

83.070

Message
concernant une loi fédérale sur les chemins pour piétons
et les chemins de randonnée pédestre (LCPR)

du 26 septembre 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet d'une loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre et vous proposons de l'adopter.

Veillez agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

26 septembre 1983

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Le projet de loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, que nous vous soumettons, est un acte d'exécution de l'article 37^{quatrième} de la constitution.

L'objectif principal de cette loi est la conservation et au besoin l'agrandissement des réseaux existants de chemins pour piétons et de randonnée pédestre.

Ce projet de loi s'applique à deux catégories de chemins:

- Les chemins pour piétons, situés d'ordinaire à l'intérieur des agglomérations. Ils comprennent notamment les chemins menant à l'école, au lieu de travail et aux arrêts des transports publics. Les réseaux de chemins pour piétons doivent assurer à ces derniers et surtout aux groupes les plus exposés aux risques d'accident (enfants, personnes âgées) la plus grande sécurité possible dans leur déplacements.*
- Les chemins de randonnée pédestre, utilisés surtout par les personnes en quête de délassement. Généralement situés en dehors des agglomérations, ils rendent accessibles aux piétons les sites de détente, tels que les forêts, les rives des lacs et des cours d'eau, etc.*

Selon sa compétence législative, la Confédération est tenue d'énoncer des principes généraux concernant les réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre. Ce faisant, il y a lieu de respecter le principe de la subsidiarité; c'est pourquoi la compétence de résoudre certains problèmes importants est confiée aux cantons.

Selon le projet de loi, les cantons sont tenus de veiller à aménager et à conserver des réseaux de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre ainsi que d'établir des plans de ces réseaux. Il leur incombe également de déterminer la densité des réseaux et de fixer le choix des plans appropriés. Ce projet les engage en outre à coordonner leurs travaux et à ménager les réseaux de chemins lors de l'accomplissement de leurs tâches, ainsi qu'à régler, pour leur territoire, l'obligation de remplacer les chemins supprimés.

Le projet de loi précise également les obligations incombant aux services de la Confédération. Ils sont tenus de ménager les réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre dans l'accomplissement de leurs tâches et de remplacer les chemins qu'ils devraient supprimer.

Message

1 Généralités

11 Situation initiale

Le 21 février 1974, le groupe de travail pour le développement des chemins et sentiers a déposé à la Chancellerie fédérale une initiative populaire «pour le développement des chemins et sentiers».

Le 13 mars 1974, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative, portant 123 749 signatures valables, avait abouti et en a ordonné la publication dans la Feuille fédérale (FF 1974 I 799).

Dans son message du 16 février 1977 concernant l'initiative populaire «pour le développement des chemins et sentiers» (FF 1977 I 1083), le Conseil fédéral a proposé aux deux Chambres de soumettre l'initiative au peuple et aux cantons, sans contre-projet, en leur recommandant de la rejeter. Tout en appréciant les objectifs louables de l'initiative, le Conseil fédéral doutait cependant de son opportunité, notamment du point de vue d'une répartition judicieuse des tâches entre la Confédération et les cantons. On craignait en outre que l'adoption du texte constitutionnel n'entraînât pour la Confédération des frais considérables.

Lors du débat parlementaire sur l'initiative, le 19 septembre 1977, le Conseil national décida d'opposer un contre-projet à celle-ci. A cette occasion, il inclut aussi les pistes cyclables dans le texte constitutionnel. Mais le Conseil des Etats n'accepta pas cette adjonction et le Conseil national se rangea à cet avis par la suite, lors de l'élimination des divergences. Comme la proposition du Parlement visait à peu près les mêmes objectifs que l'initiative, les auteurs de cette dernière retirèrent leur texte en faveur du contre-projet (FF 1978 II 901 1431).

Le 18 février 1979, le peuple et les cantons étaient appelés à voter sur l'article constitutionnel 37^{quater}, qui a la teneur suivante:

Art. 37^{quater}

¹ La Confédération établit les principes applicables aux réseaux de chemins et sentiers pédestres.

² L'aménagement et l'entretien de ces réseaux relèvent des cantons. La Confédération peut soutenir et coordonner leur activité.

³ Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération ménage les réseaux et remplace les chemins et sentiers qu'elle supprime.

⁴ La Confédération et les cantons collaborent avec les organisations privées.

La proposition de l'Assemblée fédérale fut acceptée par 1 467 357 oui (77,6%) contre 424 058 non et une majorité des cantons de 19½:1 (FF 1979 II 8 et 10).

12 Appréciation de la situation initiale

Le fait que l'article constitutionnel a été accepté à une très nette majorité montre que de larges milieux de la population considèrent la détérioration et la destruction croissantes des chemins pour piétons comme un problème qu'il faut résoudre en édictant une loi fédérale.

Sur le plan matériel, l'article constitutionnel 37^{quater} englobe deux domaines – les réseaux de chemins pour piétons et ceux de randonnée pédestre – qu'on peut réunir sous le titre de «protection des piétons» et qui vont souvent de pair. Ils se différencient toutefois clairement par leurs fonctions et les problèmes qu'ils posent.

Les *réseaux de chemins pour piétons* se trouvent d'ordinaire à l'intérieur des agglomérations. A titre d'exemple, on citera le chemin menant à l'école ou au travail, ou encore aux arrêts des transports publics.

