, car la pratique du vélo est économe en espace et bonne pour la santé et pour l'environnement, et soulignent que la Suisse, où les distances parcourues sont souvent courtes, est prédestinée à la pratique du vélo.

L'association de soutien Initiative vélo regroupe 26 associations et partis politiques⁶. En font partie, outre les associations de transport, des organisations opérant dans les domaines de la santé, de l'énergie et de l'environnement et qui s'engagent pour une amélioration de l'offre de transports favorisant des formes de mobilité plus économes en énergie, plus écologiques et plus saines.

3 Buts et teneur de l'initiative

3.1 Buts de l'initiative

L'initiative vélo a pour but de renforcer le trafic cycliste en Suisse. Son objectif principal est de mettre les voies cyclables sur un pied d'égalité avec les chemins et

⁵ Communiqué de presse du 1^{er} mars 2016 de l'association de soutien à l'initiative vélo, consultable sous: www.initiative-velo.ch > Médias > Communiqués de presse.

⁶ Cf. www.initiative-velo.ch > Comité > Association de soutien

sentiers pédestres dans le cadre de la politique des transports. La Confédération doit obtenir les mêmes compétences en matière de voies cyclables que celles dont elle dispose actuellement pour les chemins et sentiers pédestres. L'initiative vélo vise donc à compléter l'actuel article constitutionnel sur les chemins et sentiers pédestres (art. 88 Cst.) par des dispositions sur les voies cyclables.

Le but est que les cantons et les communes planifient, créent et exploitent un réseau de voies cyclables sûr et attrayant, comme ils le font déjà aujourd'hui pour les chemins et les sentiers pédestres. La Confédération devra soutenir techniquement et financièrement les mesures prises à cet effet par ces collectivités et des tiers et en assurer la coordination, tout en respectant les compétences cantonales. Il lui incombera de fixer les principes applicables non seulement aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres, mais également aux réseaux de voies cyclables destinées aux déplacements quotidiens et aux déplacements de loisirs. La Confédération devra aussi soutenir, coordonner et prendre des mesures de communication en faveur de ces formes de mobilité. Enfin, comme pour les chemins et les sentiers pédestres, elle sera tenue de remplir ses tâches en prenant en considération les infrastructures cyclables cantonales et communales et de remplacer les voies cyclables qu'elle doit supprimer.

3.2 Teneur de la réglementation proposée

La façon la plus simple de commenter les modifications proposées de l'art. 88 Cst. est d'établir un tableau synoptique comparant l'actuel article constitutionnel (colonne de gauche) et le texte de l'initiative (colonne de droite).

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

3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

Art. 88, al. 1, Cst.

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

En bénéficiant d'une compétence législative limitée aux principes, la Confédération sera habilitée à régler dans les grandes lignes des considérations d'intérêt national dans un souci d'harmonisation et de coordination minimales. Leur concrétisation demeurera du ressort des cantons. Cela garantira la sauvegarde des intérêts nationaux en dépit des disparités cantonales⁷.

Art. 88, al. 2, Cst.

Dans le texte de l'initiative, l'actuelle formulation potestative (compétence d'encouragement) est remplacée par une formulation impérative (obligation d'encouragement). Outre les mesures cantonales, il faudra également soutenir et coordonner celles prises par des tiers. En l'occurrence, sont visées en premier lieu les mesures d'organisations privées spécialisées d'importance nationale, qui, sur mandat de la Confédération, exécutent ou participent à l'exécution de certaines tâches fédérales. Le texte de l'initiative institue par ailleurs deux objectifs qualitatifs majeurs pour les réseaux de mobilité douce, à savoir qu'ils doivent être «sûrs et attractifs».

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

Enfin, avec la formule «dans le respect des compétences des cantons», le texte de l'initiative défend l'actuelle répartition fédérale des tâches en matière de planification, de construction, d'exploitation et d'entretien des réseaux de mobilité douce.

Art. 88, al. 3, Cst.

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

⁷ Keller, H./Hauser, M. (2006): Verfassungsgrundlagen des Langsamverkehrs (disponible uniquement en allemand), partie 1, Office fédéral des routes (OFROU) (édit.). Documentation sur la mobilité douce n° 111. Berne, 2006. Nos 20 à 24 consultables sous: www.ofrou.admin.ch > Thèmes > Mobilité douce > Dossiers stratégiques pour la mobilité douce.

⁸ Communiqué de presse du 8 novembre 2014 de PRO VELO Suisse sur le lancement de l'initiative vélo, consultable sous: www.velo-initiative.ch > Médias > Communiqués de presse > Archives.

