

RAPPORT EXPLICATIF

accompagnant l'avant-projet de loi sur la mobilité

Le présent rapport explicatif accompagne l'avant-projet de loi sur la mobilité mis en consultation. Cet avant-projet vise à régler l'ensemble de la mobilité des personnes et des marchandises dans le canton, en regroupant les lois sectorielles existantes, en actualisant leurs dispositions, en intégrant les nouveaux objectifs du canton qui visent notamment à atteindre la neutralité climatique, en améliorant l'efficacité du système multimodal et en tenant compte des enjeux posés par les nouveaux modes et habitudes (pour le travail et les loisirs) de mobilité et par la digitalisation.

Il est dans l'intérêt public de pouvoir se déplacer sur le territoire cantonal, tant d'un point de vue économique (circulation des pendulaires, des biens et des services) que sociétal, les habitant-e-s ressentant un besoin accru de mobilité pour interagir entre eux et avec leur environnement. Il incombe à l'État de répondre à ce besoin, en fournissant et entretenant les infrastructures nécessaires (routes, chemins et infrastructures de transports publics), en coordonnant les formes de mobilité et en mettant en place une organisation efficace des transports accessibles au plus grand nombre, tenant compte des objectifs climatiques fixés par la Confédération et le canton, qui impliquent un renforcement des parts modales des transports publics et de la mobilité douce (à l'aide de mesures d'incitation ou de tarification de la mobilité). Dans un monde qui bouge autant, les enjeux de la mobilité sont à la fois très importants et très divers et demandent une approche globale tournée vers l'avenir, qui tienne compte de l'évolution des besoins des usagers et usagères et des innovations tels que l'automatisation des véhicules et la digitalisation. Pour y répondre, il faut s'en donner les moyens.

1	NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME DU DROIT DE LA MOBILITÉ	2
2	ORIGINES DE L'AVANT-PROJET ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES	3
2.1	Les groupes de travail	3
2.2	Les interventions parlementaires.....	4
3	PRINCIPALES NOUVEAUTÉS DE L'AVANT-PROJET	7
3.1	Nouveaux objectifs.....	7
3.2	Mobilité durable	8
3.3	Mobilité douce	8
3.4	Innovation	9
3.5	Système global de mobilité	9
3.6	Simplification et clarification.....	10
3.7	Coordination avec les politiques connexes	10
3.8	Financement	11
3.9	Autres modifications importantes	11

4	COMMENTAIRE DES ARTICLES	11
5	COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS FINALES	60
6	CONSÉQUENCES	64
6.1	Effets sur la répartition des tâches Etat-Communes et incidences financières	64
6.2	Incidences sur le personnel de l'Etat.....	71
6.3	Effets sur le développement durable	71
6.4	Conformité au droit fédéral et à la Constitution cantonale, et euro-compatibilité.....	71
	ANNEXES	72

1 NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME DU DROIT DE LA MOBILITÉ

Actuellement, la mobilité dans le canton de Fribourg est essentiellement réglée dans la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR ; RSF 741.4) et la loi du 20 septembre 1994 sur les transports (LTr ; RSF 780.1). Depuis leurs dates d'adoption respectives, la mobilité a beaucoup changé. Sa réalité, sa perception, sa planification, sa dimension, ses enjeux ont été bouleversés. Aujourd'hui, la mobilité n'est plus pensée comme axée principalement sur les routes, elle se perçoit comme un système global, multimodal, cohérent et évolue de plus en plus vite.

La loi sur les routes, malgré de nombreuses révisions partielles, est particulièrement désuète. En effet, elle est encombrée de dispositions qui ne sont pas (ou plus) appliquées ou qui s'attardent sur des détails. De plus, ses révisions successives ont ajouté de nombreux compléments, en particulier relatifs à la mobilité douce, sans que la loi soit repensée, ce qui fait que sa systématique et sa structure laissent à désirer. C'est une loi qui apparaît assez obscure aux non-spécialistes.

La loi sur les transports, elle aussi, est lacunaire et désuète. Elle a essentiellement servi à la création de la CUTAF (Communauté urbaine des transports de l'agglomération fribourgeoise, dissoute en 2009 suite à la création de l'Agglomération de Fribourg), notamment par son chapitre 3. De plus, elle ne contient, par exemple, aucune règle concernant la commande et le financement d'offres locales de transports publics en dehors des communautés régionales de transport, mais ce qui n'empêche pas les parties intéressées de collaborer en pratique de façon relativement satisfaisante. De manière générale, il convient de régler la collaboration, notamment au niveau du financement, entre les différents niveaux (Etat, agglomérations, communes), dans la nouvelle loi.

La législation fribourgeoise actuelle ne prévoit pas les conditions pour un développement cohérent des transports publics et ne laisse que peu de place à la mobilité douce. Les dispositions y relatives sont dispersées dans plusieurs lois et ne s'appuient sur aucun principe général spécifique. Il s'agit essentiellement de dispositions d'exécution minimalistes du droit fédéral. Plusieurs questions essentielles, notamment en matière de planification, ne sont pas réglées. La plupart des dispositions concernant la mobilité douce ont été ajoutées tant bien que mal dans la loi sur les routes, qui se révèle inadéquate pour lui accorder la place qu'elle mérite.

Par ailleurs, des cantons voisins ont récemment révisé leur droit de la mobilité. Ainsi, les cantons de Berne et de Neuchâtel, respectivement en 2008 et 2020, ont révisé totalement leur loi sur les routes, dans le cadre d'une refonte plus générale de leur droit de la mobilité. Le canton du Valais a révisé totalement son droit de la mobilité douce en 2011.

Pour combler certaines désuétudes et lacunes, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), qui est en charge de l'application de la législation routière et sur les transports, a développé un certain nombre de solutions dans la pratique, qu'il convient d'ancrer dans la nouvelle loi.

En conclusion, le droit fribourgeois de la mobilité n'est donc plus en phase avec les besoins de la mobilité actuelle et future dans le canton et nécessite une réforme globale.

2 ORIGINES DE L'AVANT-PROJET ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

Une révision de la loi sur les routes a d'abord été envisagée, puis le projet a pris de l'ampleur. En effet, en acceptant la motion 2017-GC-50 Collomb Eric – Une nouvelle loi sur la mobilité, le Grand Conseil a décidé de créer une seule loi qui couvrirait l'ensemble de la mobilité régie par le droit cantonal, une première suisse. Une telle loi est inscrite dans le programme de la législature 2017-2021 du Conseil d'Etat.

2.1 Les groupes de travail

En 2014, plusieurs groupes de travail ont été mis en place pour analyser les dispositions légales actuelles, rechercher des concepts et solutions matérielles pour l'avant-projet. En 2018, un comité de gestion de projet a été constitué et chargé de poursuivre les travaux de projet.

Par arrêté du 18 septembre 2018 du Conseil d'Etat, un comité de pilotage (CoPil) a aussi été constitué afin de définir les options stratégiques ainsi que d'examiner et de valider le texte de l'avant-projet élaboré par les groupes de travail. Etant donné que la loi sur les routes et la loi sur les transports ont pour destinataires principaux les communes et les milieux professionnels concernés et qu'elles impliquent de grands enjeux financiers et politiques, le Conseil d'Etat a estimé nécessaire d'y associer les représentants de ces instances. Le CoPil a accompagné l'élaboration de l'avant-projet du 11 octobre 2018 au 11 novembre 2020 et est composé des personnes suivantes :

- > M. Jean-François Steiert (Président, Conseiller d'Etat et Directeur AEC)
- > M. Eric Collomb (Vice-président et représentant du groupe parlementaire démocrate-chrétien)
- > M. André Magnin (Ingénieur cantonal, Chef du Service des ponts et chaussées)
- > M. Grégoire Cantin (Chef du Service de la mobilité)
- > M. Philippe Allain (Commandant de la police cantonale, suppléé par M. Jean-Marc Rotzetter, chef de la Police de la circulation et de la navigation)
- > Mme Paola Ghielmini Krayenbuhl (représentante du groupe parlementaire Vert Centre Gauche)
- > M. Simon Bischof (représentant du groupe parlementaire socialiste)
- > M. Nicolas Bürgisser (représentant du groupe parlementaire libéral-radical)
- > M. Jean-Daniel Chardonnens (représentant du groupe parlementaire Union Démocratique du Centre)
- > M. David Fattebert (représentant de l'Association des communes fribourgeoise)

- > M. Kuno Philipona (représentant de l'Association des communes fribourgeoise)
- > M. Marc Genilloud (membre de l'Association fribourgeoise des mandataires de la construction)
- > M. Michel Nicolet (représentant des transports publics fribourgeois)
- > Mme Eliane Dévaud-Sciboz (représentante des agglomérations ; invitée)
- > Mme Sonja Gerber (conseillère juridique à la DAEC et cheffe de projet)

L'avant-projet n'a pas fait l'objet d'une consultation interne. En dehors du Service des ponts et chaussées (SPC) et du Service de la mobilité (SMo), qui ont participé à l'élaboration de l'avant-projet, les autres services de l'Etat ont été consultés ponctuellement pour des thèmes ou des dispositions qui les concernaient directement.

2.2 Les interventions parlementaires

L'avant-projet permet de donner à trois motions et un postulat acceptés par le Grand Conseil la suite qu'ils comportent, en application de l'article 75 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121). Il prend également en compte certaines préoccupations exprimées par des questions parlementaires.

2.2.1 Postulat 2019-GC-75– Mesures de protection du climat dans le domaine de la mobilité

2.2.1.1 Résumé du postulat

Par postulat déposé le 23 mai 2019 et accepté par le Grand Conseil le 25 juin 2020, les députées Christa Mutter et Julia Senti constatent que la mobilité est l'une des principales causes d'émission de gaz à effet de serre (GES) et que le canton de Fribourg, avec un taux de motorisation record en comparaison intercantonale et une part modale des transports publics inférieure à la moyenne nationale, contribue à ce problème.

Elles demandent que soit dressé un inventaire de mesures de protection du climat à prendre dans le domaine de la mobilité, en particulier afin de réduire les émissions de GES. Il comportera, pour chaque mesure, des précisions sur le financement, les décisions légales nécessaires et sur l'agenda de mise en œuvre ainsi qu'une estimation de l'impact climatique. Ensuite, elles demandent à ce qu'une étude porte notamment sur la promotion des transports publics et des transports non motorisés, sur les moyens à mettre en œuvre dans le canton afin de rendre les transports publics plus attractifs pour les jeunes, de réduire le niveau global de motorisation (véhicules à essence et diesel) et de rendre l'e-mobilité plus attrayante, sur les mesures fiscales à prendre pour promouvoir des transports respectueux du climat, sur les mesures à prendre en matière de stationnement, de circulation ainsi que d'aménagement du territoire.

2.2.1.2 Résumé de la réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat présente de manière non exhaustive les différents éléments liés à la thématique, tels que le Plan climat cantonal fribourgeois, la Stratégie de développement durable, le Plan de mesures pour la protection de l'air, le développement de l'offre et de l'infrastructure de transports publics, les plans sectoriels vélo et des parcs relais, la révision de la fiscalité des véhicules ainsi que le plan directeur cantonal, axé sur l'urbanisation et la densification en fonction de la qualité de la desserte en transports publics. Il relève également qu'une loi sur la mobilité, en cours d'élaboration, permettra d'aborder la mobilité de façon

globale et prendra en compte la nécessité de développer une mobilité durable, respectueuse du climat et de l'environnement. Il mentionne aussi la loi cantonale sur le climat, également en cours d'élaboration, qui, notamment, fixera un objectif climatique cantonal et créera une base légale pour l'élaboration d'un plan climat cantonal et la création d'un fonds cantonal pour le climat.

Le Conseil d'Etat conclut que les éléments ci-dessus montrent que de nombreuses mesures ont déjà été mises en place, ou sont en passe de l'être, en matière de mobilité durable. D'autres visant à diminuer les GES seront intégrées au futur Plan climat. Il estime donc qu'il n'y a pas lieu d'élaborer un nouveau document de mesures, élaboration qui prendra du temps et des ressources. Il propose toutefois que les propositions et suggestions soient prises en considération, notamment dans le cadre de la conception de ce Plan climat.

2.2.1.3 Suite dans l'avant-projet

Le principal but de l'avant-projet est de promouvoir une mobilité durable (art. 1 al. 1). La coordination avec les objectifs de la protection de l'environnement est un autre but de l'avant-projet (art. 1 al. 2 let. c). Un des principes de l'avant-projet prévoit de tenir compte de l'évolution des scénarios climatiques (art. 3 al. 3). Ces buts et principes sont concrétisés par plusieurs dispositions (cf. pour plus de détails 6.4).

2.2.2 Motion 2018-GC-42 – Base légale cantonale concernant la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre

2.2.2.1 Résumé de la motion

Par motion déposée le 21 mars 2018 et acceptée par le Grand Conseil le 14 décembre 2018, les députées Christa Mutter et Julia Senti, appuyées par 29 cosignataires, demandent une loi d'exécution cantonale de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR ; RS 704). Elles précisent que les dispositions peuvent figurer dans la nouvelle loi sur la mobilité.

Les motionnaires constatent que l'entretien des chemins piétonniers et de randonnée pédestre diffère d'une commune à l'autre, et les moyens mis à disposition ainsi que la qualité ne correspondent souvent pas à la volonté de la loi fédérale mentionnée ci-dessus. Par ailleurs, l'interconnexion entre les chemins pour piétons dans les centres des localités et les chemins de randonnée permettant de sortir des zones habitées laisse à désirer.

Elles estiment qu'une réglementation juridique spécifique aux chemins pour piétons et de randonnée pédestre, notamment pour leur promotion, leur réalisation et leur financement, est nécessaire. Une telle réglementation peut également prendre la forme d'une section séparée dans la future loi cantonale sur la mobilité.