Plusieurs enquêtes ont montré qu'un tiers au moins de la population se déplace exclusivement à pied; il s'agit avant tout de personnes – par exemple d'enfants ou de personnes âgées – ne disposant pas d'un véhicule (Garbrecht D.: *Gehen – Plädoyer für das Leben in der Stadt*, Bâle 1981, p. 24 ss). Malgré cela, la plupart des crédits destinés aux installations de transport n'ont profité, au cours des dernières années, qu'au trafic motorisé. On n'a pas assez défendu les intérêts des piétons, usagers les plus exposés de la voie publique. Des chemins réservés à l'origine aux piétons ont même été transformés et ouverts à la circulation générale.

Le groupe de travail «Sécurité routière» institué par le Département fédéral de justice et police (DFJP), a conclu dans son rapport que la forte proportion de piétons, en particulier d'enfants et de personnes âgées, tués ou blessés dans des accidents de la circulation, nécessitait d'urgence et partout une protection accrue. (Groupe de travail Sécurité routière: *Sécurité sur les passages pour piétons*, Département fédéral de justice et police, Berne 1978, p. 4).

Pour prévenir les accidents de la circulation dont sont victimes les piétons, la mesure la plus efficace consiste à éviter à ces derniers de devoir emprunter les voies de circulation des véhicules, c'est-à-dire à créer si possible des réseaux de voies de communication totalement séparées. C'est à quoi visent également les recommandations du groupe de recherche de l'OCDE «Sécurité des piétons» et les directives du Bureau suisse de prévention des accidents (BPA) (cf. Borel P., Wegmüller K.: *Sécurité sur le chemin de l'école*, Cahiers du BPA, vol. 11, 1979, p. 10).

Les *réseaux de chemins de randonnée pédestre* sont utilisés principalement par les promeneurs. Ces chemins se situent généralement en dehors des agglomérations. Au cours des dernières années, les réseaux existants se sont détériorés de plus en plus, principalement en raison d'un asphaltage croissant des chemins en terre battue et, par voie de conséquence, de leur ouverture à la circulation générale. Une enquête menée à la demande du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et achevée en 1980 (Association suisse de tourisme pédestre: «Les effets de la construction routière sur le réseau

suisse des chemins de randonnée», Berne 1980) a montré que chaque année environ 1,5 pour cent du réseau de chemins de randonnée pédestre était transformé en route et ne pouvait plus remplir sa fonction.

13 Résultat des consultations

131 Groupe de travail Kaufmann

Au lendemain de la votation relative à l'article 37^{quater} cst., le DFI a chargé un groupe de travail présidé par le conseiller national Kaufmann, de Saint-Gall, d'élaborer les bases de la future loi fédérale. Le groupe était composé de parlementaires de tous les partis représentés au sein du Conseil fédéral, de l'Alliance des Indépendants et du Parti libéral, ainsi que de représentants des organisations nationales œuvrant en faveur des chemins pour piétons et de randonnée pédestre. Le rapport final a été remis au DFI le 28 janvier 1980.

Sur cette base, un groupe de travail de l'administration a ensuite préparé le projet de loi destiné à la consultation. Afin de mieux tenir compte des besoins des cantons, le groupe de travail a fait appel à un représentant d'un département cantonal des travaux publics, à titre d'expert.

132 Procédure de consultation

Le 31 août 1981, les gouvernements cantonaux, les partis politiques, ainsi que les organisations économiques et spécialisées ont été invités à se prononcer sur le projet de loi jusqu'au 30 novembre 1981. Des 85 institutions consultées, 67 réponses ont été reçues auxquelles s'ajoutent celles de 6 organisations non consultées.

L'analyse des réponses a fait apparaître de fortes divergences. Alors que la plupart des cantons rejetaient le projet comme étant trop centralisateur et détaillé, la majorité des organisations l'ont largement approuvé. La plupart des partis politiques se sont également exprimés favorablement sur le projet.

La plupart des cantons ont certes reconnu la nécessité d'une loi fédérale et se sont ralliés aux objectifs définis dans le projet. Plusieurs d'entre eux étaient cependant d'avis que le projet de loi n'était plus une loi-cadre proprement dite et ont demandé qu'il soit condensé.

Les milieux agricoles, en revanche, ont estimé que le projet ne tenait pas suffisamment compte des intérêts de l'économie agricole, forestière et alpestre.

La critique et les suggestions ont essentiellement porté sur les points suivants, se référant au projet soumis à la consultation:

- La disposition selon laquelle les réseaux de chemins piétons et de randonnée pédestre doivent figurer dans des plans a été approuvée dans son principe. En revanche, on a rejeté, dans de nombreuses réponses, la sub-

division des réseaux d'après leur importance (réseaux d'importance cantonale ou régionale et autres réseaux).

- On a également critiqué la disposition relative à la reconnaissance des plans cantonaux par le Conseil fédéral, prévue dans ce projet.
- L'obligation de garantir juridiquement la libre circulation sur les réseaux de chemins piétons et de randonnée pédestre a été jugée trop sévère. On a relevé que, selon le projet de loi, il ne suffirait plus que les propriétaires fonciers consentent, d'eux-mêmes, à tolérer le passage.
- Certaines conditions nécessitant le remplacement, mentionnées à l'article 8 du projet, ont fait l'objet de violentes critiques, notamment celles concernant les revêtements en dur et l'ouverture à la circulation générale.
- Plusieurs cantons, partis et organisations ont critiqué le fait que la Confédération ne veut fournir aucune contribution financière aux cantons. Ils relèvent que cela serait contraire à l'interprétation de l'article 37^{quater} cst. Diverses propositions demandent également que soient allégées les dispositions concernant l'emploi du produit des droits d'entrée sur les carburants, de telle manière que l'on puisse également allouer des subventions pour les chemins pour piétons et de randonnée pédestre.
- Certains cantons, ainsi que les représentants des propriétaires fonciers, ont fait des réserves sur l'application du droit d'expropriation en faveur des chemins pour piétons et de randonnée pédestre.