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Avantages et inconvénients de l'initiative

4.1.1 Avantages

Conformité avec les objectifs du Conseil fédéral en matière de politique des transports

L'axe central de l'initiative est conforme aux objectifs du Conseil fédéral en matière de politique des transports, ce dernier estimant que la mobilité douce est appelée à jouer un rôle important dans la réduction des pics d'affluence occasionnés par les transports publics et par le trafic individuel motorisé⁹. Près de la moitié des trajets en voiture et presque 80 % de ceux en bus ou en tram ne dépassent pas 5 km. Il existe donc encore un potentiel d'allègement du trafic motorisé par la mobilité douce, d'autant plus que «les atouts de la mobilité douce résident dans les trajets courts [...]». Les trajets courts sont les trajets d'une durée inférieure à 15 minutes, soit à pied jusqu'à 1 kilomètre, en vélo jusqu'à 5 kilomètres et en vélo électrique jusqu'à 7 kilomètres¹⁰.

L'initiative populaire va également dans le sens des efforts du Conseil fédéral visant à *améliorer la sécurité routière*, notamment pour le trafic cycliste. Des réseaux de voies cyclables conçus et construits soigneusement peuvent contribuer sensiblement à la diminution et à l'élimination des points noirs et des endroits dangereux.

Le rôle majeur du cyclisme dans le système global des transports se reflète également dans les nombreux efforts et mesures entrepris par la quasi-totalité des villes, des agglomérations et des cantons dans le cadre des projets d'agglomération en vue de renforcer la sécurité et l'attractivité du trafic cycliste. Selon l'Office fédéral du développement territorial (ARE)¹¹, environ 15 % des contributions fédérales destinées à l'amélioration des infrastructures de transport dans les agglomérations ont été affectées jusqu'à présent à des projets d'infrastructure visant à améliorer la mobilité douce, conformément à l'art. 7, al. 5, de la loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure¹².

Sur le plan international, le vélo connaît de plus en plus de succès comme moyen de transport et comme activité de loisirs; en témoignent la «Déclaration sur la bicyclette comme mode de transport respectueux du climat et de l'environnement», adoptée le 7 octobre 2015 lors d'une réunion informelle des ministres des transports de l'Union

⁹ Conseil fédéral suisse, Stratégie pour le développement durable 2016–2019 du 27 janvier 2016, p. 21, objectif 2.7, consultable sous: www.are.admin.ch > Développement durable > Stratégie pour le développement durable.

¹⁰ Extrait de la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Fischer 13.4213 «La promotion de la mobilité douce fait-elle partie des objectifs de la Stratégie énergétique 2050?»

¹¹ Fiche d'information «Renforcement du trafic d'agglomération» du 12 décembre 2016 concernant le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), illustration en p. 3, consultable sous: www.ofrou.admin.ch > Thèmes > Financement des routes > Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) > Fiches d'information.

¹² RS 725.13

européenne (UE)¹³, et l’approbation de plans directeurs nationaux sur le trafic cycliste dans divers pays européens comme l’Allemagne (*Nationaler Radverkehrsplan 2020*¹⁴) ou l’Autriche (*Masterplan Radfahren 2015–2025*¹⁵).

Contribution à l’accomplissement d’autres objectifs majeurs de la Confédération

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 de transport du trafic individuel motorisé et des transports publics, mais elles contribuent également de façon importante à la réalisation d’autres objectifs fixés par le Conseil fédéral, tels que ceux mentionnés ci-après.

– Réduction de la consommation d’énergie et des émissions de CO₂ en Suisse

En 2015, le secteur des transports était à l’origine de 36,4 % de la consommation d’énergie¹⁶ et de 32,1 % des émissions de gaz à effet de serre¹⁷ mesurées en Suisse. Environ 70 % de la consommation d’énergie dans le secteur des transports est imputable au transport motorisé de voyageurs par route¹⁸. En fonction du cadre social et de la politique des transports, le remplacement de courts trajets en voiture permet un transfert d’environ 1 à 3 % de la prestation de transport du trafic individuel motorisé vers la mobilité douce¹⁹, ce qui se traduit par une diminution de la consommation d’énergie de la Suisse et par une réduction des émissions de CO₂.