2.2.2.2 Résumé de la réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat relève qu'un chapitre intitulé « réseaux de randonnée officiels » a été inséré dans la loi cantonale sur le tourisme (LT) adoptée le 13 octobre 2005 (RSF 951.1). Il rappelle également que, au-delà du cadre légal, le nouveau plan directeur cantonal, adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018, prévoit que le canton se dote d'une loi d'exécution de la loi fédérale en matière de chemins pour piétons (thème Chemin pour piétons) et révisé sa loi sur le tourisme (thème Chemins de randonnée pédestre), ce qui correspond aux objectifs principaux de la motion.

Il conclut que des réflexions liées à l'exécution de cette motion seront menées dans le cadre de celles sur l'élaboration de la nouvelle loi sur la mobilité. Les dispositions d'exécution pourront y être intégrées, sous la forme d'un chapitre ou d'une section, ou faire l'objet d'une loi d'application spécifique si nécessaire. Des réflexions seront également menées dans le même cadre sur la mobilité cyclable.

2.2.2.3 Suite dans l'avant-projet

Les règles régissant la planification, la construction, le financement et l'entretien des chemins pour piétons et des chemins de randonnée ont été développées et font notamment l'objet de sections spécifiques dans l'avant-projet (cf. pour plus de détails 3.3).

2.2.3 *Motion 2017-GC-50 – Une nouvelle loi sur la mobilité*

2.2.3.1 Résumé de la motion

Par motion déposée le 23 mars 2017 et acceptée le 22 mars 2018 par le Grand Conseil, Eric Collomb et 23 cosignataires demandent au Conseil d'Etat d'examiner la possibilité d'élaborer une nouvelle loi sur la mobilité, laquelle remplacerait autant la loi sur les routes que celle sur les transports. Selon les auteurs de la motion, une telle loi donnerait les conditions-cadres nécessaires pour relever le défi de la mobilité du XXI^e siècle.

2.2.3.2 Résumé de la réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité de réviser (totalement) la loi sur les routes ainsi que celle sur les transports. La mobilité doit être abordée de façon globale. Il approuve donc le souhait exprimé par les auteurs de la motion, lesquels demandent que soit examinée la possibilité d'élaborer une loi (unique) sur la mobilité pour remplacer celles sur les routes et les transports.

2.2.4 *Motion 2015-GC-17– Classement des routes communales à fort trafic régional*

2.2.4.1 Résumé de la motion

Par motion déposée le 12 février 2015 et acceptée le 9 septembre 2015 par le Grand Conseil, le député Christian Ducotterd et 11 cosignataires, constatant que certaines routes communales sont autant chargées en trafic de transit que certaines routes cantonales, proposent de modifier la loi sur les routes en créant une classe comprenant les « routes communales à fort trafic régional ».

Ce principe permettrait d'atténuer les conséquences du système de classement actuel. Les critères et le mode de financement de cette nouvelle catégorie doivent être proposés par le Gouvernement, sans pour autant que le budget global du réseau routier cantonal ne soit forcément augmenté.

L'attribution d'une route à cette nouvelle classe devrait rester une exception.

2.2.4.2 Résumé de la réponse du Conseil d'Etat

La définition des catégories de routes sera analysée et éventuellement complétée et la liste des critères de classification revue et adaptée aux exigences actuelles et futures liées à un réseau routier d'importance cantonale. La problématique sera examinée dans le cadre de la révision en cours de la loi sur les routes.

2.2.4.3 Suite dans l'avant-projet

Les types de routes publiques (art. 29 de l'avant-projet) sont distingués selon leur propriétaire. Pour des questions de cohérence, il a dès lors été renoncé à ajouter un deuxième type de route communale.

Les critères de classification des routes communales ont été adaptés (art. 30 et 34 de l'avant-projet), mais sans que cela ait de grandes conséquences sur les réseaux respectifs (cf. art. 195 de l'avant-projet pour les modifications consécutives à l'avant-projet). De par leur définition, les routes communales servent uniquement de liaison locale tandis que les routes cantonales sont constituées de routes de liaison destinées au trafic suprarégional et régional. Partant, il ne devrait pas exister de route communale « à fort trafic régional ».

Il convient de relever qu'une nouvelle disposition a été introduite à l'article 103 al. 3 concernant le trafic de transit suprarégional et régional sur routes cantonales. L'avant-projet prévoit une participation de l'Etat aux mesures éditaires sur routes cantonales (équipement d'intérêt local à charge des communes) induites principalement par le trafic de transit, puisque ce dernier relève de l'Etat. Les modalités de calcul du trafic de transit ainsi que de la participation seront fixées dans le règlement d'exécution.

2.2.5 Questions parlementaires

L'avant-projet prend en compte les questions suivantes, comme le Conseil d'Etat l'avait annoncé dans les réponses qu'il leur avait données :

- > Question 2019-CE-37 de Sudan Stéphane – Electromobilité dans le canton de Fribourg ;
- > Question 2017-CE-80 de Dafflon Hubert – Politique de stationnement, mobilité douce et transports publics : quelles stratégies sont pratiquées par les moyens et les grands générateurs de trafic de l'Etat de Fribourg ?;
- > Question 2017-CE-263 de Butty Dominique – Loi sur les routes, qualification des routes ;
- > Question 2013-CE-35 de Butty Dominique – Classification des routes.

3 PRINCIPALES NOUVEAUTÉS DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet est davantage que la simple fusion de deux lois (loi sur les routes et loi sur les transports). Il régit l'ensemble de la mobilité cantonale, en particulier la planification, la construction, le financement, l'entretien et la signalisation des infrastructures de mobilité ainsi que le transport de personnes et de marchandises.

3.1 Nouveaux objectifs

L'avant-projet organise la mobilité d'aujourd'hui et de demain à l'échelle d'un canton en pleine croissance démographique et économique, en l'inscrivant dans une logique de durabilité. Il tente de répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux posés par la mobilité, parmi lesquels on peut citer le changement climatique, la digitalisation, la sédentarisation, les nouvelles formes de travail et de mobilité.

Les objectifs de l'avant-projet, pour la plupart nouveaux et ambitieux, sont formulés à l'article 1 (buts de la loi). Certains découlent directement de l'article 78 de la Constitution du 16 mai 2004 du canton de Fribourg (Cst. FR; RSF 10.1), qui prévoit que l'Etat conduit une

politique coordonnée des transports, qu'il voue une attention particulière à la sécurité, et qu'il favorise les transports publics et le trafic non motorisé. D'autres s'inspirent du Plan directeur cantonal du 2 octobre 2018, qui vise à organiser le territoire, notamment dans la perspective d'une organisation plus efficace de la mobilité, par exemple en concentrant prioritairement le développement démographique le long des axes de transports publics ou dans des pôles suffisamment importants pour un développement significatif de la mobilité douce, ou encore en réduisant la part trop importante de développement démographique hors zone que le canton a connue au cours des dernières décennies.

Cet avant-projet vise également à introduire des bases légales permettant d'améliorer le quotidien des usagers et usagères des infrastructures de mobilité, en améliorant leur mobilité, leur sécurité, leur confort et la fluidité du trafic. Il améliore la prévisibilité et la sécurité du droit, dans une préoccupation d'égalité de traitement, notamment pour les habitants-e-s, les communes, les entreprises de transport et les propriétaires fonciers bordiers de routes. Il reviendra ensuite au règlement d'exécution et aux autorités d'application de concrétiser cette volonté dans la pratique.

Par cette loi inscrite dans son programme de législature 2017-2021, le Conseil d'Etat entend en particulier favoriser la mobilité durable, améliorer la sécurité routière et répartir mieux les tâches entre l'Etat et les communes.

3.2 Mobilité durable

Le principal objectif de l'avant-projet est de promouvoir la mobilité durable (art. 1 al. 1). Il s'inscrit dans le développement durable, qui est un des buts de l'Etat selon l'article 3 de la Constitution (cf. pour le surplus 6.4 ci-dessous) et une cible de la Stratégie de développement durable (cible 11.2). L'avant-projet ne se limite pas à la question des moyens de déplacement, mais intègre, plus globalement, la capacité de chacun à pouvoir se déplacer dans le canton. D'une part, il s'agit d'assurer la mobilité des personnes et le transport des marchandises. D'autre part, il s'agit de limiter les impacts négatifs sur le climat, l'environnement, le développement économique et l'équité sociale – tant pour les générations actuelles que pour les générations futures. Il s'agit donc de prendre en compte les trois piliers du développement durable :

- > Environnemental, tel que la réduction de l'impact environnemental (pollution, bruit, etc.) généré par les moyens de transport et les infrastructures de mobilité.
- > Economique, tel que développer des services de mobilité pérennes, créateurs d'emplois locaux et nécessaires à la bonne marche de l'économie, en assurant la fourniture et la délivrance des biens et services en tout genre.
- > Sociétal, tel que prévoir des services de mobilité sûrs et adaptés à chacun, avec une attention particulière portée à leur accessibilité aux personnes âgées et à mobilité réduite ainsi que d'un point de vue financier.

3.3 Mobilité douce

L'avant-projet développe considérablement les règles régissant la mobilité douce. Il en augmente le nombre, les systématise et les structure, visant ainsi à accorder à cette branche de la mobilité la place qu'elle mérite. L'objectif de favoriser la mobilité douce est ancré à l'article 1 al. 2 let. b. C'est la forme de mobilité la plus à même de répondre au principal but

de la loi, encourager la mobilité durable, même si les autres formes de mobilité sont également nécessaires et peuvent participer à atteindre ce but.

Ces règles servent notamment de dispositions d'exécution du droit fédéral. L'article 88 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (RS 101 ; Cst.) attribue à la Confédération une compétence limitée aux principes en matière de chemins et sentiers pédestres, ainsi que, depuis sa modification acceptée par le peuple et l'ensemble des cantons le 23 septembre 2018, aux voies cyclables. Sur cette base, la Confédération a adopté en 1985 la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre et a mis en consultation, du 13 mai au 10 septembre 2020, un avant-projet de loi sur les voies cyclables. Ce dernier a été utilisé pour l'avant-projet, mais les éventuelles modifications qui lui seraient apportées suite à la consultation seront répercutées dans le projet de loi sur la mobilité si nécessaire. Ces deux textes fédéraux fixent les principes applicables aux chemins pour piétons, chemins de randonnée pédestre et voies cyclables, dénommés itinéraires de mobilité douce dans l'avant-projet. Ce dernier contient les dispositions d'exécution cantonales de ces deux textes et les complète. En général, les termes utilisés dans ces textes ont été repris dans l'avant-projet, afin d'assurer une bonne cohérence entre le droit fribourgeois et le droit fédéral.

3.4 Innovation

L'article 1 al. 1 let. d fixe un autre but, celui de favoriser l'innovation en matière de mobilité. Ce but est notamment concrétisé par les articles 99, 100 et 176, qui permettent de soutenir des initiatives, des projets pilotes ou des recherches innovantes en matière de mobilité durable, encourageant ainsi le développement au sein du canton de compétences tournées vers l'avenir, la durabilité et la digitalisation, dans l'industrie, la recherche et les transports publics.

3.5 Système global de mobilité

L'article 1 al. 2 let. a, en relation avec le principe posé à l'article 3 al. 1 (début) et al. 2, fixe un autre but, celui de mettre en œuvre un système global de mobilité. Cette conception de la mobilité se traduit par l'introduction de nombreuses nouveautés dans l'avant-projet, qui entend régler la mobilité dans son ensemble.

Il s'agit tout d'abord de la réunion dans l'avant-projet de l'ensemble du droit de la mobilité existant. En particulier, des sections entières de la loi sur le tourisme (chemins de randonnée et cyclotourisme) et de la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux ; RSF 812.1) (ouvrages pour la navigation concessionnée) y ont été intégrées et un nouveau domaine y est réglementé (transport de personnes en taxi et voitures de transport avec chauffeur).

Cet objectif de globalité a conduit aussi à adopter, dans la mesure du possible, une terminologie, des concepts et des outils adaptés à toutes les formes de mobilité, y compris futures. Certains sont nouveaux, d'autres ont été repris, en particulier de la loi sur les routes, et modifiés pour s'étendre à l'ensemble de la mobilité. Les trois principales nouveautés terminologiques de l'avant-projet sont l'infrastructure de mobilité (art. 26), l'itinéraire de mobilité (art. 27) et le plan d'itinéraire de mobilité (art. 68).

Chaque forme de mobilité a néanmoins un certain nombre de règles spécifiques auxquelles l'avant-projet laisse la place nécessaire. Pour pouvoir réunir dans un tout cohérent et fonctionnel les différentes formes de mobilité, il faut que chacune soit définie et délimitée clairement.

Ces deux réalités se retrouvent dans la structure de l'avant-projet, qui contient des sections contenant des règles spécifiques et d'autres des règles communes.

L'avant-projet vise aussi à gérer, modérer et fluidifier le trafic.

Enfin, pour améliorer la globalité et l'efficacité du système, l'avant-projet contient des règles sur les interfaces entre les différentes formes de mobilité, ce qui fait défaut dans la législation actuelle. L'avant-projet contient ainsi notamment de nouvelles règles sur les parcs relais et le stationnement.

Pour réaliser un système global de mobilité, il est nécessaire de modifier les règles de répartition des compétences entre l'Etat et les communes, notamment en attribuant à l'Etat la réalisation et le financement des arrêts de bus sur route cantonale dont il est commanditaire de l'offre ainsi que ceux des principales voies cyclables.