Les objections les plus importantes ont été prises en considération lors du remaniement du projet de loi. La reconnaissance des plans cantonaux par le Conseil fédéral et l'article concernant l'expropriation, par exemple, ont été supprimés.

14 Lettre circulaire du Conseil fédéral aux départements, instituts et régies de la Confédération

Le 29 août 1979, le Conseil fédéral a adressé aux départements, instituts et régies de la Confédération une lettre circulaire relative aux chemins pour piétons et de randonnée pédestre (FF 1979 III 692). Il y attirait l'attention de ces services sur le fait que l'article 37^{quater}, 3^e alinéa, cst., représentait une norme dont le contenu était directement applicable; il les invitait à prendre en considération les chemins en question dans l'accomplissement de leurs tâches avant même l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et à remplacer ceux qu'il faudrait supprimer.

Depuis l'envoi de cette lettre circulaire, l'administration fédérale a examiné quelques centaines de projets quant à leurs conséquences pour les chemins pour piétons et de randonnée pédestre. Diverses mesures de remplacement ont été proposées, qui permettaient d'assurer le maintien des liaisons piétonnes. Certaines d'entre elles, intéressant notamment les bénéficiaires de subventions, n'ont cependant pas pu être réalisées, faute de loi. Lors de l'élaboration du projet de loi, on a tenu compte des expériences faites dans l'application de cette circulaire.

15 Interventions parlementaires

Le 13 décembre 1977, le député au Conseil des Etats Dillier a déposé une initiative parlementaire demandant que soit inséré dans la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (RS 725.11) un article 48^{bis} sur les chemins pour piétons et de randonnée pédestre, dont la teneur serait la suivante:

¹ Si les chemins pour piétons ou de randonnée pédestre existants subissent un préjudice du fait de l'aménagement de routes nationales, il conviendra de veiller à leur maintien moyennant des passages sous-voie, des routes de contournement ou d'autres mesures.

² Les frais incombent au compte des routes nationales.

La commission chargée de l'examen de cette initiative a provisoirement suspendu ses travaux le 6 mars 1979, c'est-à-dire après l'adoption de l'article 37^{quater} *est*.

Le présent projet de loi répond aux demandes exprimées dans l'initiative.

2 Partie spéciale

21 Le mandat constitutionnel

Le 1^{er} *alinéa* de l'article constitutionnel 37^{quater} confie à la Confédération la tâche d'établir des principes applicables aux réseaux de chemins piétons et de randonnée pédestre.

La notion législation énonçant des «principes généraux» équivaut pour l'essentiel à celle de «haute surveillance», terme employé auparavant (message du 27 février 1978 concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [FF 1978 I 1007, ch. 211]).

Les normes fondamentales peuvent déployer tous les effets juridiques propres aux règles de droit ordinaires. Elles peuvent donc comprendre aussi bien des mandats de légiférer confiés aux cantons que des normes revêtant un caractère obligatoire tant pour les autorités que pour les individus. La législation énonçant des principes généraux doit cependant respecter le principe de la subsidiarité dans l'élaboration de normes juridiques et laisser suffisamment de compétences aux cantons. (JAAC 1978 42/III, p. 420 s.).

Le 2^e *alinéa* ne délimite pas seulement les tâches respectives de la Confédération (soutien et coordination) et des cantons (aménagement et entretien); il confie en même temps un mandat aux cantons. Ceux-ci sont tenus d'aménager et d'entretenir – donc de conserver – les réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre.

Aucune précision n'est donnée quant au soutien que la Confédération peut leur fournir. Il est donc loisible au législateur de prévoir une aide financière ou un appui sur le plan de la conception.

Le 3^e *alinéa* oblige la Confédération, dans l'accomplissement de ses tâches, à ménager les réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre et à remplacer les chemins qui doivent être supprimés. Cette norme est directement applicable (cf. ch. 14).

Le 4^e alinéa oblige la Confédération et les cantons à collaborer avec les organisations privées. Ces dernières ont jusqu'à présent contribué de façon déterminante à l'aménagement et à l'entretien des réseaux de chemins de randonnée pédestre.

22 **Commentaire des articles du projet de loi**

Section 1: But et définitions

Article premier

La loi a pour but la création et la conservation de réseaux communicants de chemins pour piétons et de randonnée pédestre. L'accent est mis sur le maintien des chemins de randonnée et sur la création de nouveaux chemins pour piétons.

Article 2

Les deux réseaux de chemins (pour piétons et de randonnée pédestre) diffèrent en premier lieu par leurs fonctions, en second lieu par leur situation.

Les *réseaux de chemins pour piétons* assurent les liaisons à l'intérieur des agglomérations. Ils doivent permettre aux piétons de se déplacer sans danger entre leur quartier d'habitation et leur lieu de travail, sur le chemin de l'école, ainsi que vers les principaux services publics, lieux de détente et centres d'achat. Dans la pratique, il ne sera que rarement possible d'aménager dans une commune ou un quartier un réseau de chemins piétons complètement séparé de la circulation routière. Ce réseau comportera donc d'ordinaire des tronçons divers, allant de la voie piétonne selon l'article 33 de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR; RS 741.21) aux rues résidentielles (art. 43 OSR). Les trottoirs et les passages pour piétons peuvent également faire partie du réseau; ils n'offrent cependant pas la sécurité nécessaire aux piétons, notamment aux personnes qui courent les plus grands risques d'accident, telles que les enfants et les personnes âgées. D'où la nécessité de séparer les liaisons piétonnes de la circulation motorisée, chaque fois que c'est possible.