- 13 Réunion informelle des ministres européens des transports, Déclaration sur la bicyclette comme mode de transport respectueux du climat et de l’environnement, Luxembourg, 7 octobre 2015, consultable sous: www.ec.europa.eu > français > Politiques, informations et services > Stratégie > Transports > Thèmes relatifs aux transports > Cycling.
- 14 Ministère fédéral allemand des transports, de la construction et des affaires urbaines; *Nationaler Radverkehrsplan 2020*, Berlin, 2012.
- 15 Ministère fédéral autrichien de l’agriculture, des forêts, de l’environnement et des eaux; *Masterplan Radfahren 2015–2025*, Vienne, 2015.
- 16 Office fédéral de l’énergie: Statistique globale suisse de l’énergie 2015 (p. 4, fig. 3), consultable sous: www.ofen.admin.ch > Thèmes > Statistiques de l’énergie > Statistique globale de l’énergie.
- 17 Office fédéral de l’environnement : Émissions de gaz à effet de serre visées par la loi sur le CO₂ révisée et par le Protocole de Kyoto, 2^e période d’engagement (2013–2020, version juillet 2017), p. 16, tabl. 7, consultable sous: www.ofev.admin.ch > Thèmes > Climat > Données, indicateurs et cartes > Données > Inventaire des émissions de gaz à effet de serre.
- 18 Office fédéral de l’énergie (2016): *Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000–2015 nach Verwendungszwecken*, p. 73, illustrations 4 à 12 (disponible uniquement en allemand), consultable sous www.ofen.admin.ch > Thèmes > Statistiques de l’énergie > Consommation énergétique en fonction de l’application.
- 19 OFROU/Infras (2005): *CO₂-Potenzial des Langsamverkehrs. Verlagerung von kurzen MIV-Fahrten* (en allemand avec résumé en français), Berne, consultable sous: www.ofrou.admin.ch > Thèmes > Mobilité douce > Dossiers stratégiques pour la mobilité douce.

– *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. Les balades à vélo de la population suisse génèrent un chiffre d'affaires de 2,7 milliards de francs par année et sont l'un des piliers du tourisme estival; les cyclistes étrangers rapportent quant à eux quelque 67 millions de francs par an²⁰.

– *Augmentation de l'activité physique au quotidien pour améliorer la santé*

Couvrir une partie de ses besoins de mobilité quotidienne à pied ou 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 2016²¹, la Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) fait donc de cette approche une importante mesure de prévention. Disposer de réseaux de chemins pédestres et de voies cyclables sûrs et attrayants sur l'ensemble du territoire est une condition importante pour que la mise en œuvre de ce volet de la stratégie du Conseil fédéral soit un succès.

Respect de l'actuelle répartition des tâches

Avec la réserve de compétences en faveur des cantons inscrite à l'al. 2, l'initiative indique clairement qu'elle entend conserver l'actuelle répartition fédérale des tâches en matière de planification, de construction, d'entretien et d'exploitation des réseaux de mobilité douce. L'initiative vise simplement à ce que la Confédération fixe à l'avenir les principes applicables aux réseaux de voies cyclables, comme elle le fait déjà aujourd'hui pour les réseaux de chemins et sentiers pédestres, et à ce qu'elle soutienne les cantons dans la mise en œuvre de ces principes sur les plans technique et, si nécessaire, financier, tout en assurant des fonctions de coordination, et ce dans le respect du principe de subsidiarité²² inscrit dans la Constitution depuis la réforme de la péréquation financière de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

Prise en considération des précédents efforts politiques

L'initiative vélo demande plus ou moins ce que le Conseil national avait proposé dès 1977 dans son contre-projet à l'initiative populaire «Développement des chemins et sentiers». Le Conseil national voulait en effet déjà inscrire les voies cyclables dans la disposition constitutionnelle, mais il n'était pas parvenu à se mettre d'accord avec le Conseil des États lors de la procédure d'élimination des divergences²³. Le 18 février 1979, l'article sur les chemins et sentiers pédestres (sans

²⁰ OFROU/SuisseMobile (2015): *Velofahren in der Schweiz 2014* (en allemand avec résumé en français), Berne, p. 73, consultable sous: www.ofrou.admin.ch > Thèmes > Mobilité douce > Documentation.

²¹ Office fédéral de la santé publique/CDS (2016): *Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) 2017–2024*, pp. 27 et 47, consultable sous: www.ofsp.admin.ch > Thèmes > Stratégies et politique > Stratégies nationales en matière de santé > Stratégie MNT.

²² Art. 5a et 43a, al. 1, Cst.

²³ Cf. Bulletin officiel 1978 IV 816

voies cyclables) fut accepté par environ 78 % des suffrages et par tous les cantons, à l'exception du Valais²⁴.

Aujourd'hui, soit près de 40 ans plus tard, le trafic cycliste en Suisse et à l'étranger continue de croître, notamment pour faire face aux problèmes accrus de circulation dans les villes et les agglomérations.