3.6 Simplification et clarification

L'article 1 al. 1 let. e dispose qu'un des buts est de garantir la simplicité et la célérité des procédures. L'avant-projet introduit des changements de différents ordres pour concrétiser ce but.

Il prévoit de soumettre la modification ou le réaménagement de toutes les infrastructures de mobilité à une seule et même procédure d'approbation, qui englobe toutes les autorisations nécessaires et qui vaut expropriation. D'autres principes et règles sont généralisés à toutes les infrastructures de mobilité ou au moins à l'ensemble de la mobilité douce ou des transports publics.

La réduction et la clarification des renvois internes et externes ainsi que l'adoption d'une bonne systématique contribuent à clarifier quelles sont les règles applicables dans chaque cas.

Par ailleurs, les règles concernant la planification ont été clarifiées et systématisées. Tous les instruments de planification de l'avant-projet ont été regroupés dans la section 3, qui commence par leur liste exhaustive et se termine par plusieurs principes communs à tous.

Enfin, les règles de compétence, de délégation de compétence et d'exécution par substitution ont été précisées.

3.7 Coordination avec les politiques connexes

L'article 1 al. 1 let. e, en relation avec le principe posé à l'article 3 al. 1, insiste sur l'importance de coordonner la planification et la mise en œuvre de la mobilité avec les objectifs de l'aménagement du territoire (art. 72 Cst. FR), de l'énergie (art. 77 Cst. FR) et de la protection de l'environnement (art. 71 et 73 Cst. FR).

En plus d'être organisée en un système global, la mobilité interagit en effet fortement avec d'autres politiques publiques. Une des cibles de la Stratégie de développement durable (cible 11.2) traite du développement d'une mobilité durable et fixe plusieurs objectifs à l'horizon 2026, respectivement 2031, en matière de mobilité. De plus, la mobilité est un axe du Plan Climat, qui est actuellement en consultation publique. Ces diverses stratégies et les mesures qui en découlent doivent être prises en compte dans la mise en œuvre de la loi, comme le prescrit également l'article 11 al. 4.

3.8 Financement

L'amélioration de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes afin de créer un système global de mobilité entraîne des dépenses supplémentaires et surtout un transfert important du financement des communes à l'Etat. Pour compenser ce transfert en rétablissant l'équilibre financier entre l'Etat et les communes, plusieurs options de compensation sont proposées (cf. 6.1.3), mais ne font pas encore l'objet d'une disposition concrète dans l'avant-projet.

3.9 Autres modifications importantes

Parmi les autres modifications apportées par l'avant-projet on peut citer :

- > l'introduction d'une nouvelle commission consultative pour la mobilité pour examiner les problèmes généraux relatifs à ce domaine, faire des propositions et donner son avis sur des problèmes particuliers de mobilité (art. 9);
- > une nouvelle classification des routes publiques compatible avec le droit fédéral et les normes techniques de l'Association suisse de professionnels de la route et des transports (VSS) et qui permet de déterminer les normes techniques applicables (art. 30) ;
- > de nouvelles règles de distance latérale et verticale à la route, mieux adaptées aux réalités actuelles (art. 146 et 147) ;
- > la constitution d'un fonds de sécurité du réseau de mobilité (art. 116) ;
- > l'introduction d'une procédure de co-commande de l'Etat et des communes dans le cadre de la commande d'offre de trafic local de voyageurs (art. 166) ;
- > la réglementation des activités de transport de personnes à titre professionnel en taxi et en limousine ainsi que des activités d'intermédiaire entre chauffeur et clients, dans un but d'assurer une égalité de traitement entre les différents acteurs et de permettre un contrôle de ces activités (section 6).

4 COMMENTAIRE DES ARTICLES

1 Dispositions générales

Art. 1 Buts

Cet article liste les buts de l'avant-projet, qui ont déjà été présentés en détail ci-dessus (cf. Chapitre 3 ci-dessus).

Art. 2 Objet

L'alinéa 1 fixe l'objet de l'avant-projet de manière aussi large et dynamique que possible : la mobilité sous toutes ses formes.

L'alinéa 2 définit le champ d'application de l'avant-projet : tout trafic de personnes et de marchandises et les infrastructures de mobilité. Cet article vise à donner à l'avant-projet l'ampleur voulue par le mandat donné par le Grand Conseil : traiter l'ensemble de la mobilité de la compétence du canton.

L'alinéa 3 de cette disposition renvoie à la loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF ; RSF 916.1). Cette dernière exclut à son article 18a al. 2 l'application de l'actuelle législation sur les routes aux routes d'amélioration foncière. Au vu de leur caractère particulier, ces dernières restent soumises à la législation sur les améliorations foncières. Etant donné que les routes d'amélioration foncière ne sont pas définies dans la législation fribourgeoise, cet alinéa spécifie qu'une route tombe sous l'application de la loi sur les améliorations foncières lorsqu'elle sert majoritairement un intérêt d'exploitation agricole, forestière ou alpestre. Afin de constater si un projet poursuit majoritairement un but d'amélioration foncière, il est fait référence aux pourcentages qui sont de toute façon calculés et attribués à chaque projet par le Service de l'agriculture (SAgri) pour l'octroi de subventions.

Il convient néanmoins de soumettre à la loi sur la mobilité les routes (et toutes les infrastructures de mobilité) qui seraient modifiées ou construites dans le cadre d'un remaniement parcellaire, mais qui ne serviraient pas majoritairement un but d'amélioration foncière, ce qui correspond à la pratique actuelle du SAgri.

L'alinéa 4 fait le choix d'attribuer la mobilité scolaire à la législation scolaire, car il s'agit d'un domaine de la mobilité très spécifique et qui s'intégrerait mal dans l'avant-projet. Cela ne signifie pas que l'avant-projet ne s'applique pas à la mobilité scolaire. En effet, sur certains aspects, la loi scolaire y renvoie.

La réserve en faveur du droit fédéral de l'alinéa 5 est conséquente. En effet, les compétences fédérales en matière de mobilité sont nombreuses et, selon les domaines, exclusives, partagées ou limitées aux principes. L'emprise du droit fédéral est particulièrement forte relativement à la circulation routière, aux transports publics soumis à concession et à la mobilité aérienne.

Art. 3 Principes

Les principes de la loi ont été déjà détaillés ci-dessus (cf. chapitre 3 ci-dessus), mais on peut rappeler l'importance de la coordination. La mobilité forme un système global, qui ne donne pas de priorité à une forme de mobilité en particulier. Cette réflexion globale doit permettre d'améliorer l'efficacité, l'attractivité et la sécurité.

L'alinéa 3 est moins central, mais il affirme une nouvelle préoccupation, qui est notamment l'un des deux objectifs du plan climat, « assurer les capacités d'adaptation du territoire aux changements climatiques ». Il s'agit, dans le cadre de l'avant-projet, de veiller à adapter les infrastructures de mobilité aux nouveaux scénarios climatiques, en particulier canicule, inondations et intempéries. Cette préoccupation concerne l'ensemble de l'avant-projet, de la planification globale au choix du revêtement des infrastructures de mobilité.

Art. 4 Relevés de données et obligation d'information

Les données en matière de mobilité prennent de plus en plus d'importance, notamment grâce aux évolutions techniques, au traitement automatisé des données et à leur digitalisation. D'une part, les acteurs des transports et de la mobilité récoltent et utilisent un grand et croissant volume de données concernant les voitures, trains, bus, vélos ainsi que les parkings et la gestion de la circulation. D'autre part, ces données sont précieuses et peuvent notamment aider les collectivités publiques à mieux planifier leurs réseaux et le territoire. L'exécution de l'avant-projet, notamment la planification de la mobilité et de l'entretien des infrastructures de

mobilité, nécessite de disposer de données relatives à la mobilité. Dès lors, les alinéas 1 et 2 chargent les Services de relever eux-mêmes les données utiles, et les autorisent à collecter ces données directement ou auprès de tiers, dans le respect des règles sur la protection des données.

2 Compétences

Art. 5 Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance, édicte le règlement d'application et désigne les autorités chargées de veiller à l'application de la loi, comme c'est déjà le cas dans la loi sur les routes et la loi sur les transports.

Art. 6 Direction compétente

La Direction compétente est désignée comme celle en charge de la mobilité parce que l'article 2 al. 1 de la loi portant adaptation de la législation cantonale à la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (RSF 122.0.4) dispose que, dans les actes législatifs du Grand Conseil, les noms des Directions sont remplacés par une désignation neutre. Il s'agit, comme dans la loi sur les routes, de la DAEC, qui a actuellement pour attributions notamment la gestion de la mobilité et les routes (art. 8 let. g^{bis} et h de l'Ordonnance du 12 mars 2012 fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (OADir ; RSF 122.0.12)). Par rapport à la loi sur les routes, son rôle est précisé. Elle est désignée comme autorité d'exécution de la législation cantonale et fédérale et comme l'interlocutrice des autorités fédérales, dans son domaine de compétence. L'alinéa 3 lui attribue la compétence générale résiduelle.

Art. 7 Services

Deux services sont chargés de contribuer à l'application de l'avant-projet, en collaboration avec d'autres services. Il s'agit du SMO, service désigné dans la loi sur les transports, et du SPC, service désigné dans la loi sur les routes. En l'état, chacun des deux conserve son domaine de compétence, qui sera précisé dans le règlement d'exécution. Les deux services ont été conservés plutôt que de les fusionner parce que chacun a un rôle distinct. Le SMO se consacre à l'approche multimodale et à la planification générale, tandis que le SPC représente l'Etat propriétaire des routes qui met en œuvre, entretien et exploite. Associé à une étroite collaboration, ce partage des rôles entre deux services fonctionne à satisfaction depuis la création, en 2012, du SMO, fruit de la fusion d'une partie de l'ancien Service des transports et de l'énergie et d'une partie du Service des ponts et chaussées. Cette configuration permet une juste répartition des rôles et responsabilités entre planificateur et gestionnaire. La diversité des solutions retenues dans les autres cantons démontre qu'il n'y a pas de solution évidente.

Art. 8 Communes

La compétence des communes (et non plus du Conseil communal, l'avant-projet n'ayant pas à déterminer la répartition des compétences à l'intérieur de la commune) est reformulée de manière plus générale, mais elles conservent la surveillance des routes communales et des routes privées à usage public. La référence à un règlement communal en matière de routes, obsolète et prêtant à confusion, est supprimée.

Art. 9 Commission consultative mobilité

Les deux commissions consultatives actuelles (transports et vélo) sont fusionnées pour en créer une seule, ayant une vision globale du champ d'application de l'avant-projet. Il sera néanmoins possible de créer en son sein des groupes de travail, permanents ou temporaires, pour un sujet précis, comme par exemple l'horaire des transports publics.

A l'alinéa 2, la région comme élément de représentativité ne doit pas être comprise comme un équivalent de district, mais a une signification plus ouverte.

3 Instruments de planification

Art. 10 En général

Cet article liste les principaux instruments généraux qui organisent la mobilité au sein du canton. Il convient de mentionner aussi le plan directeur cantonal, qui, n'étant pas spécifique au domaine de la mobilité, n'y figure pas, mais est abordé à l'article 23. Actuellement, le principal d'entre eux est le plan cantonal des transports, qui, conçu à l'origine pour les transports publics, a été utilisé pour traiter d'autres aspects de la mobilité, car c'était le seul instrument de planification à disposition.

Art. 11 Stratégie cantonale de mobilité

La stratégie cantonale de mobilité est un nouvel instrument, qui chapeaute les autres instruments. Elle contient les aspects stratégiques et programmatiques de la mobilité contenus actuellement dans le plan cantonal des transports. Mise à jour au début de la législature, elle sert donc d'objectif politique. En termes juridiques, elle est comparable au plan directeur cantonal. Elle a le caractère d'une ligne directrice contraignante pour les autorités, qui doivent la respecter lors de l'élaboration des plans de réseaux et du programme de construction des routes cantonales. Toutefois, elle ne fait pas officiellement partie du plan directeur cantonal et par conséquent ne relève pas du champ d'application de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700 ; LAT) et ne nécessite pas d'approbation fédérale. Elle doit être conforme au plan directeur cantonal, qui prime en cas de contradiction (cf. art. 23). En termes de contenu, la stratégie de mobilité vise à définir les objectifs de la mobilité et à déterminer les moyens pour les atteindre. Elle coordonne le développement de tous les types d'itinéraires de mobilité.

L'alinéa 4 précise que la stratégie cantonale de mobilité doit tenir compte des stratégies transversales et des autres politiques, parmi lesquelles on peut mentionner la Stratégie de développement durable, qui fixe des objectifs concrets en termes de mobilité (cible 11.2), ainsi que le Plan Climat, actuellement en consultation.

Art. 12 Plan du réseau des routes cantonales

Dans ce nouvel instrument, le Conseil d'Etat détermine quelles sont les routes cantonales, en se basant sur les critères définis aux articles 30 et 32. C'est l'inscription dans ce plan qui confère à une route son caractère de route cantonale.

Art. 13 Programme de construction des routes cantonales

Cet instrument est un outil interne à la Direction qui existe déjà dans la loi sur les routes et qu'il convient de reprendre. Il fixe l'ordre des travaux à réaliser sur les routes cantonales

(env. 160 à l'été 2020), mais cet ordre défini est souvent perturbé par l'évolution des procédures et doit donc être constamment actualisé. Il permet, à l'interne, d'avoir une vision générale des priorités et, vis-à-vis de l'extérieur, de conférer une certaine transparence à la priorisation définie. Il est accessible à qui le demande. Il est repensé tous les 5 ans, périodicité que l'on retrouve dans d'autres planifications.