Article 3

A la différence des voies piétonnes, les sentiers et *chemins de randonnée pédestre* servent surtout à la détente. Cette fonction implique certaines exigences. L'idéal serait un réseau composé de chemins sans revêtement dur, fermés à la circulation générale. Actuellement, les réseaux de chemins de randonnée pédestre comprennent aussi des tronçons moins appropriés à la marche, tels que trottoirs et routes ouvertes au trafic. Il importe d'éviter que la situation actuelle ne se détériore davantage.

Section 2: Elaboration de plans, aménagement et conservation

Article 4

Les cantons doivent veiller à établir des plans des réseaux, existants ou pré-

vus, des chemins pour piétons et de randonnée pédestre. Il leur est loisible de décider dans quels plans figureront tel ou tel réseau. Les réseaux de chemins pour piétons, par exemple, sont denses et généralement limités aux agglomérations. On aura donc avantage à les porter sur des plans communaux. Les plans régionaux ou cantonaux conviennent mieux, en revanche, pour les réseaux de chemins de randonnée pédestre, qui d'ordinaire, revêtent une importance intercommunale.

Selon le 2^e *alinéa*, les cantons décident en toute indépendance du caractère obligatoire qu'ils veulent donner aux plans. Cela dépendra étroitement de la manière dont ils veulent réaliser la libre circulation au sens de l'*article 6, 1^{er} alinéa*. Ils ont le choix de décider si les plans auront un caractère obligatoire seulement pour les autorités ou en plus aussi pour le propriétaire foncier.

Les cantons règlent eux-mêmes la procédure d'établissement et de remaniement des plans. Le 2^e *alinéa* prescrit simplement qu'il faut faire participer à la procédure les personnes concernées, ainsi que les organisations et services fédéraux intéressés. Il va de soi que les cantons consultent leurs propres services et que les propriétaires fonciers sont considérés comme personnes concernées au premier chef. Comme les plans des réseaux de chemins engagent également les services fédéraux selon l'*article 9*, sans que la Confédération ait à approuver les plans, il importera que les services intéressés soient associés à temps à la procédure.

Cette nécessité peut être démontrée sur l'exemple de l'armée: On trouve, répartis sur tout le pays, de nombreuses installations militaires et territoires présentant un intérêt particulier pour l'armée. Il existe par exemple quelques centaines de terrains de tir, prévus en vertu de l'article 33 de la loi fédérale du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire de la Confédération suisse (RS 510.10). Ces terrains n'appartiennent pas à la Confédération, ne sont pas non plus attribués par contrat aux autorités militaires et n'ont guère été inventoriés avec précision. Ils sont cependant utilisés plus ou moins régulièrement par la troupe et représentent un complément important et indispensable aux places d'armes et de tirs achetées ou louées par l'armée. Afin d'éviter des conflits ultérieurs, il est indispensable de prendre contact assez tôt avec les autorités militaires lors de l'établissement de projets concernant de nouveaux chemins.

Le service fédéral compétent en matière de chemins pour piétons et de randonnée pédestre est l'Office fédéral des forêts. Sa tâche essentielle sera d'examiner les effets sur ceux-ci des diverses activités de la Confédération et de proposer éventuellement des mesures de remplacement. Les plans décisifs pour la décision doivent donc être portés à la connaissance de la Confédération. Les détails quant à la manière et au moment seront précisés dans l'ordonnance d'exécution. Il faudra veiller en l'occurrence à ce que les dépenses administratives restent aussi faibles que possible.

Article 5

La coordination des travaux d'un canton avec ceux des cantons voisins et de la Confédération ainsi qu'avec les autres activités qui ont des effets sur

l'organisation du territoire (*1^{er} al.*) sera assurée au moyen des plans directeurs cantonaux selon l'article 8 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700). Le Conseil fédéral exerce la surveillance nécessaire sur l'exécution de ce mandat de coordination lors de l'étude et de l'approbation des plans directeurs cantonaux. La concordance avec la législation cantonale en matière d'aménagement du territoire est préparée par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire; il y a déjà des solutions cantonales exemplaires.

Dans la pratique, les chemins ont généralement de multiples affectations. Les chemins de desserte et les chemins forestiers sont souvent inclus dans le réseau des chemins pédestres. Lors de l'établissement de plans et de l'aménagement de ces réseaux, il y a donc lieu de tenir compte d'autres intérêts publics, notamment de ceux de l'agriculture, de l'économie forestière, de la protection de la nature et du paysage et de la défense nationale (*2^e alinéa*). Des conflits d'affectation peuvent surgir, par exemple, en relation avec les réserves naturelles. Les animaux ou végétaux rares sont souvent sensibles aux dérangements. Il convient de s'entendre avec les organes compétents de la protection de la nature pour réduire au minimum les atteintes et ne pas compromettre à la longue les objectifs de la protection.

Article 6

L'article constitutionnel confie aux cantons l'aménagement et la conservation – donc l'entretien et la signalisation – des réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre. Par conservation, il faut entendre aussi le fait d'y assurer une circulation libre et si possible sans danger. Seuls les chemins ouverts à tous les marcheurs peuvent remplir la fonction qui leur incombe. La fermeture temporaire de chemins, par exemple lors d'exercices de tirs militaires, n'est pas considérée comme suppression de la libre circulation. Il incombe aux cantons de choisir les moyens et la procédure visant à garantir cette liberté de circuler.

Selon cet article, les cantons pourront exécuter eux-mêmes les tâches mentionnées ou les délégueront aux communes ou à des organisations privées. Dans tous les cas, le canton est chargé de surveiller l'exécution de ces tâches.