4.1.2 Inconvénients

Dans l'initiative vélo, les demandes de réglementation qui vont au-delà de simples compléments des dispositions actuelles relatives aux chemins et sentiers pédestres ont été satisfaites de façon peu convaincante.

Obligation pour la Confédération de soutenir et de coordonner les mesures prises par les cantons et par des tiers

Le texte de l'initiative remplace l'actuelle formulation potestative de l'art. 88, al. 2, Cst. (compétence de soutien) par une formulation impérative contraignante pour la Confédération (obligation de soutien). Cette modification supprime la marge de manœuvre dont dispose actuellement le législateur pour élaborer la législation d'exécution et n'est pas souhaitable pour des raisons budgétaires. Par ailleurs, la nouvelle réglementation s'appliquerait non seulement aux voies cyclables, mais également aux chemins et sentiers pédestres.

Compétence en matière de communication visant à influencer sur les comportements

L'initiative va également plus loin que l'actuelle réglementation sur les chemins et sentiers pédestres en réclamant des mesures de communication visant à influencer sur les comportements (cf. ch. 3.3). D'après le texte de l'initiative, celles-ci doivent par ailleurs s'appliquer non seulement aux voies cyclables, mais aussi aux chemins et sentiers pédestres. Les réglementations fédérales dans d'autres domaines se limitent généralement à la fourniture et à la diffusion d'informations techniques.

Objectifs qualitatifs de sécurité et d'attractivité

L'inscription des objectifs qualitatifs «sûrs et attrayants» est censée s'appliquer non seulement aux réseaux de voies cyclables, mais aussi aux réseaux de chemins et sentiers pédestres. Dans la mesure où de tels critères qualitatifs n'apparaissent dans aucune autre disposition constitutionnelle relative aux modes et infrastructures de transport (cf. art. 82 à 87 Cst.), cette revendication va trop loin.

4.2 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

L'initiative ne soulève aucun conflit avec le droit international en général, ni avec l'accord du 21 juin 1999 sur les transports terrestres²⁵ ou d'autres conventions internationales conclues dans le domaine des transports ou des infrastructures de transport.

5 **Conclusions**

Il ressort de ce qui précède que l'esprit de l'initiative vélo, à savoir l'intégration du trafic cycliste dans la Constitution, est non seulement conforme aux principes de la Confédération en matière de politique des transports, mais contribuera également à la réalisation d'autres objectifs fixés par le Conseil fédéral. Un engagement accru de la Confédération en matière de coordination et d'aide à l'exécution dans le domaine des voies cyclables paraît donc à la fois judicieux et opportun.

La Confédération doit cependant veiller à ce que l'inscription des voies cyclables dans la Constitution ne lui impose pas des obligations sortant des limites qui lui sont fixées en termes aussi bien de finances que de personnel. Or, les éléments du texte de l'initiative qui vont au-delà d'un simple ajout des voies cyclables à l'actuel article constitutionnel sont incompatibles avec ce principe. Font partie de ces dispositions la compétence en matière de communication visant à influencer sur les comportements et l'obligation y afférente, la transformation de la formulation potestative en une formulation impérative et l'ajout des objectifs qualitatifs «attrayants et sûrs» aux exigences posées aux réseaux.

Au vu de ces considérants, le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative vélo et de lui opposer un contre-projet direct se limitant pour l'essentiel à mettre les voies cyclables sur un pied d'égalité avec les chemins et sentiers pédestres dans le cadre de la politique des transports.

En l'espèce, un contre-projet indirect (projet de loi) ne permettrait pas d'atteindre le but principal de l'initiative, à savoir mettre les infrastructures cyclables et celles des chemins et sentiers pédestres sur un pied d'égalité dans le cadre de la politique des transports. Un tel projet de loi ne pourrait en effet se fonder que sur les bases constitutionnelles existantes dans les domaines de la circulation routière (art. 82 Cst.), des routes nationales (art. 83 Cst.) ou de l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.) et serait donc inévitablement bancal. Ainsi, appliquer au cyclisme et à ses infrastructures une réglementation fédérale équivalente à celle arrêtée dans la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR)²⁶ n'est possible qu'en complétant l'art. 88 Cst.

²⁵ 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**.

²⁶ RS **704**

6 Contre-projet direct

6.1 Grandes lignes du contre-projet direct

6.1.1 Solution proposée

Le contre-projet à l'initiative populaire a pour but premier de mettre les voies cyclables sur un pied d'égalité avec les chemins et sentiers pédestres à l'art. 88 de la Constitution fédérale, et ce pour des raisons de politique des transports.