Art. 14 Plan du réseau routier communal

Le plan du réseau routier communal, qui remplace l'inventaire des routes communales et des autres parties du domaine public ouvertes à la circulation, prévu par l'article 12 LR, comprend deux types de routes avec des conséquences différentes. Dans ce plan, la commune d'une part détermine quelles sont ses routes communales, en s'inspirant des critères définis aux articles 30 et 34. C'est l'inscription dans ce plan en tant que route communale qui confère à une route son caractère de route communale. D'autre part, la commune y répertorie les routes privées à usage public, au sens de l'article 35, qui se trouvent sur son territoire, puisqu'il s'agit de routes publiques au sens de la loi. Mais ce n'est pas cette inscription qui détermine si une route privée est à usage public (cf. art. 36). Pour assurer la coordination régionale, ce plan est intégré dans le plan directeur communal, ainsi que dans le plan directeur régional, qui s'entendent, ici et dans le reste de l'avant-projet, au sens, respectivement, des art. 41 et 26 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1). Il acquiert ainsi les effets juridiques de ces deux plans directeurs. Cet article a pour but d'inciter chaque commune à penser son réseau routier communal dans sa globalité et en lien avec les réseaux voisins.

Art. 15 Plan du réseau de chemins pour piétons

La loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre impose aux cantons de faire figurer les réseaux de chemins pour piétons, existants ou en projet, dans des plans, mais leur laisse la liberté de choisir le type de plan, même si le message de cette loi recommande que ce soit dans des plans communaux. Cet article prévoit que ce sont les communes qui planifient le réseau des chemins pour piétons sur leur territoire, dans leur plan directeur communal. C'est déjà le cas actuellement, ces chemins étant compris dans le réseau des transports (art. 23 du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC ; RSF 710.11)), qui est partie intégrante du plan directeur communal (art. 41 al. 2 LATeC). L'inclusion dans le plan directeur communal permet notamment de satisfaire à l'obligation de révision périodique imposée par la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre.

L'alinéa 2 indique plus précisément ce qui doit y figurer. A l'exception d'une invitation à se soucier des chemins de l'école, aucun principe spécifique aux chemins pour piétons devant guider les communes dans le développement de leur réseau de ce type n'est mentionné dans cet article, mais on en trouve dans le plan directeur cantonal et certains ressortent de la définition de l'article 47.

Art. 16 Plan cantonal des chemins de randonnée

La loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre impose aux cantons de faire figurer les réseaux de chemins de randonnée pédestre, existants ou en projet, dans des plans, mais leur laisse la liberté de choisir le type de plan, même si le message de cette loi recommande que ce soit dans un plan cantonal. Etant donné que le réseau de chemins

de randonnée s'étend sur l'entier du territoire cantonal, contrairement aux chemins pour piétons qui sont plutôt locaux, cet article prévoit que la Direction planifie le réseau des chemins de randonnée par le plan cantonal des chemins de randonnée et en collaboration avec l'organisme touristique officiel du canton institué par la législation sur le tourisme (l'Union fribourgeoise du tourisme).

Actuellement, les règles en matière de planification ne sont pas claires. En effet, la loi sur le tourisme, qui contient les dispositions d'application cantonales de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, renvoie, à son article 67, à la LATeC pour la planification des chemins de randonnée pédestre, sans préciser si l'instrument à utiliser est cantonal ou communal. En pratique, ce sont les communes qui les planifient dans leur plan directeur.

L'alinéa 2 précise le contenu de ce plan, tandis que l'alinéa 3 reprend le principe d'une révision périodique imposée par l'article 4 al. 1 let. b LCPR, qu'il définit comme au moins décennale, en reprenant la règle figurant actuellement à l'article 59 al. 3 LT.

Art. 17 et 18 Voies cyclables

Le projet de loi fédérale sur les voies cyclables impose aux cantons de faire figurer les réseaux de voies cyclables, existants ou en projet, dans des plans cantonaux ou communaux. L'avant-projet prévoit un réseau cantonal, planifié par l'Etat dans le plan du réseau cantonal des voies cyclables, complété par des réseaux de voies cyclables communales, planifiés par chaque commune sur son territoire dans son plan directeur communal. L'avant-projet vise ainsi à créer un véritable réseau de voies cyclables indépendant des infrastructures, plus précisément du réseau des routes cantonales, alors que, actuellement, le plan sectoriel vélo (qui sera remplacé par le plan du réseau cantonal des voies cyclables institué par l'avant-projet de la loi sur la mobilité), dans lequel la Direction définit le réseau cyclable cantonal, mais qui intègre aussi certains itinéraires communaux, est basé sur ce dernier. Actuellement, la loi sur le tourisme renvoie à la législation sur les routes pour ce qui est de la planification des parcours de cyclotourisme. L'article 72b LR en octroie la compétence à l'Etat en collaboration avec les communes, les organisations et milieux intéressés, sans plus de précision.

L'article 17 al. 2 donne des indications sur le contenu du plan cantonal. L'article 17 al. 3 prévoit que les bandes et les pistes cyclables ne s'excluent pas. Cela permet par exemple de commencer par ajouter une bande cyclable si le gabarit de la route le permet, ce qui est assez rapide, pour ensuite construire une piste cyclable, plus sûre, mais qui prend plus de temps à construire, en raison du besoin d'acquérir les terrains nécessaires. La bande cyclable peut aussi par exemple être plutôt destinée au réseau cyclable utilitaire tandis que la piste cyclable l'est au cyclo-tourisme. Les principes guidant la planification des voies cyclables énoncés par l'article 6 du projet de loi fédérale ont été étendus aux autres planifications prévues par l'avant-projet de loi sur la mobilité (cf. art. 24).

L'article 17 al. 4 reprend le principe d'une révision périodique imposé par l'article 4 al. 1 let. b LCPR et la fixe à au moins tous les 10 ans, comme c'est déjà le cas pour la planification des chemins de randonnée.

Art. 19 Plans des transports publics – Plan cantonal des transports publics

Le plan cantonal des transports publics sert à définir le développement des transports publics sur le territoire fribourgeois. Il sera actualisé périodiquement.

Il se distingue de l'actuel plan cantonal de transports selon les articles 9 et suivants LTr, dans la mesure où la partie stratégique est désormais traitée par la stratégie cantonale de mobilité. Le nouveau plan cantonal des transports publics est un outil opérationnel de mise en œuvre de la vision politique (ancrée dans la stratégie cantonale de mobilité) pour le volet transports publics et sert de base aux contrats de prestations entre l'Etat et les entreprises de transport. Les collectivités publiques, les organismes intéressés et les entreprises de transports publics sont associés aux travaux de l'établissement du plan, en vertu de l'article 25.

Art. 20 Plans des transports publics – Plan intercommunal des transports publics

Cette disposition reprend sur le fond les règles des articles 12 et suivants LTr en les reformulant. Le terme « régional » a été remplacé par « intercommunal », afin de souligner le fait que les communes intéressées peuvent s'organiser indépendamment du périmètre de la région défini dans la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions. Une commune peut faire partie de plusieurs plans intercommunaux.

L'alinéa 3 concerne les plans d'agglomération. C'est le pendant de l'article 27 al. 1 LATeC pour le volet mobilité.

Art. 21 Plans des transports publics – Plan directeur communal

Cet article reprend l'article 15 LTr.

Art. 22 Plans sectoriels

Cet article inscrit dans l'avant-projet la possibilité pour la Direction d'établir des plans sectoriels, ce qui est déjà le cas dans la pratique ; il existe par exemple un plan sectoriel vélo ainsi qu'un plan sectoriel des parcs relais. Un plan sectoriel est utile pour régler une thématique particulière qui pose des problèmes de coordination en raison du grand nombre d'acteurs concernés.

Art. 23 Liens avec les plans directeurs

Cet article pose la primauté du plan directeur cantonal sur tous les autres plans institués par l'avant-projet et rappelle que, comme le prévoient déjà la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions et la loi sur les transports, les plans directeurs communaux doivent être coordonnés avec les plans directeurs cantonaux et régionaux, et ne pas leur être contraires.

Art. 24 Principes de planification

L'alinéa 1 reprend le principe du droit de l'aménagement du territoire selon lequel les plans lient les autorités. Il s'agit aussi d'une exigence du droit fédéral pour la planification des itinéraires de mobilité douce.

L'alinéa 2 pose des principes valables pour les plans de réseaux de l'avant-projet. Le principe d'interconnexion se trouve déjà dans la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, en ce qui concerne les réseaux de chemins pour piétons et de randonnée, ainsi qu'à l'article 22 al. 1 LR, en ce qui concerne les réseaux routiers

communaux, mais pour le reste, la plupart d'entre eux ne sont pas encore mentionnés dans la législation. Ils sont pour la plupart repris de l'article 6 du projet de loi fédérale sur les voies cyclables et ont été étendus au reste des itinéraires de mobilité douce, voire à l'ensemble des itinéraires de mobilité. Veiller à leur respect est une tâche qui incombe essentiellement à l'Etat parce qu'il a une vision plus large et plus uniforme.

La lettre a insiste sur le caractère continu des réseaux et sur la qualité de leur maillage. Elle incite à adopter un standard d'aménagement homogène adapté, garantissant que la forme du tracé et le standard de sécurité d'une infrastructure de mobilité restent les mêmes sur de longs tronçons et ne changent pas sans motif à brefs intervalles.

La lettre b reflète le but exprimé à l'article 1 al. 2 let. a de l'avant-projet de créer un système global de mobilité en réfléchissant à la place de chaque type de mobilité, qui a son existence propre, mais constitue aussi une partie du tout.

La lettre c vise à protéger les piétons des voitures et des cyclistes ainsi que ces derniers des voitures, mais aussi à fluidifier le trafic.

La lettre d vise à éliminer les dangers excessifs ou inattendus, qui ne peuvent être décelés malgré l'observation de toutes les précautions nécessaires. En effet cette exigence ne change rien au fait que les usagers et usagères d'infrastructures de mobilité sont responsables de leur propre sécurité et de leur comportement, et qu'ils sont donc tenus d'adapter ce comportement à la situation et de respecter les règles de la circulation. Elle ne change rien non plus aux règles régissant la responsabilité civile, comme la responsabilité pour des bâtiments et autres ouvrages prévue à l'article 58 du code des obligations du 30 mars 1911 (CO ; RS 220).

Les lettres e et f rappellent que, les piétons et les cyclistes étant davantage exposés aux conditions ambiantes et aux facteurs environnementaux, il convient de s'assurer que les itinéraires de mobilité qu'ils empruntent soient attrayants, voire permettent la détente pour ce qui est des chemins de randonnée et des voies cyclables pour les loisirs. Pour les rendre attrayants, il faut privilégier en particulier une faible exposition au bruit et aux gaz d'échappement, un fort sentiment de sécurité, un environnement attrayant et un revêtement approprié. Pour permettre le délasserement, il faut veiller aux mêmes aspects, mais avec une exigence accrue.

Art. 25 Consultation

Cet article impose à l'Etat et aux communes une obligation générale de consulter les communes et les services concernés ainsi que les acteurs intéressés lors de la planification de réseaux d'itinéraires de mobilité, mais ne la formalise pas par une procédure spécifique.

Selon l'alinéa 3, lorsqu'une partie du réseau ne nécessitera pas de procédure ultérieure de construction d'infrastructure de mobilité, par ex. un chemin de randonnée passant par un champ sans aucun aménagement spécial, les propriétaires concernés doivent être entendus préalablement afin de garantir leur droit d'être entendu.

4 Infrastructures

4.1 Notions

Art. 26 Infrastructure de mobilité

Cet article introduit l'un des nouveaux concepts phares de l'avant-projet : l'infrastructure de mobilité. L'alinéa 1 en pose une définition la plus large et ouverte possible. L'alinéa 2 en illustre la diversité. Les infrastructures pour le transport aérien qui ne font pas déjà l'objet d'une législation fédérale y sont également comprises. L'alinéa 3 explicite que l'avant-projet classe les infrastructures de mobilité existantes et, dans la mesure du possible, à venir en trois catégories, qui se voient appliquer des règles communes ou spécifiques.

Art. 27 Itinéraire de mobilité

L'avant-projet distingue conceptuellement l'infrastructure de mobilité, qui est une réalité physique empruntable, de l'itinéraire de mobilité, qui est défini par un plan de réseaux comme empruntable. Généralement, ces deux réalités se confondent largement.

L'alinéa 2 explique que, en règle générale, un itinéraire de mobilité est reconnu comme tel par son inscription dans un plan de réseaux. Il existe une exception : les routes privées à usage public, qui sont seulement répertoriées, dans le plan du réseau routier communal (cf. art. 35).

Les alinéas 3 et 4 explicitent la relation entre les différents types d'infrastructures et d'itinéraires de mobilité. Parmi les itinéraires de mobilité n'empruntant aucune infrastructure de mobilité, on peut citer une voie aérienne, l'itinéraire d'un bateau sur un lac ou un chemin de randonnée traversant un pré sans être matérialisé, au moins à ses débuts, sur le sol. En effet, ce dernier exemple sera signalé ponctuellement par une signalisation, mais son passage exact ressort seulement du plan du réseau correspondant et de son plan d'itinéraire de mobilité.

4.2 Routes publiques

Art. 28 Définition

L'alinéa 1 pose une nouvelle définition de la route publique. Devant la difficulté de définir une route en tant que telle, en particulier par opposition à un chemin, il s'agit d'une définition négative, résiduelle par rapport aux deux autres types d'infrastructure de mobilité.

En reprenant de la loi sur les routes la notion de parties intégrantes de la route, l'alinéa 2 définit l'étendue de la route au-delà de la chaussée proprement dite. La liste exemplative de l'article 2 LR a été légèrement modifiée. A ce propos, il convient de préciser que les parois anti-bruit construites par le propriétaire de la route sont considérées comme des parties intégrantes à la route.