De nombreuses activités des cantons ayant des effets sur l'organisation du territoire peuvent porter atteinte aux chemins piétons et de randonnée pédestre. Par analogie avec l'obligation imposée à la Confédération par l'article constitutionnel 37^{quater}, l'article 6, *2^e alinéa*, du projet de loi engage les cantons, dans l'accomplissement de leurs tâches, à ménager ces réseaux de chemins. Cette obligation ne concerne pas seulement les réseaux existants, mais également les chemins qu'il est prévu d'aménager. Cela signifie en outre que, lors de l'exécution d'une tâche cantonale, des tronçons de chemins pour piétons et de randonnée pédestre pourraient être refaits ou complétés.

Article 7

Le long travail exigé par l'établissement des plans des réseaux de chemins

justifie le principe selon lequel les tronçons qui sont supprimés doivent être remplacés de manière appropriée. Mais remplacer ne signifie pas forcément que, pour chaque chemin supprimé, il faille en construire un nouveau. Selon la pratique courante, on essaie plutôt, dans un premier temps, de remplacer le tronçon supprimé par une déviation sur des chemins existants. On n'envisagera la création d'un nouveau chemin que lorsqu'une telle compensation se révèle impossible. Si la création d'un tel chemin entraîne un surcroît intolérable de difficultés dans l'accomplissement d'une autre tâche publique, l'autorité cantonale compétente devra supprimer une partie du réseau concerné de chemins pour piétons ou de randonnée pédestre au moyen d'une modification des plans.

L'obligation de remplacer énoncée au *1^{er} alinéa* ne concerne pas seulement les réseaux de chemins existant actuellement, mais également les réseaux prévus, figurant dans les plans selon l'*article 4, 1^{er} alinéa*. Ainsi, lorsque l'aménagement d'un chemin prévu est entravé par une autre activité ayant des effets sur l'organisation du territoire, il faut veiller à le remplacer au moyen d'un remaniement approprié des plans.

Le *2^e alinéa* mentionne des conditions nécessitant un remplacement. Elles s'appliquent aussi bien à des modifications futures du réseau actuel qu'aux mesures qui pourraient empêcher la réalisation de tronçons prévus. Cette liste n'est pas exhaustive. Les chemins piétons et de randonnée pédestre existants, qui ne répondent pas aux exigences et empruntent, par exemple, de longs tronçons ouverts à la circulation générale des véhicules, n'ont pas besoin, en vertu de cette disposition, d'être remplacés. Il est cependant loisible aux cantons de fixer une réglementation plus rigoureuse, afin d'améliorer les réseaux de chemins par exemple.

Quelques précisions à propos des *lettres c et d du 2^e alinéa*: L'ouverture des chemins au trafic général implique pour le piéton des dangers accrus (accidents) et des nuisances (gaz d'échappement, bruit). Les chemins pour piétons sont aménagés de manière à séparer la circulation piétonne de celle des véhicules à moteur, essentiellement dans le but de diminuer les risques d'accidents. Quant aux chemins de randonnée pédestre, ils ne remplissent plus leur fonction si les personnes en quête de délassément sont constamment dérangées par les véhicules motorisés.

Des enquêtes ainsi que l'expérience ont montré que les revêtements en dur (bitume, béton, etc.) sont impropres à la randonnée pédestre. Les effets négatifs sur les promeneurs sont de nature physique aussi bien que psychique. De plus, l'asphaltage des chemins de randonnée pédestre a été principalement à l'origine de l'initiative populaire et, par voie de conséquence, de l'article constitutionnel. Cet aspect a d'ailleurs été au centre des débats des Chambres fédérales sur l'initiative et le contre-projet. Dans le cas des chemins pour piétons, le type de revêtement importe moins.

Le *3^e alinéa* confie aux cantons la tâche de désigner, sur leur territoire, ceux auxquels il incombe de remplacer les chemins pour piétons et de randonnée pédestre supprimés. Pour l'essentiel, deux solutions s'offrent aux cantons:

1. Le canton oblige celui qui supprime un chemin à le remplacer;
2. Le canton pourvoit lui-même au remplacement, quel que soit le responsable de la suppression d'un chemin.

Le canton de Schaffhouse a choisi une solution proche de la deuxième dans sa nouvelle loi sur les routes, du 18 février 1980.

Article 8

Le 4^e alinéa de l'article constitutionnel 37^{quater} engage tant la Confédération que les cantons à collaborer avec les organisations privées. En faisant appel à une organisation spécialisée, on tiendra surtout compte de l'activité qu'elle déploie et des connaissances qu'elle peut offrir; les statuts de l'organisation revêtent moins d'importance en l'occurrence.

La loi ne précise pas le mode de collaboration avec l'organisation spécialisée. Les cantons peuvent se contenter de consulter cette dernière lors de l'élaboration des plans au sens de l'article 4. Selon l'article 8, 2^e alinéa, ils peuvent également lui confier entièrement certaines tâches, telles que l'élaboration de documents qui serviront à l'établissement des plans ou la signalisation.

Section 3: Tâches spéciales de la Confédération

Article 9

Cet article se fonde sur le 3^e alinéa de l'article constitutionnel 37^{quater}. La lettre circulaire du Conseil fédéral aux départements, instituts et régies de la Confédération, du 29 août 1979, relative aux chemins pour piétons et de randonnée pédestre, contient en substance les mêmes dispositions. L'article 9 s'applique uniquement aux réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre figurant dans les plans cantonaux au sens de l'article 4. Cette limitation s'explique par le fait qu'on ne saurait exiger plus de la Confédération que des cantons, lesquels sont responsables de l'aménagement et de l'entretien des chemins, en vertu de l'article constitutionnel 37^{quater}.