Le contre-projet adapte le titre au nouveau contenu normatif et élargit le champ d'application du titre et des trois alinéas de l'art. 88 Cst. en intégrant les voies cyclables et leurs réseaux dans le texte de la Constitution. La possibilité pour la Confédération de soutenir et de coordonner des «mesures prises par les tiers» et des «mesures visant à informer sur les réseaux» (cf. détails au ch. 6.2) est également inscrite dans le contre-projet. De surcroît, ce dernier précise que la Confédération respecte les compétences des cantons, quelle que soit la mesure.

Par ailleurs, le contre-projet s'appuie étroitement sur l'actuelle disposition constitutionnelle relative aux chemins et sentiers pédestres. Il renonce donc à l'al. 1 à la distinction faite dans le texte de l'initiative entre les réseaux de voies cyclables destinées d'une part aux déplacements quotidiens et d'autre part aux déplacements de loisirs, maintient la formulation potestative actuellement en vigueur à l'al. 2 et s'abstient de reprendre les objectifs qualitatifs «sûrs et attrayants» proposés dans l'initiative.

Le tableau ci-dessous énumère les modifications de l'art. 88 Cst. proposées dans le contre-projet (colonne de droite) et les compare avec la Constitution en vigueur (colonne de gauche). Les modifications par rapport à la Constitution actuelle sont soulignées.

Art. 88 Chemins et sentiers pédestres (⇒ article en vigueur)	Art. 88 Chemins et sentiers pédestres et voies cyclables (⇒ contre-projet direct du Conseil fédéral)
1 La Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres.	1 La Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres <u>et aux réseaux de voies cyclables.</u>
2 Elle peut soutenir et coordonner les mesures des cantons visant à l'aménagement et à l'entretien de ces réseaux.	2 Elle peut soutenir et coordonner les mesures prises par les cantons <u>et par les tiers</u> visant à aménager et entretenir ces réseaux <u>et à informer sur ceux-ci. Elle respecte à cet égard les compétences des cantons.</u>
3 Dans l'accomplissement de ses tâches, elle prend en considération les réseaux de chemins et sentiers pédestres et remplace les chemins et sentiers qu'elle doit supprimer.	3 Elle prend <u>ces réseaux</u> en considération dans l'accomplissement de ses tâches; si elle doit supprimer des chemins ou sentiers pédestres ou des voies cyclables, elle les remplace.

Le projet de loi visant à transposer la disposition constitutionnelle sera élaboré après la votation populaire. La mise en œuvre de l'article élargi pourra être assurée selon l'une des deux approches suivantes: révision totale de l'actuelle LCPR avec intégration des éléments propres au trafic cycliste, ou élaboration d'une nouvelle loi fédérale sur les voies cyclables. Sur le fond, la législation d'exécution relative aux voies cyclables et à leurs réseaux devrait s'appuyer dans les deux cas sur la législation afférente aux chemins et sentiers pédestres.

6.1.2 Justification et évaluation de la solution proposée

Un avant-projet du contre-projet a été mis en consultation en 2016. 74 avis ont été reçus dans ce cadre. Les 26 cantons, la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement ainsi que huit partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale ont pris part à la consultation. Trois associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national, trois associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau national, ainsi que 29 organisations et associations issues essentiellement des milieux des transports, de la santé, du tourisme, de l'énergie et de l'environnement ont également donné leur avis. Par ailleurs, deux commissions fédérales d'experts et un particulier se sont prononcés sur le sujet²⁷.

Les avis reçus lors de la consultation montrent que l'orientation générale du contre-projet soumis à la discussion bénéficie globalement d'un large soutien.

Il faut notamment souligner que la quasi-totalité des participants approuve la valorisation du trafic cycliste dans le système global des transports. Les résultats de la consultation révèlent également que l'article constitutionnel doit encore être simplifié sur le plan rédactionnel et doit s'aligner davantage sur l'actuel art. 88 Cst. relatif aux chemins et sentiers pédestres. Les cantons et les associations faîtières des communes et des villes défendent quasiment tous l'esprit du contre-projet, tout comme la grande majorité des organisations. Les partis politiques et les associations faîtières de l'économie sont partagés entre adhésion au projet et rejet de celui-ci.

Les cantons, les villes et les communes seraient les plus concernés par la mise sur un pied d'égalité des voies cyclables avec les chemins et sentiers pédestres et par le transfert de compétences qu'elle implique. Il convient donc d'attacher de l'importance au fait que ces collectivités publiques soutiennent quasi-unanimement le projet. Celles-ci se félicitent expressément qu'à l'avenir, la Confédération fournisse également des bases nationales pour les voies cyclables et assume accessoirement un rôle de coordination voire, au besoin, de soutien. Dans ce contexte, le Conseil fédéral accorde une moindre importance aux oppositions à l'inscription des voies cyclables dans la Constitution pour des questions de fédéralisme.