Art. 29 Routes publiques – Classification

Cet article contient la première des deux classifications des routes publiques, selon la propriété, qui détermine le financement. Elle est reprise de l'article 7 LR, à l'exception des chemins, obsolètes et pas classables selon leur propriétaire, qui sortent de la définition de route publique.

Art. 30 Routes publiques – Types des routes

Cet article contient la seconde classification des routes publiques, en cinq types selon leur fonction. Elle n'existe pas dans la loi sur les routes, mais est présente en droit fédéral et plus particulièrement dans les normes techniques de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS). Ainsi, les normes techniques applicables dépendent du type de route. La typologie définie ici est aussi celle qui sert dans les articles suivants à déterminer si une route devrait être communale ou cantonale, choix qui comporte des enjeux politiques, qu'il s'agit d'encadrer. La plupart des types définissent directement si une route est cantonale ou communale, à l'exception des routes de liaison qui ne sont pas principales, qui peuvent être cantonales ou communales. Dans ce cas, trois critères peuvent conduire à opter pour une route cantonale : un maillage insuffisant du réseau des routes cantonales, l'accès à un pôle touristique ou un intérêt d'importance cantonale à un raccordement au réseau d'un autre canton.

La lettre b mentionne les routes principales (suisse) qui bénéficient des contributions de la Confédération selon les articles 12 et suivants de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (LUMin ; RS 725.116.2). Ces routes sont désignées comme telles par la Confédération. Elles ont une importance pour le trafic suisse et international, sans appartenir au réseau des routes nationales. C'est la raison pour laquelle, les routes principales suisses ont un statut cantonal, certaines bénéficiant de contributions fédérales. Elles sont listées dans l'ordonnance du 18 décembre 1991 concernant les routes de grand transit (RS 741.272). La contribution fédérale est versée dans un fond cantonal pour les routes principales suisses en terres fribourgeoises (Fonds RPS).

Art. 31 Routes nationales

Cet article, qui est une reformulation de l'article 8 LR, rappelle que les routes nationales relèvent du droit fédéral. Elles appartiennent d'ailleurs à la Confédération (art. 8 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN ; RS 725.11)).

Art. 32 Routes cantonales – Principe

Cet article, inspiré de la loi bernoise du 4 juin 2008 sur les routes (RSB 732.11), définit les routes cantonales à l'aide des types posés à l'article 30 après avoir indiqué leur but : servir au trafic régional ou suprarégional. En effet, il revient à l'Etat de garantir la mobilité à l'intérieur du canton, ce que fait le trafic régional et suprarégional. Cet article apporte une grande simplification par rapport aux nombreux critères des articles 10 et 11 LR. En particulier, il supprime la division des routes cantonales en routes principales et secondaires, qui est d'importance mineure et difficile à effectuer et renonce à imposer que chaque commune soit desservie par une route cantonale. Il laisse une marge de manœuvre suffisante pour trouver des solutions adaptées aux cas individuels.

Lors de l'entrée en vigueur, le réseau des routes cantonales sera actualisé sur la base des dispositions de la nouvelle loi. Le plan actualisé figure préalablement et à titre indicatif sous l'article 195.

Art. 33 Routes cantonales – Objets à caractère édilitaire

Cet article reprend la définition des objets à caractère édilitaire de l'article 50a LR, en remplaçant, à la lettre f, « secteurs définis dans le plan de zone » par « en localité », car il n'y a pas toujours de secteurs définis dans le plan de zone. Il convient aussi de préciser que la lettre c inclut les trottoirs sur les ponts et dans les tunnels. Les objets à caractère édilitaire sont des travaux, ouvrages et installations qui se trouvent sur route cantonale, mais qui sont en règle générale à la charge des communes parce qu'ils sont majoritairement d'intérêt local. La liste est exemplative. Sont aussi des objets à caractère édilitaire notamment les passages inférieurs (souterrains), les passerelles et les aménagements pour la traversée sécurisée du bétail (boviduc) ou autres animaux. Certains objets à caractère édilitaire peuvent être exigés et cofinancés par l'Etat (cf. art. 103 al. 2 et 3).

Art. 34 Routes communales

Cet article affirme la subsidiarité du réseau des routes communales par rapport à celui des routes cantonales et modifie la définition des routes communales posée par la loi sur les routes, en utilisant les catégories définies à l'article 30 de l'avant-projet. Le plan du réseau routier communal remplace l'inventaire des routes communales et des autres parties du domaine public ouvertes à la circulation, prévu par la loi sur les routes. Ce plan, qui contient les routes privées à usage public, doit être intégré au plan directeur communal et au plan directeur régional, ce qui assure leur synchronisation. Ainsi les communes sont incitées à penser leur réseau routier communal dans sa globalité.

Art. 35 Routes privées à usage public

Cet article remplace la route privée affectée à l'usage commun de la loi sur les routes par la route privée à usage public supprimant ainsi la décision d'affectation ou de désaffectation par la Direction ou la commune, qui, de toute façon, n'existent pas en pratique. Il n'y a décision, de la Direction, qu'en cas de contestation. Ce changement traduit une évolution juridique. En effet, selon la jurisprudence une route est publique dès qu'elle est accessible à un nombre indéterminé de personnes. Cette jurisprudence signifie qu'il suffit au ou à la propriétaire d'une route privée de la fermer pour qu'elle perde son caractère public, sans égard pour ses usagers et usagères, qui se voient ainsi parfois fermer un passage essentiel. Ce nouvel article vise à contrer ce risque en disposant qu'une route privée est à usage public lorsqu'elle est réputée accessible, remplaçant ainsi la volonté du ou de la propriétaire par la situation de la route comme critère déterminant. L'affectation à l'usage public a donc lieu sans que son ou sa propriétaire ne soit forcément destitué de son droit de propriété. Il n'y a pas nécessairement une expropriation formelle, celle-ci pouvant se limiter à demeurer matérielle. Une juste indemnité ne sera accordée que si des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation (art. 5 al. 2 LAT).

Pour des raisons d'intérêt public, une route privée peut être grevée d'une servitude, tel un droit de passage par exemple. Celle-ci est alors inscrite au Registre foncier, conformément au droit fédéral (art. 781 du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210) au profit soit de la commune, si le droit de passage permet de relier deux routes communales, soit de l'Etat si la servitude de passage permet la liaison avec une route cantonale.

Cette modification a une incidence importante sur la propriété privée, raison pour laquelle l'alinéa 5 octroie un droit supplémentaire au ou à la propriétaire, celui de demander que sa route soit reprise par la commune. La condition selon laquelle la route doit être conforme aux

normes au moment de la reprise vise à éviter que la commune se retrouve avec une route nécessitant de coûteux travaux de mise aux normes. Il convient de relever que cela n'exclut pas un transfert contractuel de la route à d'autres conditions et que ce sont les règles de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01) qui déterminent le moyen de transport utilisable sur une route publique.

Art. 36 Construction et réaménagement d'une route publique

Cet article définit qui de l'Etat ou de la commune est compétent pour la construction ou le réaménagement des différents types de routes publiques, via l'instrument phare de l'avant-projet : le plan d'itinéraire de mobilité, dont la procédure d'approbation est réglée aux articles 68 et suivants. Cette règle est implicite dans la loi sur les routes. Ce qui change, c'est que l'avant-projet prévoit que ce sont les communes qui construisent les routes privées à usage public, et ce, selon la procédure prévue par l'avant-projet, au lieu de la procédure de permis de construire. Les routes exclusivement privées sont en revanche soumises à la procédure d'autorisation de construire au sens de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, comme c'est le cas actuellement selon la loi sur les routes.

Art. 37 Propriété

Les alinéas 1, 2 et 5 sont repris de l'article 3 LR. L'alinéa 4, inspiré de la loi bernoise sur les routes, précise que les parties intégrantes, telles que définies à l'article 28 al. 2, ont en principe le ou la même propriétaire que la route. Cela a comme conséquence que les objets à caractère édilitaire font également partie, sous l'angle du droit civil, de la propriété de l'Etat.

L'alinéa 6 est nouveau et vise à s'assurer que le registre foncier reflète correctement la situation juridique. La propriété n'est transférée que lorsque l'inscription au registre foncier a été faite (art. 656 al. 1 CC). Si l'étendue de la route est prolongée (par exemple parce qu'un nouveau rond-point ou un nouveau chantier est en cours de construction), le registre foncier doit être adapté. La législation sur l'expropriation est bien sûr réservée.

Art. 38 Gestion du trafic

Cet article règle la compétence en matière de gestion de trafic. Il n'y a actuellement aucune disposition légale cantonale sur ce point. La gestion du trafic est essentielle pour réaliser et optimiser un système global de mobilité. Elle concerne essentiellement le trafic routier, mais permet aussi la coordination avec les autres modes de transport.

L'alinéa 1 pose une définition de la gestion du trafic reprise de l'article 15 al. 1 de la loi bernoise sur les routes. Conceptuellement, il s'agit de fixer les objectifs et de les prioriser, puis de définir les instruments pour les atteindre, la digitalisation offrant des outils de plus en plus performants pour ce faire.

L'alinéa 2 première phrase attribue la compétence de gérer le trafic à l'Etat, qui a une vision large lui permettant de veiller à la réalisation d'un système global et cohérent de mobilité. Ainsi, cet alinéa, en tant que disposition d'exécution de l'article 57d al. 1 LCR, attribue à l'Etat la compétence d'établir les plans de gestion du trafic pour les routes que le Conseil fédéral déclare importantes pour la gestion du trafic sur les routes nationales.

Les alinéas 2 et 3 disposent que les communes sont consultées préalablement à toute mesure de gestion du trafic les concernant et peuvent se voir déléguer cette compétence. La délégation peut aussi être octroyée à une centrale de gestion du trafic.

Art. 39 Signalisation routière

Cet article définit qui est responsable de la pose de la signalisation routière.

Art. 40 Noms de rues

Comme le prévoit déjà l'article 6 LR, les noms des rues sont régis par la loi du 7 novembre 2003 sur la mensuration officielle (LMO ; RSF 214.6.1).

4.3 Mobilité douce

4.3.1 Généralités

Art. 41 Définition

Cet article pose une définition large et dynamique de la mobilité douce permettant d'y inclure les nouveaux modes transports qui apparaissent chaque année. Socialement sûr et adéquat (traduction de l'allemand « sozialverträglich ») signifie qui présente le moins possible de risques et d'atteintes pour les autres usagers et usagères. Par « tout mode qui pourrait s'y apparenter » on entend par exemple le VTT, la planche à roulettes, le cheval, le ski de fond, la raquette ou la trottinette électrique.

Art. 42 Itinéraires de mobilité douce – Définition

L'alinéa 1 liste les quatre types d'itinéraires de mobilité douce que connaît l'avant-projet. Il s'agit tout d'abord des trois types qui sont prévus par le droit fédéral : les chemins pour piétons, les chemins de randonnée ainsi que des voies cyclables pour la vie quotidienne et pour les loisirs. Comme ces trois types d'itinéraires sont reconnus comme tels seulement lorsqu'ils sont intégrés dans des plans de réseaux établis par les autorités, il se peut très bien que des passages ne soient intégrés dans aucun réseau alors qu'ils pourraient l'être ou ne rentrent dans aucun des trois types, mais sont publics et qu'il y a par conséquent un intérêt public à ce qu'ils puissent être empruntés par tout un chacun. C'est ce genre de situation que recouvre la nouvelle catégorie résiduelle des passages publics.

L'alinéa 2 répète l'article 27 al. 4 en rappelant le lien entre itinéraires de mobilité et infrastructures de mobilité. Il convient de nuancer cette règle en précisant que les chemins pour piétons, les chemins de randonnée ainsi que les voies cyclables pour la vie quotidienne et pour les loisirs sont certes des itinéraires de mobilité, mais que certains articles de leurs sections respectives suivantes s'appliquent aussi, sauf disposition contraire, aux infrastructures de mobilité qu'ils empruntent, indifféremment au type d'infrastructure.

Art. 43 Itinéraires de mobilité douce – Passage public

Le passage public est un nouveau concept qui recouvre partiellement la notion de chemins ou sentiers publics de la loi sur les routes. De par son emplacement dans la section mobilité douce et de par la définition de la route posée à l'article 28, un passage public n'est pas destiné à être emprunté par une voiture. Cette dernière situation est en général définie comme une route privée à usage public.

Art. 44 Itinéraires de mobilité douce – Principes

Cet article est le pendant de l'article 24, qui fixe les obligations à respecter dans la planification des itinéraires de mobilité douce. Il impose, dans la mesure de l'exigible, des obligations aux autorités lors de la construction et surtout ensuite, pour s'assurer que les itinéraires de mobilité douce puissent continuer à être utilisés. Elles sont reprises de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre. Certaines figurent déjà actuellement dans la loi sur le tourisme. Ces obligations et d'autres, en particulier en matière d'entretien, s'imposent aux autorités (ou autres propriétaires des infrastructures de mobilité), selon plusieurs fondements de responsabilité, en premier lieu celle du propriétaire d'ouvrage (art. 58 CO). La responsabilité des collectivités publiques peut aussi être engagée en vertu de la loi du 16 septembre 1986 sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp ; RSF 16.1), comme le rappelle actuellement l'article 62 LT. L'obligation d'assurer dans la mesure du possible la sécurité de ces itinéraires découle aussi de l'article 6 LCPR et de manière générale des articles 1 et 3. Mais la sécurité repose largement sur la responsabilité individuelle des usagers et usagères.