Le 2^e alinéa prévoit que les frais occasionnés à la Confédération par le remplacement d'un chemin sont imputables sur le crédit affecté à l'ouvrage qui est à l'origine de la suppression de ce chemin. La même règle s'applique aux ouvrages subventionnés par la Confédération.

Article 10

Il n'est prévu aucun appui financier de la Confédération aux cantons. L'aide de la Confédération se limite à de la documentation et à des conseils techniques.

Article 11

Seules les organisations spécialisées d'importance nationale recevront une aide financière de la Confédération. L'Association suisse de tourisme pédestre bénéficie actuellement déjà d'une contribution annuelle. L'autre organisation d'importance nationale, l'Association en faveur de bases légales pour les sentiers et les chemins pédestres, n'a rien touché jusqu'ici.

Section 4: Organisation et protection juridique

Article 12

Les cantons n'ont pas besoin de créer de nouveaux services pour l'aménagement et la conservation des chemins pour piétons et de randonnée pédestre. Il vaudrait mieux confier cette nouvelle tâche à un service cantonal existant, tel que les services responsables de l'aménagement du territoire, des forêts ou de la protection de la nature et du paysage.

Article 13

La qualité pour recourir se fonde d'abord sur le droit cantonal et sur la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (RS 173.110). Il convient cependant de spécifier dans l'article 13 que les organisations mentionnées, ainsi que les cantons et les communes, ont qualité pour recourir dans certaines conditions.

Le nombre d'organisations ayant le droit de recours est restreint. Seules y seront habilitées les organisations spécialisées d'importance nationale et reconnues par le Département fédéral de l'intérieur; la décision relative à la reconnaissance peut être déferée au Tribunal fédéral par la voie d'un recours de droit administratif.

Les propriétaires fonciers concernés ont également toujours qualité pour recourir. Cela appert des dispositions générales sur la qualité pour recourir.

Les réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre fixés dans les plans ont également force obligatoire pour la Confédération, qui est aussi tenue au remplacement éventuel. Si cela devait léser les intérêts concrets de la Confédération, le département compétent peut transmettre les décisions cantonales au Conseil fédéral, en vertu de l'article 48, lettre a, de la loi fédérale sur la procédure administrative, ou au Tribunal fédéral en se fondant sur l'article 103, lettre b, de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

Section 5: Dispositions finales

Article 14

Comme la plupart des cantons disposent déjà d'assez bons documents sur les réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre, le délai de trois ans fixé à l'article 14, 1^{er} alinéa, pour l'élaboration des plans paraît raisonnable. On pourra se référer soit aux cartes des organisations privées de tourisme pédestre pour les chemins de randonnée, soit aux plans d'aménagement locaux et régionaux pour les chemins piétons.

Article 15

Les atteintes croissantes portées aux chemins pour piétons et de randonnée pédestre justifient des dispositions transitoires. La nécessité de ces dernières a déjà été soulignée au niveau de la Confédération par l'envoi de la lettre circulaire du Conseil fédéral du 29 avril 1979 (cf. ch. 14). Les dispositions transitoires visent à conserver les réseaux de chemins pour piétons et

de randonnée pédestre dans leur étendue actuelle, jusqu'à ce que les documents cantonaux indispensables soient disponibles. Les gouvernements cantonaux sont tenus de désigner les réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre pour lesquels la loi doit être appliquée jusqu'à l'entrée en vigueur des plans au sens de l'article 4, 1^{er} alinéa; ils doivent le faire dès que possible après l'entrée en vigueur de la loi fédérale. Les réseaux de chemins ainsi désignés doivent être pris en considération aussi bien par tous les services fédéraux que par les autorités cantonales et communales.

Le 2^e alinéa autorise les gouvernements cantonaux à prendre les autres mesures provisoires qui s'imposent jusqu'à ce que la législation cantonale entre en vigueur, ainsi qu'à désigner les autorités cantonales compétentes en la matière. Il est tout à fait concevable qu'ils choisissent une solution correspondant à la lettre circulaire du Conseil fédéral.

23 Exécution

En vertu de l'article 102, chiffre 5, cst., le Conseil fédéral veille à l'exécution des lois de la Confédération. Il édicte également les dispositions d'exécution.

Dans le domaine des chemins pour piétons et de randonnée pédestre, la Confédération est tenu d'établir des principes généraux. Mais la tâche principale, notamment l'aménagement et la conservation des réseaux de chemins, selon ces principes, incombe aux cantons. C'est à eux que ressortit principalement l'exécution de la loi. Dans diverses dispositions, celle-ci renvoie expressément au droit cantonal (*p. ex. art. 4, art. 6, art. 7, 3^e al., art. 8, art. 12, art. 14, 1^{er} al., art. 15*).

La loi montre clairement sur quels points la Confédération doit encore édicter des dispositions d'exécution. Celle-ci règle surtout l'accomplissement des tâches que la loi lui confie en propre (*art. 8, art. 9, art. 10, art. 11, art. 13*).

La coordination, autre tâche importante de la Confédération, ne nécessite pas de dispositions d'exécution, car elle est déjà réglée dans la procédure relative aux plans directeurs selon la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700).