²⁷ Les différents avis et le rapport de synthèse sur les résultats de la consultation sont consultables sous: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2016 > DETEC.

Le Conseil fédéral a ajusté le contre-projet direct sur la base des résultats de la consultation. Le texte constitutionnel proposé ici est conforme en tous points aux résultats de la consultation, qu'il s'agisse:

- de la compétence de la Confédération d'édicter des principes applicables aux réseaux de voies cyclables (al. 1);
- du maintien de la formulation potestative (al. 2);
- de la renonciation aux objectifs qualitatifs «sûrs et attrayants» (al. 2);
- de la possibilité pour la Confédération d'informer et de soutenir et de coordonner les mesures prises par les cantons et par des tiers (al. 2);
- de l'inscription d'une réserve de compétences explicite en faveur des cantons (al. 2);
- de l'intégration de l'obligation pour la Confédération de prendre en considération les réseaux de voies, de chemins et de sentiers aux niveaux cantonal et communal, et de les remplacer si nécessaire (al. 3).

6.2 **Commentaire des dispositions du contre-projet direct**

Titre de l'art. 88 Cst.

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

Art. 88, al. 1, Cst.

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

Dans le cadre d'une compétence législative limitée aux principes, la Confédération est habilitée à régler dans les grandes lignes des considérations d'intérêt national dans un souci d'harmonisation et de coordination minimales. La réglementation détaillée et son exécution demeurent du ressort des cantons. Par analogie avec la législation sur les chemins et sentiers pédestres, la Confédération ne formulera donc dans la législation d'exécution sur les voies cyclables que des exigences et des normes minimales, au-delà desquelles les cantons et les communes pourront agir à leur guise.

Contrairement à l'initiative et au projet mis en consultation, le contre-projet ne fait plus la distinction dans le texte constitutionnel entre les réseaux de voies cyclables destinées d'une part aux déplacements quotidiens et d'autre part aux déplacements de loisirs. Compte tenu des résultats de la consultation, les catégories de réseau et d'autres éléments de l'infrastructure du réseau de voies cyclables ne seront classés et définis que dans le cadre de la législation d'exécution, comme pour d'autres termes figurant dans la Constitution.

Art. 88, al. 2, Cst.

Le contre-projet du Conseil fédéral rejette la formulation contraignante inscrite dans le texte de l'initiative, qui obligerait la Confédération à encourager et à coordonner les mesures prises par les cantons et par les tiers, et s'en tient à l'actuelle *formulation potestative*. Celle-ci préserve la marge de manœuvre dont la Confédération devra disposer pour élaborer la législation d'exécution et établir son budget. Si l'on considère l'actuelle législation dans le domaine des chemins et sentiers pédestres, on peut supposer que le législateur fédéral usera de cette compétence constitutionnelle avec parcimonie, sauf si elle est étendue de la même manière au domaine du cyclisme.

Le contre-projet permet en outre à la Confédération de coordonner et de soutenir des «mesures prises par des tiers». Cette compétence reprise de l'initiative s'appuie sur une règle qui était inscrite à l'art. 37^{quater}, al. 4, de l'ancienne Constitution jusqu'à sa révision totale, mais qui a été supprimée pour des raisons rédactionnelles afin de simplifier le texte de la Constitution²⁸. Il s'agit en premier lieu des mesures prises par des organisations privées spécialisées qui exécutent certaines tâches sur mandat des pouvoirs publics ou participent à leur exécution. Une réglementation pour les organisations privées spécialisées dans la mobilité piétonne et la randonnée pédestre existe notamment aux art. 8 et 12 LCPR. Parmi ces organisations figurent les associations «Suisse Rando» et «Mobilité piétonne Suisse» ou encore la fondation «SuisseMobile». Font partie des tâches de ces organisations spécialisées l'élaboration et la fourniture de manuels et d'aides à l'exécution ou d'autres outils d'exécution tels que des applications basées sur des géodonnées pour la planification et la gestion de divers réseaux de voies, chemins ou sentiers, ainsi que l'accomplissement de tâches dans les domaines de l'information, de la formation technique, du suivi et de l'évaluation. Ce modèle de collaboration entre les pouvoirs publics et des organisations privées spécialisées a fait ses preuves dans le domaine des chemins et sentiers pédestres et permet de réaliser les tâches efficacement, à moindre coût et avec un haut niveau de qualité.