Art. 45 Itinéraires de mobilité douce – Suppression

a) Conditions

Cet article pose le principe du remplacement d'un itinéraire de mobilité qui doit être supprimé. Il reprend le contenu de l'article 7 LCPR qu'on retrouve aussi dans le projet de loi fédérale sur les voies cyclables, en ajoutant aux causes de suppression, énumérées à titre exemplatif en droit fédéral, un intérêt prépondérant du ou de la propriétaire.

L'alinéa 4 précise que les passages publics dont la suppression a été autorisée ne sont pas soumis à l'obligation de remplacement. En effet, ils n'ont pas besoin d'être immédiatement remplacés étant donné qu'il ne s'agit pas de tronçons inscrits dans un plan de réseau dont la continuité est imposée par le droit fédéral. Un passage public supprimé pourra être remplacé par son inclusion dans le plan du réseau d'un des trois autres itinéraires de mobilité douce, au même emplacement ou à proximité, à un endroit plus propice.

Art. 46 Itinéraires de mobilité douce – Suppression

b) Procédure

La loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre et le projet de loi fédérale sur les voies cyclables posent le principe de l'obligation de remplacer, mais laissent les cantons définir la procédure de suppression et décider à qui incombe le remplacement. Cet article en est la disposition d'exécution. Son alinéa 1 prévoit tout d'abord que la suppression est soumise à l'approbation de la Direction. En effet, cette dernière étant l'autorité d'approbation du plan du réseau, sa compétence doit être retenue même s'il s'agit d'itinéraires communaux. Cette décision d'approbation permet d'anticiper une procédure de modification du plan du réseau concerné, qui peut s'avérer longue et complexe.

Selon l'alinéa 2, elle est accompagnée d'une décision qui désigne celui ou celle qui est à l'origine de la suppression et qui met à sa charge les frais du remplacement. Ensuite, la Direction modifie le plan d'itinéraire de mobilité qui relève de la compétence cantonale ou demande à la commune concernée de le modifier s'il relève de la compétence communale (ou elles en établissent un nouveau), selon la procédure générale des articles 75 et suivants.

Selon l'alinéa 4, cette modification est exécutée en commençant par l'itinéraire de remplacement et ce n'est qu'une fois celui-ci mis en service que la suppression est effectuée.

Finalement, selon l'alinéa 5, le plan du réseau correspondant est modifié par la Direction s'il s'agit d'une planification cantonale, ou, à sa demande, par la commune, s'il s'agit d'une planification communale, selon les modalités définies pour chaque instrument de planification de la mobilité douce aux articles 15 à 18.

Art. 47 Chemin de mobilité douce

Cet article définit les chemins de mobilité douce et constitue un renvoi à la procédure générale des articles 75 et suivants, la compétence étant définie pour chaque type d'itinéraire de mobilité douce dans les sections spécifiques (4.3.2, 4.3.3, 4.3.4).

4.3.2 Chemins pour piétons

Art. 48 Définition

Cet article pose la définition des chemins pour piétons, qui est reprise de l'article 2 LCPR, avec une petite modification, le remplacement « d'agglomération » par « zone urbaine », qui se rapproche plus de la terminologie de la version allemande de la loi fédérale « *Siedlungsgebiete* » et qui est plus adéquat.

Art. 49 Construction et réaménagement

Actuellement, seuls les chemins pour piétons situés sur ou en bordure des routes sont régis par la loi sur les routes. En tant qu'objets à caractère édilitaire, ils sont construits par les communes. Pour ce genre de chemins pour piétons, l'avant-projet n'apporte pas de changement, mais précise que les autres chemins pour piétons sont également construits par les communes.

Art. 50 Propriété

Cet article précise qui est propriétaire des chemins pour piétons. Cette propriété n'a pas d'incidence sur l'appartenance au réseau communal des chemins pour piétons qui ne font pas partie du domaine public. En effet, ce réseau se superpose au territoire communal, indépendamment de la propriété des biens-fonds qu'il traverse, qui peuvent être des routes publiques comme des places accessibles au public, mais en propriété privée.

4.3.3 Chemins de randonnée

Art. 51 Définition

Cet article reprend la définition des chemins de randonnée de l'article 3 LCPR auquel correspondent les alinéas 1, 2 et 4, mais l'alinéa 3 l'étend au-delà des chemins de randonnée pédestre auxquels est applicable la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, aux chemins de randonnée équestre et hivernale ainsi qu'aux chemins et itinéraires balisés pour randonnée cycliste et VTT. Actuellement, la loi sur le tourisme, qui sert de loi d'application, ne s'applique qu'aux chemins de randonnée pédestre, mais prévoit la possibilité d'être étendue à d'autres types de randonnée en fonction de l'évolution des besoins touristiques et sociaux (art. 65 al. 3 LT). L'avant-projet réalise cet élargissement, qui est une demande des milieux touristiques. L'alinéa 1 remplace l'expression « destiné

au délassement », utilisée par la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, mais qui est jugée désuète, par « destiné aux loisirs », qui doit être considérée comme exactement équivalente.

Art. 52 Construction et réaménagement

L'alinéa 1 définit qui est compétent pour construire ou réaménager un chemin de randonnée, et ce au moyen d'un plan d'itinéraire de mobilité. L'organisme touristique officiel du canton institué selon législation sur le tourisme (l'Union fribourgeoise du tourisme (UFT)) peut certes établir un plan d'itinéraire de mobilité, mais la procédure d'approbation (art. 75 ss) est menée par la commune. Actuellement, la procédure n'est pas définie. L'initiative peut venir de privés, de l'UFT ou de la commune. L'article 68 LT prévoit seulement que la Direction de l'économie et de l'emploi approuve tout ou une partie du réseau après consultation des communes, des organismes touristiques, des organisations et des services concernés. Ensuite un permis de construire est éventuellement nécessaire.

L'alinéa 2 est une nouvelle règle, reprise d'autres droits cantonaux, qui apporte un peu de souplesse.

Art. 53 Propriété

Cet article précise que l'existence d'un chemin de randonnée n'a pas d'incidence sur la propriété du bien-fonds qu'il emprunte, ce qui est déjà la règle actuelle.

Art. 54 Signalisation

Cet article reprend les règles de l'article 69 LT en les reformulant. Le financement et l'entretien de la signalisation des chemins de randonnée sont réglés ailleurs.

Art. 55 Autres prestations des collectivités publiques

Cette règle est reprise de l'article 61 LT.

4.3.4 Voies cyclables

Art. 56, 57 et 58

Ces articles posent la définition des voies cyclables, qui sont réparties entre voies cyclables pour la vie quotidienne et voies cyclables pour les loisirs. Cette distinction et ces définitions sont reprises des articles 2, 3 et 4 de l'avant-projet de loi fédérale sur les voies cyclables. Cette distinction est déjà présente dans le plan sectoriel vélo cantonal, qui distingue le réseau cyclable utilitaire et le réseau de cyclo-tourisme (qu'il convient de distinguer de la randonnée cycliste et du VTT). Le réseau de cyclo-tourisme, qui est actuellement partiellement réglementé dans la loi sur le tourisme, est ainsi intégré dans l'avant-projet, pour une part dans les voies cyclables. Les chemins et les itinéraires balisés pour randonnée cycliste et VTT sont réglés, quant à eux, dans les chemins de randonnée.

Art. 59 Construction et réaménagement

Cet article détermine qui est compétent pour aménager les différentes voies cyclables et mixtes, et ce en établissant un plan d'itinéraire de mobilité selon la procédure générale de l'article 75. Il convient de préciser que, par « piste cyclable cantonale mixte piétons-vélos », on entend une piste sur laquelle peuvent circuler piétons et vélos, soit en étant séparés par la

signalisation idoine, soit indistinctement. Actuellement, la loi sur les routes prévoit que la construction des pistes cyclables non adjacentes à une route incombe aux communes, tandis que les bandes cyclables et les pistes cyclables adjacentes, qui sont des parties intégrantes d'une route, au ou à la propriétaire de la route. Selon l'avant-projet, l'Etat peut planifier une voie cyclable sur une route communale et en établir lui-même le plan d'itinéraire de mobilité ou déléguer cette tâche à la commune, sans que cela n'ait de conséquence sur la propriété.

Art. 60 Propriété

L'alinéa 1 dispose que les bandes cyclables, les pistes cyclables et mixtes adjacentes à la route, qui sont des parties intégrantes de la route, appartiennent au ou à la propriétaire de la route. Les pistes cyclables non adjacentes à une route appartiennent au domaine public de l'Etat si elles sont cantonales et à celui de la commune si elles sont communales. L'alinéa 2 règle le cas particulier des pistes cyclables cantonales mixtes piétons-vélos. Comme, en règle générale, les chemins pour piétons appartiennent à la commune et les voies cyclables cantonales à l'Etat, il a fallu choisir un seul propriétaire afin de faciliter leur planification et construction.

Art. 61 Signalisation

Le financement et l'entretien de la signalisation des voies cyclables sont réglés ailleurs.

4.4 Transports publics

Art. 62 Définition

Cet article sert d'introduction et énonce à l'alinéa 2, à titre exemplatif, les types d'infrastructures de transports publics, indépendamment de leur soumission à la compétence fédérale ou cantonale. La notion de transports publics doit être comprise au sens large. Y sont par exemple également compris les guichets de vente de billet.

Art. 63 Construction et réaménagement – Principe

La disposition précise que les infrastructures de transports publics sont construites au moyen d'un plan d'itinéraire de mobilité. Actuellement, il n'y a pas de pratique uniforme par rapport à l'outil à utiliser. Certaines sont construites au moyen d'un plan de route selon la législation sur les routes, d'autres par un permis de construire. L'objectif est d'avoir grâce à un outil unique la même procédure et la même autorité d'approbation pour toutes les infrastructures de transports publics.

Art. 64 Construction et réaménagement – Infrastructures de transports publics faisant partie intégrante de la route

Par infrastructure faisant partie intégrante de la route on doit comprendre les arrêts de bus ainsi que les voies de bus. Les lignes de contact et les voies de trams sont en revanche régies par la législation fédérale sur les chemins de fer.

Actuellement, la planification et le financement de ces infrastructures est faite par le ou la propriétaire de la route, soit l'Etat pour les routes cantonales et les communes pour les routes communales. Cela peut avoir comme conséquence que le choix de l'emplacement d'un arrêt de bus est parfois plus dicté par une question financière que par la logique. Des emplacements peu utiles sont décidés en raison de qui paie et il y a une inégalité de traitement pour les

communes qui ne sont pas traversées par une route cantonale. L'alinéa 1 marque un changement de paradigme et repose sur une vision de « réseau de transports publics » par l'autorité de planification du réseau, qui est le commanditaire. Le commanditaire d'offres en transports publics a une vision plus large, celle du réseau, qui dépasse le territoire d'une commune, qui elle a une vision locale en lien avec un ou quelques arrêts.

Lorsque l'Etat commande seul l'offre en transports publics à titre de trafic régional ou lorsqu'il participe à la commande avec la Confédération (trafic régional de voyageurs) ou une commune (trafic local de voyageurs), il planifie les infrastructures de transports publics sur les routes. Il s'agit de la majorité des cas.

L'alinéa 3 introduit une exception concernant les arrêts de bus sur route communale. Selon la règle exprimée ci-dessus, le plan d'itinéraire de mobilité pour la construction d'un arrêt de bus desservi par une ligne de bus dont l'Etat est commanditaire devrait être établi par ce dernier, mais un arrêt de bus étant généralement accompagné par des aménagements relevant de la compétence communale, il est préférable, pour favoriser la simplicité et la cohérence du processus, qu'il soit de la compétence de la commune en ce qui concerne l'établissement du plan d'itinéraire de mobilité, la construction et l'entretien.

Art. 65 Construction et réaménagement – Autres infrastructures de transports publics

La compétence pour la construction et le réaménagement d'autres infrastructures de transports publics, comme par exemple les gares routières ou les ouvrages pour la navigation concessionnée, est laissée volontairement ouverte en raison de la complexité de ces projets, qui sont initiés par des acteurs divers. Le plan d'itinéraire de mobilité peut donc être établi par l'Etat ainsi que par la commune.

L'alinéa 2 réserve les conventions intercantionales concernant la reconstruction et la conservation des ouvrages de la Ile correction des eaux du Jura. Il s'agit d'une disposition qui figure à l'article 37 al. 3 LCEaux et qui est transférée dans l'avant-projet, comme les autres alinéas de cette disposition, étant donné que cette dernière traite d'infrastructures de mobilité.

La législation fédérale, notamment la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF ; RS 742.101), la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI ; RS 747.201) et la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA ; RS 748.0), reste réservée.

Art. 66 Mise à disposition de l'infrastructure

L'alinéa 1 impose la mise à disposition des infrastructures de transports publics à tous les prestataires de services de transport afin de garantir l'égalité de traitement entre ces derniers. Une indemnité équitable peut être perçue par le ou la propriétaire de l'infrastructure.

En cas de litige concernant le principe de mise à disposition de l'infrastructure ainsi que le montant de l'indemnité, la Direction tranche par décision.

Art. 67 Coordination

Cet article pose un principe de coordination avec les autres formes de mobilité étant donné que les infrastructures de transports publics représentent dans de nombreux cas des interfaces intermodales permettant des échanges entre les divers modes de transport.

4.5 Dispositions communes

4.5.1 Construction et réaménagement

4.5.1.1 Plan d'itinéraire de mobilité

Art. 68 Contenu du plan d'itinéraire de mobilité

Cet article introduit le principal outil juridique de construction des infrastructures de mobilité : le plan d'itinéraire de mobilité, qui remplace le plan du projet définitif, appelé « plan de route », de la loi sur les routes.