3 Conséquences quant aux finances et au personnel

31 Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes

311 Confédération

La Confédération n'accorde pas d'aide financière pour l'aménagement et la conservation des réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre. Cela correspond à la déclaration que le Conseil fédéral avait faite avant la votation populaire sur l'article constitutionnel 37^{quater}. Ce sont les cantons, et à la rigueur les communes et les organisations privées, qui en

supporteront les charges. En revanche, les organisations privées spécialisées, d'importance nationale, bénéficieront directement d'une aide financière de la Confédération. L'Association suisse de tourisme pédestre (ASTP) reçoit actuellement une contribution annuelle de 54 000 francs (jusqu'en 1980: 60 000 fr.). L'Association en faveur de bases légales pour les sentiers et les chemins pédestres ne reçoit rien encore. Depuis l'adoption de l'article constitutionnel 37^{quater} par le peuple et les cantons, le champ d'activité de ces deux organisations s'est considérablement étendu. Les services fédéraux ont, par exemple, fait appel à plusieurs reprises à l'ASTP pour mettre au point les mesures à prendre en vue de remplacer les chemins de randonnée pédestre auxquels les activités de la Confédération avaient porté atteinte. Au cours des dernières années, l'Association en faveur de bases légales pour les sentiers et les chemins pédestres s'est surtout occupée de questions juridiques et de documentation. Plusieurs recommandations ont été élaborées en collaboration avec des services fédéraux, notamment sur l'aménagement de chemins pour les écoliers ou sur la nécessité de respecter les chemins pour piétons et de randonnée pédestre lors de l'élaboration de projets de chemins de desserte. Les deux organisations accomplissent des tâches considérables d'intérêt public. Une aide de la Confédération est donc justifiée. Les contributions à ces deux organisations s'élèveraient annuellement à environ 200 00 francs au total.

La Confédération, de plus, peut aider à préparer la documentation requise. Le groupe de travail Kaufmann (cf. ch. 131) avait déjà constaté, dans son rapport final du 28 janvier 1980, l'inexistence de celle-ci. C'est pourquoi la Confédération devra encourager davantage à l'avenir les études sur la circulation piétonne. Ces frais ne devraient pas dépasser 50 000 francs par an.

Si des frais sont occasionnés par des services fédéraux pour le remplacement, au sens de l'article 9, de chemins pour piétons et de randonnée pédestre supprimés, les montants seront imputés, en vertu du principe de causalité, sur le crédit affecté à l'ouvrage ayant provoqué la suppression. Dans les cas où des services fédéraux sont les maîtres de l'ouvrage, cette règle était déjà applicable depuis 1979 en vertu de la circulaire du Conseil fédéral. Les expériences faites depuis cette date laissent supposer que de telles dépenses devraient être plutôt modestes. Il n'est toutefois guère possible de les chiffrer, surtout en ce qui concerne les futurs projets.

En conclusion, l'entrée en vigueur de la loi entraînera pour la Confédération une dépense totale de l'ordre de 250 000 francs par année. Ce montant n'inclut pas les dépenses pour les mesures de remplacement au sens de l'article 9.

312 Cantons et communes

Le projet de loi ne fixe pas d'exigences minimales en ce qui concerne la densité ou la longueur des réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre dans les différents cantons. Ceux-ci ont toute latitude à ce sujet. Leurs dépenses en la matière dépendent de la densité du réseau pré-

vu, mais aussi de l'étendue du réseau existant et de la manière de régler la libre circulation. Lors de la procédure de consultation, les cantons ont été invités à estimer les dépenses nécessaires pour garantir la libre circulation sur les réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre. Aucun d'eux n'a été en mesure de fournir des données précises; la plupart étaient d'avis que les frais ne devraient pas être très élevés.

Pour les communes, les dépenses dépendront des tâches que les cantons leur délègueront.

32 Conséquences pour le personnel

Dans ses explications relatives à la votation populaire sur l'article constitutionnel 37^{quater}, le Conseil fédéral a assuré qu'il faudrait au plus trois personnes supplémentaires pour accomplir les tâches assignées à la Confédération. Cette affirmation reste valable.

4 Constitutionnalité

Le projet de loi se fonde sur l'article 37^{quater} de la constitution (cf. ch. 11 et 21).

5 Grandes lignes de la politique gouvernementale

La législation concernant les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre figure comme projet dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 (FF 1980 I 686, 2^e partie, ch. 532).

**Loi fédérale
sur les chemins pour piétons et les chemins
de randonnée pédestre
(LCPR)**

Projet

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 37^{quater} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 26 septembre 1983¹⁾,
arrête:*

Section 1: But et définitions

Article premier But

La présente loi a pour but l'élaboration de plans des réseaux communicants de chemins pour piétons et de randonnée pédestre, ainsi que l'aménagement et la conservation de ces réseaux.

Art. 2 Réseaux de chemins pour piétons

¹ Les réseaux de chemins pour piétons se trouvent en règle générale à l'intérieur des agglomérations.

² Ces réseaux comprennent les chemins piétons, les zones piétonnes, les rues résidentielles et autres voies du même type, judicieusement raccordés. Les trottoirs et les passages pour piétons peuvent servir de jonction.

³ Les chemins pour piétons desservent et relient notamment les zones résidentielles, les lieux de travail, les jardins d'enfants et les écoles, les arrêts des transports publics, les établissements publics, les lieux de détente et les centres d'achat.

Art. 3 Réseaux de chemins de randonnée pédestre

¹ Les réseaux de chemins de randonnée pédestre, destinés surtout au délassement, se trouvent en règle générale en dehors des agglomérations.

² Ils comprennent des sentiers et chemins de promenade judicieusement raccordés. D'autres chemins, en particulier des tronçons de chemins pour piétons et des routes peu fréquentées, peuvent servir de jonction.