Le contre-projet du Conseil fédéral rejette l'ajout du terme «communiquer» proposé dans l'initiative et le remplace par le terme «informer» dont la portée est moindre. La Confédération se limite ainsi dans ce domaine à une compétence de soutien et de coordination pour la collecte, la fourniture et la diffusion d'informations techniques générales sur les réseaux de mobilité douce. Cette compétence en matière d'information va plus loin que la mission générale d'information dévolue à la Confédération qui est énoncée à l'art. 180, al. 2, Cst. et qui octroie au Conseil fédéral et à l'administration fédérale uniquement la compétence de renseigner sur leurs activités. Soulignons que cette limitation n'affecte pas les mesures d'information et de communication fondées sur d'autres bases juridiques, par exemple les législations sur l'énergie, l'environnement, la santé ou la promotion du tourisme.

Compte tenu des résultats de la consultation, le contre-projet du Conseil fédéral comporte, à la deuxième phrase de l'article constitutionnel, une réserve de compétences en faveur des cantons. Bien qu'une telle réserve n'ait qu'une valeur purement déclaratoire dans ce contexte, l'article constitutionnel indique clairement qu'il pré-

28 FF 1997 I 1

serve l'actuelle répartition fédérale des tâches pour la planification, la construction et l'entretien des réseaux de mobilité douce.

Art. 88, al. 3, Cst.

Avec cette modification, la Confédération sera tenue de remplir ses tâches (par ex. conception et planification de ses projets d'infrastructure) en prenant en considération les réseaux de voies cyclables cantonaux et communaux et de remplacer les voies cyclables qu'elle doit supprimer. La même obligation vaut déjà aujourd'hui pour les chemins et sentiers pédestres.

De cette manière, les cantons et les communes auront la garantie, dans le domaine des voies cyclables également, que la Confédération prendra en considération les demandes et les besoins liés aux réseaux cantonaux et communaux de mobilité douce dans l'exécution de ses tâches (nationales) et qu'elle mettra en place ou financera une solution de remplacement équivalente.

6.3 Conséquences du contre-projet direct

6.3.1 Conséquences sur le personnel et les ressources financières de la Confédération

Comme toute nouvelle tâche assignée à la Confédération, l'inscription des voies cyclables à l'art. 88 Cst. aura des conséquences tant sur les ressources financières que sur le personnel et se répercutera donc sur le budget de la Confédération. Il ne sera possible de dresser un bilan détaillé des conséquences sur le plan des finances et des effectifs qu'une fois que la législation d'exécution sera en place. Celle-ci déterminera spécifiquement les tâches concrètes assignées à la Confédération et aux cantons en matière de voies cyclables et le volume de ressources humaines et financières nécessaires à leur réalisation.

Toutefois, il est déjà possible aujourd'hui de procéder à une évaluation plausible des coûts, eu égard à la mise sur un pied d'égalité des questions touchant aux voies cyclables et aux chemins et sentiers pédestres, qui figure dans le contre-projet. Dans le domaine des chemins et des sentiers pédestres, qui est inscrit dans la Constitution depuis près de 40 ans, la Confédération remplit ses tâches d'élaboration des bases, de coordination et d'aide à l'exécution moyennant des charges d'environ 1,8 million de francs par an et l'affectation de 2,5 postes à plein temps. Si elles sont mises en œuvre de la même manière, les nouvelles dispositions sur le trafic cycliste devraient occasionner à la Confédération des charges à peu près équivalentes, tant sur le plan humain que financier. Étant donné que l'OFROU consacre déjà un poste à temps plein et près de 700 000 francs par an à l'exécution et au soutien d'activités dans le domaine du trafic cycliste en s'appuyant sur des bases légales de moindre envergure, les charges supplémentaires nettes devraient s'élever à quelque 1,1 million de francs par année, auxquelles viendra s'ajouter environ 1,5 poste à plein temps. Les ressources financières et humaines nécessaires devront être mobilisées en puisant dans le budget de l'OFROU. Il est impossible à l'heure actuelle d'en estimer les con-

séquences de manière définitive. La législation d'exécution ne pourra être mise en vigueur que si les ressources financières et humaines nécessaires sont disponibles.