L'alinéa 2, qui décrit son contenu, a la même teneur que l'article 36 LR, à un changement près : le plan des emprises est remplacé par le plan d'expropriation, qui fait l'objet de l'alinéa 3. L'alinéa 4 rappelle que la signalisation est soumise à une procédure spécifique, mais que le plan de signalisation doit être intégré à titre indicatif. Cette dernière règle ne figure pas dans la loi sur les routes, mais correspond à la pratique.

Art. 69 Exigences – En général

Cet article fixe les exigences générales que doit remplir un plan d'itinéraire de mobilité pour être approuvé. Il s'agit d'une reprise de l'article 21 LR, avec l'intégration du patrimoine et de la biodiversité dans la liste exemplative des intérêts digne de protection dont il faut tenir compte.

Art. 70 Exigences – Itinéraires de mobilité communaux

Cet article fixe des règles spécifiques pour les plans d'itinéraires de mobilité communaux. Il s'agit d'une reprise de dispositions de la loi sur les routes. L'alinéa 3 s'applique aussi aux agglomérations et permet à une association de communes d'établir un plan d'itinéraire de mobilité intercommunal et de le réaliser.

Art. 71 Exigences – Trottoirs et autres installations de protection

Cet article impose la construction d'installations de protection du public lorsque la sécurité l'impose. Cette règle, reprise de l'article 24 LR, est complétée par la 2^e phrase de l'al. 2, nouvelle disposition qui insiste sur la prise en compte dans la planification de l'attrait et de la sécurité, comme le demande l'article 3 et, pour les itinéraires de mobilité douce, le droit fédéral.

Art. 72 Exigences – Mesures de modération du trafic ou de la vitesse

Cet article encadre les mesures de modération du trafic (ou de la vitesse). L'article 21a LR prévoit que de telles mesures peuvent être prises, mais elles doivent être envisagées à l'échelle d'une localité ou d'un quartier, alors que l'avant-projet prévoit qu'elles peuvent être plus localisées, mais impose qu'elles s'inscrivent dans un concept global et qu'elles soient intégrées dans le plan directeur communal. Les mesures prévues par cet article sont exclusivement des mesures constructives. Les limitations de la vitesse autorisée sont soumises à la procédure spéciale qui régit la signalisation routière.

L'alinéa 2 traite des projets de réaménagement de traversée de localité. Il s'agit de porter une attention particulière à leur valorisation qui fait également l'objet du thème 202 du Plan directeur cantonal (projets VALTRALOC). Chaque localité ou site construit a ses

particularités, néanmoins la structure du tissu bâti est généralement similaire. Elle est en principe composée d'une zone centrale, de secteurs périphériques et de secteurs hors localité, avec des vitesses différentes. En localité, le principe VALTRALOC préconise un aménagement différent de la route, qui ne limite pas sa capacité, mais valorise l'espace traversé et tient compte des différents modes de déplacements en présence, afin d'assurer un écoulement du trafic optimisé et sécurisé et de limiter les nuisances environnementales.

Art. 73 Exécution au lieu de la commune ou d'une personne privée

Cet article permet à l'Etat d'établir d'office un plan d'itinéraire de mobilité ou d'exécuter les travaux selon ce dernier, lorsque la ou les communes concernées, voire un privé, ne le font pas alors que c'est nécessaire, par exemple pour des raisons de sécurité. Cette exécution par substitution prévue dans la loi sur les routes est renforcée.

Art. 74 Coordination

Cet article pose un principe de coordination déjà appliqué en pratique. Cette coordination n'a aucun impact sur les règles de financement.

4.5.1.2 Procédure d'approbation

Art. 75 Principe

L'alinéa 1 dispose que la procédure d'approbation, de modification ou d'annulation d'un plan d'itinéraire de mobilité est régie par l'application analogique des dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions sur les plans d'affectation, comme c'est le cas pour les plans de route selon l'article 37 LR. Toutes les infrastructures de mobilité sont soumises à cette procédure. Par contre, les routes exclusivement privées restent soumises à la procédure de permis de construire. Les règles applicables de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions dépendent de la collectivité publique (Etat ou commune) compétente pour l'établissement du plan d'itinéraire de mobilité, qui est désignée pour chaque type d'infrastructure de mobilité, aux articles 36 (routes publiques), 49 (chemins pour piétons), 52 (chemins de randonnée), 59 (voies cyclables), ainsi que 64 et 65 (infrastructures de transports publics).

L'alinéa 2 est une nouvelle règle qui impose à l'autorité en charge d'aviser personnellement les propriétaires dont les biens-fonds seront utilisés par le projet. Étant donné que l'approbation du plan d'itinéraire de mobilité exproprie directement les terrains nécessaires (art. 86), il est pertinent que les propriétaires fonciers concernés soient avertis pour qu'ils puissent s'opposer au plan d'itinéraire de mobilité. Il importe peu que l'expropriation soit effectuée par la privation de la propriété (ce qui serait le cas typique) ou par l'octroi d'une servitude (par exemple, un droit de superstructure pour un pont ou un droit de passage pour un tunnel). Les propriétaires qui pourraient faire valoir une indemnité à titre d'expropriation matérielle en raison par exemple des émissions sonores n'ont pas à être avisés personnellement ; ils seront mis au courant par la publication dans la feuille officielle.

L'alinéa 3, inspiré de l'art. 18 LCdF, vise à concrétiser un des buts de la loi en simplifiant la procédure et les compétences. Il prévoit que la Direction rende une décision unique d'approbation des plans qui comprend aussi d'éventuels ouvrages annexes et intègre des autorisations relevant de la législation spéciale, par exemple une autorisation de défrichement.

L'alinéa 4 est également une nouvelle règle, qui permet à l'autorité d'approbation de contraindre les communes à prendre les mesures nécessaires pour le trafic autour d'un projet routier. Il s'agit de mesures liées à la mobilité.

L'al. 5 inscrit dans la loi une pratique actuelle.

Art. 76 Procédure simplifiée

Cet article liste, en s'inspirant de la loi sur les routes nationales, les situations dans lesquelles la procédure simplifiée est applicable et en fixe le contenu, qui est similaire à la dispense d'enquête publique prévue par la loi sur les routes. La procédure simplifiée protégeant nettement moins les droits des tiers, elle doit rester l'exception et en cas de doute est laissée de côté au profit de la procédure ordinaire. A propos de l'alinéa 1 let. b, il convient de relever qu'une installation très simple peut avoir des conséquences toutes sauf minimales, par exemple l'installation d'une simple barrière sur une route a un grand effet sur la mobilité une fois qu'elle est fermée.

Art. 77 Plan d'aménagement de détail

Cet article régit deux situations particulières différentes qui ont en commun l'absence de la procédure spécifique d'approbation du plan d'itinéraire de mobilité. L'approbation de l'aménagement d'une infrastructure de mobilité peut ainsi se faire directement dans un plan d'aménagement de détail au sens des articles 62 et suivants LATeC.

Le premier cas de figure envisagé est celui d'un plan d'aménagement de détail incluant des aménagements d'infrastructure de mobilité. Dans ce cas, une procédure distincte d'approbation n'est alors pas nécessaire, pas plus qu'un permis de construire : l'approbation de l'aménagement de l'infrastructure de mobilité se fait par l'approbation du plan d'aménagement de détail.

La seconde situation est celle où un projet constructif nécessite l'aménagement d'une infrastructure de mobilité. Dans ce cas de figure, un projet constructif ne pouvant contenir un tel objet, un plan d'aménagement de détail qui inclut le projet constructif et l'infrastructure peut être établi. Cela permet également d'éviter une procédure séparée d'approbation des plans d'itinéraire de mobilité en plus de la procédure d'approbation du permis de construire.

Art. 78 Interdiction de modification

Cet article vise à empêcher que des constructions et des installations ne compromettent, postérieurement à la mise à l'enquête du plan d'itinéraire de mobilité ou à l'avis au ou à la propriétaire, le projet. L'interdiction dure jusqu'à l'approbation du plan d'itinéraire de mobilité et impose au propriétaire de demander une autorisation de modification à la Direction ou à la commune, qui procéderont à une pesée des intérêts dans le sens de l'alinéa 3. Cette règle, inspirée de l'article 37 de la loi bernoise sur les routes, n'existe pas dans la loi sur les routes, mais correspond à la pratique.

Art. 79 Mesures provisionnelles – Interdiction temporaire de bâtir

Cet article permet à la Direction ou à la commune d'empêcher pour six mois que la réalisation d'un projet privé ne compromette ou ne rende plus onéreuse la construction d'une infrastructure de mobilité. Les alinéas 1, 2 et 4 sont repris de l'article 31 LR avec une légère modification rédactionnelle. L'alinéa 3 est une nouvelle règle qui prévoit qu'il n'y a pas

d'effet suspensif du recours déposé contre la décision d'interdiction, ce qui permet à cette dernière de prendre effet dès qu'elle est rendue. Il s'agit d'une exception, comme il en existe dans d'autres lois, au régime général de la procédure administrative fribourgeoise qui veut que le recours ait effet suspensif (art. 84 du code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA ; RSF 150.1). Le but de la règle étant une interdiction temporaire de maximum six mois, elle perdrait tout son sens si elle était assortie de l'effet suspensif. Cela n'empêche pas l'autorité de recours d'accorder l'effet suspensif d'office ou sur demande, ce qui est une règle générale de procédure.

Art. 80 Mesures provisionnelles – Zones réservées
a) Contenu

Les articles 80 et suivants permettent la création d'une zone réservée, un périmètre dans lequel aucune construction nouvelle, aucune transformation augmentant la valeur des bâtiments ou des fonds ne peut être faite sans l'autorisation de la Direction ou de la commune. Il s'agit d'une mesure similaire à l'interdiction temporaire de bâtir, mais à une plus large échelle temporelle et spatiale. Ces dispositions sont en grande partie reprises des articles 33 et 34 LR, qui ont été restructurés et complétés pour une meilleure systématique.

Art. 81 Mesures provisionnelles – Zones réservées
b) Procédure

L'alinéa 1 correspond aux alinéas 2 et 3 de l'art. 33 LR, qui ont été complétés par une indication sur la durée de consultation des plans. Les alinéas 2 et 3 introduisent une voie de recours, alors que la loi sur les routes n'en contient aucune ce qui est problématique. L'alinéa 4 prévoit, comme l'article 33 al. 4 LR, que la zone réservée entre en force dès sa publication. En effet, ni l'opposition ni le recours contre la décision sur opposition n'ont effet suspensif.

Art. 82 Mesures provisionnelles – Zones réservées
c) Caducité

La durée maximale de cinq ans avec prolongation possible de trois ans en cas de justes motifs (contre huit ans tout court actuellement dans la loi sur les routes) est harmonisée avec la durée prévue dans la loi sur l'aménagement du territoire et de constructions et dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Une telle durée est adéquate au vu du temps que prend la réalisation des études nécessaires à un grand projet routier.

Art. 83 Mesurages, sondages et piquetages

Les alinéas 1, 2 et 3 sont une reprise de l'article 30 al. 1 et 3 LR. L'alinéa 4 est une simplification de l'article 30 al. 2 LR.

Art. 84 Début anticipé des travaux

Cet article inscrit dans la loi une pratique actuelle. La formulation est celle de l'article 144 LATeC, qui octroie la même prérogative à la Direction.

4.5.1.3 Effets

Art. 85 Permis de construire

Cet article introduit une règle qui ne figure pas dans la loi sur les routes, mais qui ressort de l'article 135 al. 3 LATeC. Elle signifie que le plan d'itinéraire de mobilité fait office de permis de construire et qu'il doit être suffisamment détaillé pour que la route et toutes ses installations annexes puissent être construites.

Art. 86 Durée de validité

Cet article introduit une nouvelle règle en reprenant les alinéas 3 et 4 de l'art. 28 LRN. L'article 145 LATeC prévoit une règle similaire avec un délai de deux ans depuis la délivrance du permis de construire, prolongeable deux fois. Cette règle améliore la sécurité du droit.

Art. 87 Acquisition de terrain – Principe

L'alinéa 1 reprend les alinéas 1 et 2 de l'art. 41 LR. L'alinéa 2 reformule le renvoi de l'art. 43 LR. Un remaniement parcellaire étant un processus long et complexe, il est indiqué que l'ensemble du périmètre remanié soit soumis aux mêmes règles parce qu'il s'agit d'un projet d'ensemble. Actuellement, il s'agit des règles de la loi sur les améliorations foncières, lorsqu'il s'agit de parcelles hors zone à bâtir, et de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions lorsqu'il s'agit de parcelles en zone à bâtir. Il est préférable, pour des raisons d'efficacité, que cela reste ainsi. En termes de vocabulaire, remaniement parcellaire remplace remembrement.

Art. 88 et 89 Acquisition de terrain – Actes authentiques et Mention

Ces articles sont une reprise des articles 41^{bis} et 41^{ter} LR.

Concernant la lettre b de l'al. 1, il convient de préciser que, en cas de procédure simplifiée, la mise à l'enquête du projet et remplacée par l'avis au ou à la propriétaire au sens de l'article 76 al. 2.

Art. 90 Acquisition de terrain – Expropriation

Cet article introduit une nouvelle règle, selon laquelle l'approbation du plan vaut décision d'expropriation des surfaces nécessaires. Cela signifie qu'après l'entrée en force du plan approuvé, le principe d'expropriation ne peut plus être remis en question puisqu'il ne fait pas l'objet d'une procédure séparée. Seule la question de l'éventuelle indemnité et son montant peut faire l'objet de négociations, voire d'une décision de la commission d'expropriation, selon la procédure prévue par la loi sur l'expropriation.

4.5.1.4 Exécution des travaux

Art. 91 Compétences – Infrastructures de mobilité en propriété de l'Etat

Cet article est une reprise de l'article 44 LR, à l'exception de la 2^e phrase de l'alinéa 2, qui inscrit dans la loi la possibilité de déléguer cette tâche à des tiers, déjà largement utilisée en pratique.