³ Les chemins de randonnée pédestre desservent notamment les zones propices à la détente, les sites (points de vue, rives, etc.), les monuments, les arrêts des transports publics ainsi que les installations touristiques.

¹⁾ FF 1983 IV 1

Section 2: Elaboration de plans, aménagement et conservation

Art. 4 Elaboration de plans

¹ Les cantons veillent à

- a. établir des plans des réseaux, existants ou en projet, de chemins pour piétons et de randonnée pédestre;
- b. réviser périodiquement ces plans et au besoin les remanier.

² Ils fixent les effets juridiques des plans et en règlent la procédure d'établissement et de modification. Les personnes, organisations et services fédéraux intéressés doivent participer à la procédure.

Art. 5 Coordination

¹ La coordination des réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre d'un canton avec ceux des cantons voisins, de même qu'avec les autres activités du canton, des cantons voisins et de la Confédération qui ont des effets sur l'organisation du territoire, s'effectue selon la procédure valable pour les plans directeurs (art. 6 à 12 de la loi fédérale du 22 juin 1979¹⁾ sur l'aménagement du territoire).

² Lors de la coordination, il faut également prendre en considération les intérêts de l'agriculture, de l'économie forestière, de la protection de la nature et du paysage ainsi que de la défense nationale.

Art. 6 Aménagement et conservation

¹ Les cantons ont pour tâche

- a. de veiller à l'aménagement, à l'entretien et à la signalisation des chemins pour piétons et de randonnée pédestre;
- b. d'assurer une circulation libre et si possible sans danger sur ces chemins.

² Dans l'accomplissement de leurs autres tâches, ils s'efforceront de ménager les chemins pour piétons et de randonnée pédestre.

Art. 7 Remplacement

¹ Si les chemins pour piétons et de randonnée pédestre figurant dans les plans doivent être supprimés entièrement ou en partie, il faut pourvoir à un remplacement convenable par des chemins déjà existants ou à créer, en tenant compte des conditions locales.

² Les chemins pour piétons et de randonnée pédestre doivent notamment être remplacés

- a. s'ils ne sont plus accessibles au public;
- b. s'ils ont été excavés, remblayés ou coupés d'une autre manière;

¹⁾ RS 700

- c. si des tronçons importants en sont ouverts à la circulation des véhicules;
- d. si des tronçons importants sont revêtus de matériaux impropres à la marche.

³ Les cantons règlent, sur leur territoire, la procédure relative à la suppression des chemins et désignent ceux auxquels il incombe d'assurer le remplacement.

Art. 8 Collaboration d'organisations privées spécialisées

¹ Pour l'établissement des plans, l'aménagement et la conservation des réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre, la Confédération et les cantons font appel à des organisations privées œuvrant surtout en faveur de ces réseaux (organisations privées spécialisées).

² Ils peuvent confier certaines tâches à ces organisations.

Section 3: Tâches spéciales de la Confédération

Art. 9 Dans les domaines relevant de sa compétence

¹ Dans l'accomplissement de leurs tâches, les services fédéraux s'efforcent de ménager les réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre figurant dans les plans selon l'article 4, ou veillent à les remplacer de manière appropriée. A cette fin,

- a. ils projettent et construisent en conséquence leurs propres bâtiments et installations;
- b. ils subordonnent à des charges et conditions l'octroi d'autorisations et de concessions, ou refusent d'en délivrer;
- c. ils subordonnent l'allocation de subventions à des conditions ou refusent de les accorder.

² Les dépenses occasionnées par un ouvrage pour ménager ou remplacer des chemins pour piétons ou de randonnée pédestre, ou des tronçons de ceux-ci, sont imputées sur le crédit affecté à cet ouvrage ou prises en charge au même taux de subvention que les autres dépenses pour l'ouvrage en question.

Art. 10 Aide aux cantons

La Confédération peut, par des conseils techniques et de la documentation, aider les cantons à élaborer des plans de réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre, ainsi qu'à aménager, conserver et remplacer ces chemins.

Art. 11 Aide aux organisations privées spécialisées

La Confédération peut allouer des subventions aux organisations privées spécialisées, d'importance nationale, pour leurs activités selon l'article 8.

Section 4: Organisation et protection juridique

Art. 12 Services techniques

Les cantons désignent leurs services techniques s'occupant des chemins pour piétons et de randonnée pédestre.

Art. 13 Qualité pour recourir

¹ Ont également qualité pour recourir dans les procédures fédérales et cantonales, indépendamment des autres dispositions en la matière:

- a. les communes, lorsque leur territoire est en cause,
- b. les organisations spécialisées d'importance nationale, reconnues par le Département fédéral de l'intérieur.

² Les cantons peuvent également recourir contre des décisions des autorités fédérales.

Section 5: Dispositions finales

Art. 14 Délai d'établissement des plans

¹ Les cantons veillent à ce que les plans au sens de l'article 4, 1^{er} alinéa, soient établis dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Le Conseil fédéral peut exceptionnellement prolonger ce délai pour certaines régions.

Art. 15 Dispositions transitoires

¹ Les gouvernements cantonaux désignent les réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre pour lesquels la présente loi doit être appliquée jusqu'à la date d'entrée en vigueur des plans au sens de l'article 4, 1^{er} alinéa. Leur décision a force obligatoire pour toutes les autorités de la Confédération et des cantons.

² Les gouvernements cantonaux peuvent prendre d'autres mesures provisoires, aussi longtemps que le droit cantonal ne désigne pas d'autres autorités compétentes.

¹ Art. 16 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur.

Message concernant une loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR) du 26 septembre 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.070
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.11.1983
Date	
Data	
Seite	1-20
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 859

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.