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

La planification, la construction, l'entretien et l'exploitation des réseaux de voies cyclables et d'autres infrastructures cyclables demeureront en principe du ressort des cantons et des communes, même lorsque la disposition constitutionnelle modifiée aura été acceptée. Par conséquent, la législation d'exécution ne confiera pas non plus de nouvelles tâches aux cantons et aux communes. Compte tenu du principe de subsidiarité (cf. ch. 6.4.5) et par analogie avec la législation relative aux chemins et sentiers pédestres, les dispositions d'exécution se limiteront à l'édiction de quelques principes applicables sur l'ensemble du territoire et déchargeront par ailleurs les cantons et les communes en leur apportant un soutien technique et une aide à la coordination pour leurs travaux.

À l'heure actuelle, les répercussions concrètes en termes de planification, d'organisation et de finances pour les cantons et les communes ne peuvent être évaluées que sur la base des conséquences de la mise en œuvre de la LPCR. Cette dernière oblige notamment les cantons à établir des plans des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre et de désigner un service responsable de ceux-ci.

Il y a lieu de penser que des obligations semblables seraient énoncées dans la législation d'exécution relative aux voies cyclables si ces dernières étaient inscrites à l'art. 88 Cst. À ce jour, tous les cantons sauf un établissent déjà des plans de leurs réseaux de voies cyclables, et 23 des 26 cantons ont également désigné des services chargés du trafic cycliste, souvent associés aux services responsables de la mobilité piétonne.

Ainsi, même après l'édiction d'une législation sur les principes applicables aux voies cyclables (cf. ch. 6.1.1), la plupart des cantons ne devraient quasiment pas assumer de nouvelles tâches ni de nouvelles charges financières. La Confédération, en revanche, les aiderait subsidiairement dans leurs tâches, que ce soit en matière d'exécution, de coordination ou d'information.

6.3.3 Conséquences pour l'économie, l'environnement et la société

La valorisation du trafic cycliste dans le système global des transports répond aux objectifs du Conseil fédéral en matière de politique des transports et contribue à la réalisation d'autres objectifs majeurs de la Confédération (cf. ch. 4.1.1). La mobilité douce n'émet pratiquement pas de CO₂ ni d'autres gaz, elle est adaptée au milieu urbain, préserve les ressources, est efficace sur le plan énergétique, est bon marché, saine et accessible à tous en tout temps. Ses conséquences économiques, environnementales et sociales sont donc globalement durables. Pour les pouvoirs publics

aussi, les investissements dans des réseaux et d'autres infrastructures de mobilité douce sont très rentables²⁹.

6.4 Aspects juridiques

6.4.1 Constitutionnalité

En vertu de l'art. 139, al. 5, Cst., l'Assemblée fédérale peut opposer un contre-projet à une initiative populaire.

Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour la promotion des voies cyclables et des chemins et sentiers pédestres (initiative vélo)» en lui proposant de l'adopter et de le soumettre au peuple et aux cantons parallèlement à l'initiative, avec pour recommandation d'accepter le contre-projet. Si l'initiative populaire n'est pas retirée, le contre-projet sera soumis au vote du peuple et des cantons en même temps que l'initiative, selon la procédure prévue à l'art. 139b Cst.

6.4.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

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

6.4.3 Forme de l'acte à adopter

Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale le contre-projet à l'initiative populaire sous la forme d'un arrêté fédéral conformément aux art. 163, al. 2, Cst. et 97, al. 1, let. a, et 101 LParl.

6.4.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'approbation de la majorité des membres de chaque conseil est requise pour les dispositions qui entraînent une dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. En l'état actuel des connaissances, aucune disposition de ce projet constitutionnel n'entraîne de dépenses supérieures aux limites précitées (cf. ch. 6.3.1).

²⁹ OFROU/Infras (2003): *Efficiencce des investissements publics dans la mobilité douce* (en allemand avec résumé en français), Berne, consultable sous: www.ofrou.admin.ch > Thèmes > Mobilité douce > Dossiers stratégiques pour la mobilité douce.

6.4.5 Respect du principe de subsidiarité

Avec la réserve de compétences en faveur des cantons inscrite à l'art. 88, al. 2, Cst., le contre-projet réaffirme sa volonté de préserver la répartition fédérale des tâches, qui a fait ses preuves, pour la planification, la construction et l'entretien des réseaux de mobilité douce, quel que soit le mode de transport. Dans le respect du principe de subsidiarité inscrit dans la Constitution (art. 5a et 43a Cst.), le contre-projet permet donc uniquement à la Confédération de définir des principes applicables aux réseaux de voies cyclables, comme elle le fait déjà aujourd'hui pour les réseaux de chemins et sentiers pédestres, et de soutenir les cantons et les tiers dans la mise en œuvre de ces principes sur les plans technique et, si nécessaire, financier, tout en assurant des fonctions de coordination.