Il convient de relever que l'exécution des travaux d'objets à caractère édilitaires auxquels l'Etat participe en vertu de l'article 103 al. 2 et 3 relève également de sa compétence.

Art. 92 Compétences – Infrastructures de mobilité en propriété communale et objets à caractère édilitaire

Les alinéas 1 et 3 sont une reprise de l'article 45 LR, en précisant expressément que non seulement les routes communales, mais aussi les objets à caractère édilitaire, bien qu'ils ne soient pas en propriété communale, sont de la compétence de la commune. L'alinéa 2 est nouveau et constitue le pendant de l'article 89 al. 2 en précisant la compétence du Conseil communal et en inscrivant dans la loi la possibilité pour ce dernier de déléguer, qui est déjà largement utilisée dans la pratique au profit du service communal compétent. Cette règle permet aussi de déléguer la direction des travaux, mais pas la mise en soumission, à un tiers externe à l'administration communale.

Art. 93 Compétences – Infrastructures de mobilité en propriété privée

Cet article complète la systématique, mais n'apporte aucune nouveauté. Il n'empêche pas une participation financière de la commune, si un accord est conclu dans ce sens entre cette dernière et le ou la propriétaire privé-e. Ce sera en principe le cas pour les itinéraires de mobilité douce, qui seront exécutés par le propriétaire aux frais de la collectivité publique compétente.

Art. 94 Compétences – Coordination

Cet article inscrit dans la loi une pratique actuelle. Il implique en particulier que le canton doit prendre en compte, pour la réalisation de travaux, le fait que la commune concernée prévoit des projets d'aménagement urbain dans le même secteur. Idéalement, les travaux devraient être attribués conjointement, car cela permet non seulement d'obtenir la meilleure solution en termes économiques, mais aussi de ne perturber la circulation qu'une seule fois avec un seul chantier.

Art. 95 Exigences

Ce nouvel article impose de tenir compte au cours de la réalisation des travaux des mêmes intérêts dignes de protection que lors de l'établissement et de l'approbation du plan d'itinéraire de mobilité. Il en est déjà largement tenu compte dans la pratique et dans les normes techniques applicables, mais cet article l'inscrit dans l'avant-projet et insiste sur l'attention à porter à limiter les impacts des travaux.

Art. 96 Installations de protection temporaires

Cet article reprend l'article 27 LR.

Art. 97 Mise en service

Cet article reprend l'article 29 LR, en remplaçant ouverture à la circulation, par mise en service, qui convient mieux pour l'ensemble des itinéraires de mobilité.

4.5.2. Financement

4.5.2.1 Général

Art. 98 Répartition des coûts

L'alinéa 1 pose le principe général relatif au financement des infrastructures de mobilité, selon lequel les différents acteurs supportent les coûts des projets conjointement, en fonction de leurs intérêts respectifs. La loi sur les routes mentionne en plusieurs occurrences une participation des tiers intéressés, mais ne connaît pas un tel principe général. En l'absence de

disposition particulière contraire dans les articles suivants, cette règle s'applique à toutes les infrastructures de mobilité, y compris notamment leurs objets à caractère édilitaire et la signalisation.

L'alinéa 2 prévoit que le règlement d'exécution fixe les critères de répartition des coûts, tant pour la règle générale que pour chaque cas particulier.

L'alinéa 3 permet aux acteurs concernés de conclure des accords préalables ou subséquents sur la répartition des coûts liés à la construction ou à l'entretien. Ces contrats peuvent être conclus entre les collectivités publiques concernées (entre l'Etat et une commune, mais aussi entre communes dans le cas de routes de raccordement). Il peut aussi être conclu entre une collectivité et une personne privée. Par exemple, une commune peut stipuler que la planification de l'intersection, nécessaire pour le centre commercial prévu, peut être prise en charge par elle-même si les coûts de la route sont supportés par le secteur privé. Les parties sont en principe libres de convenir du contenu du contrat, notamment de s'écarter des critères de répartition tels qu'ils doivent être fixés dans le règlement d'application. Cependant, une collectivité doit bien entendu tenir compte de l'intérêt public. Elle ne peut passer un contrat qui servirait uniquement l'intérêt d'un tiers.

Art. 99 Mobilité durable et partagée

Cette nouvelle disposition permet à l'Etat d'encourager la mobilité durable, objectif principal de l'avant-projet, tant dans sa dimension écologique que sociale, en soutenant les énergies les moins nuisibles envers l'environnement, et la mobilité partagée. Cette dernière peut se définir comme la manière de se déplacer à l'aide de moyens de transport partagés, s'inscrit notamment dans une logique de développement durable et d'économie collaborative, et reflète une conception de la mobilité dans laquelle être propriétaire de son moyen de transport est moins central.

Art. 100 Innovation

Cette nouvelle disposition permet à l'Etat de soutenir l'innovation dans la mobilité, qui est l'un des objectifs de l'avant-projet. Il peut s'agir notamment d'améliorer l'utilisation des matières premières, le recyclage ou de développer la digitalisation, l'économie circulaire et les modes de transports autonomes.

Art. 101 Frais de signalisation

Cet article liste quels frais sont à la charge de celui ou celle à qui incombe le financement de la signalisation d'une infrastructure de mobilité. Il s'applique à tous les types d'infrastructures de mobilité.

4.5.2.2 Routes

Art. 102 En principe

L'alinéa 1 pose expressément le principe actuel qui découle de la loi sur les routes selon lequel les frais de construction sont à la charge du ou de la propriétaire de la route. L'alinéa 2 reprend l'article 49 LR.

Art. 103 Objets à caractère édilitaire

L'alinéa 1 reprend la règle qui prévaut dans la loi sur les routes.

L'alinéa 2 est une nouvelle règle qui constitue une exception à l'alinéa 1. En application du principe « qui commande, paie », il prévoit que l'Etat paie les objets à caractère édilitaire qu'il exige.

L'alinéa 3 est une nouvelle règle, qui met à la charge de l'Etat les mesures induites principalement par le trafic de transit, parce que ce dernier, lorsqu'il est suprarégional et régional, relève de l'Etat. Les modalités de calcul du trafic de transit ainsi que de la participation seront fixées dans le règlement d'exécution.

Art. 104 Participation d'autres communes

Cet article est une reprise de l'article 57 LR avec un changement de compétence : la Direction, en tant qu'autorité de surveillance des routes, remplace le Préfet.

Art. 105 Croisements de routes

Cet article est une reprise de l'article 25 al. 2 LR avec une petite reformulation.

4.5.2.3 Itinéraires de mobilité douce

Art. 106 Chemins pour piétons

Cet article précise expressément que le financement des chemins pour piétons incombe aux communes, ce qui est déjà le cas actuellement, les chemins pour piétons étant des objets à caractère édilitaire. Ceux sur ou le long d'une route cantonale le restent d'après l'article 48 al. 2. D'où la réserve de l'alinéa 2, qui rappelle que la règle spéciale de l'article 103 al. 2 et 3 concernant les objets à caractère édilitaire est applicable aux chemins pour piétons.

Art. 107 Chemins de randonnée

L'alinéa 1 précise que le financement des chemins de randonnée, à l'exception des frais de balisage, incombe aux communes. L'éventuel soutien financier prévu par la loi sur le tourisme reste réservé.

L'alinéa 2 met les frais de signalisation à la charge de l'organisme touristique officiel du canton institué selon législation sur le tourisme (UFT) conformément à ce que prévoit l'avant-projet de la nouvelle loi sur le tourisme, alors que les articles 63 et 64 LT les répartissent actuellement moitié-moitié entre l'UFT et les sociétés de développement.

Art. 108 Voies cyclables

Cet article fixe de nouvelles règles pour le financement des voies cyclables, fondées sur l'appartenance au réseau de voies cyclables cantonal ou communal et non sur la propriété de la route. Actuellement, la loi sur les routes met à la charge des communes les bandes cyclables et les pistes cyclables adjacentes à une route communale, à l'exception des pistes cyclables qui servent d'itinéraire alternatif à une route cantonale.

Art. 109 Pistes cyclables cantonales mixtes piétons-vélos

Les voies cyclables cantonales étant financées par l'Etat tandis que les chemins pour piétons, en principe situés en localité, le sont par les communes, cet article fixe une clé de répartition

de 2/3 – 1/3. La part communale correspond à l'espace qu'il faut ajouter en largeur à une voie cyclable pour qu'elle puisse être empruntée par des piétons.

4.5.2.4 Transports publics

Art. 110 Principe

L'alinéa 1 pose le principe relatif au financement des infrastructures de transports publics. Il diffère du principe général posé par l'article 98 al. 1, dans la mesure où ce n'est pas le ou la propriétaire de l'infrastructure qui prend en charge les coûts, mais la collectivité publique qui établit le plan d'itinéraire de mobilité pour la construction de l'infrastructure. Cette règle est due au fait que certaines infrastructures planifiées et construites par l'Etat ne sont pas nécessairement en propriété de l'Etat, comme par ex. un arrêt de bus sur route communale. Celui-ci fait partie intégrante à la route et est par conséquent en propriété de la commune.

L'alinéa 2 prévoit une entente préalable sur la répartition des coûts avec les acteurs intéressés et concernés.

Art. 111 Fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire

L'alinéa 1 pose expressément le principe actuel qui découle de la loi sur les transports selon lequel l'Etat et les communes supportent ensemble la participation cantonale au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF) au titre du financement des coûts d'infrastructure en vertu des articles 87a al. 3 Cst. et 57 LCdF. Ce fonds sert au financement, par la Confédération, de l'exploitation, de la maintenance et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire.

Les alinéas 2 et 3 reprennent l'article 37a LTr.

Art. 112 Participation de l'Etat

Cet article prévoit une participation financière de l'Etat à d'autres mesures d'infrastructures.

En principe, le réaménagement, l'exploitation et l'entretien du réseau ferroviaire, à l'exception des réseaux de tram et de métro et des lignes qui ne donnent pas accès à des quartiers habités toute l'année (trafic touristique), sont entièrement financés par la Confédération via le FIF. La Confédération prend en charge les coûts d'aménagement et d'entretien des chemins de fer si ceux-ci sont inclus dans le programme de développement stratégique ou dans la planification du maintien de la qualité des infrastructures.

La lettre a prévoit la possibilité pour l'Etat de financer des études en vue de la réalisation de projets d'infrastructure ferroviaires qui ne sont pas inclus dans des prestations fédérales versées en vertu de la loi fédérale sur les chemins de fer.

La lettre b prévoit une contribution aux coûts pour l'étude, la construction et l'agrandissement d'autres infrastructures de transport public telles que les gares routières d'intérêt régional.

4.5.2.5 Autres contributions financières

Art. 113 Contributions aux infrastructures de mobilité dans les agglomérations

L'article 4 de la nouvelle loi sur les agglomérations (LAgg ; RSF 140.2), adoptée le 20 août 2020 par le Grand Conseil et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, est transféré ici parce qu'il traite de la mobilité. Il remplace également l'article 37 LTr. Si l'alinéa 1 fixe un

pourcentage maximum de subventions pour les études d'élaboration des projets d'agglomération, l'alinéa 2 n'en fixe pas pour leur mise en œuvre, contrairement à l'article 37 LTr, qui fixe un plafond de 50% pour la participation financière de l'Etat aux investissements prévus par une communauté régionale dans le cadre d'un projet général. En effet, l'alinéa 3 octroie la compétence de le fixer au Conseil d'Etat. Ce dernier peut déroger à la règle générale de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub ; RSF 616.1), qui prévoit un plafond de 80 %.

Art. 114 Contributions aux mesures de protection contre le bruit et d'isolation acoustique

Cet article reprend en l'adaptant l'article 72c LR.

Depuis la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), en 2008, des objectifs environnementaux à atteindre ont été définis dans des conventions-programmes, qui en fixent le calendrier de réalisation par le canton et le subventionnement par la Confédération par périodes de quatre ans. Les trois premières périodes du programme (2008-2011, 2012-2015, 2016-2018) pour le bruit routier et l'isolation acoustique sont terminées. Comme il apparaît clairement que l'ensemble des projets ne seront pas terminés d'ici là en Suisse et comme l'enveloppe de financement y relative n'a pas entièrement été utilisée par les cantons, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a répondu positivement à une motion tessinoise en modifiant l'ordonnance sur la protection contre le bruit et en prévoyant une prolongation de quatre années supplémentaires pour le régime des conventions-programmes, soit jusqu'au 31 décembre 2022. Après cette nouvelle échéance, les assainissements resteront obligatoires, mais ne bénéficieront en principe plus d'aucune garantie de subventionnement fédéral.

Conformément à l'art. 16 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection du bruit (OPB ; RS 814.41), l'assainissement du bruit routier des routes incombe au détenteur de l'installation.

Art. 115 Contributions aux installations de parc relais

Cet article crée une base légale pour la construction et le financement des parcs relais, qui représentent déjà des interfaces de mobilité très importantes au niveau cantonal. Comme l'indique la version allemande, « Park-and-Ride und Bike-and-Ride », il s'agit de parking tant pour les vélos que les voitures, permettant le relai avec d'autres modes de mobilité, en particulier les transports publics. La notion d'importance régionale est à interpréter largement.

L'alinéa 2 prévoit que le financement selon l'article 112, qui traite des contributions financières aux projets d'infrastructures de transports publics, ainsi que l'article 113 concernant le soutien financier aux projets d'agglomération restent réservés. Cette disposition est donc subsidiaire par rapport à ces deux moyens de soutien financier. Les soutiens financiers ne s'additionnent pas. Lorsqu'une entité régionale planifie par exemple un parc relais aux environs d'une gare et que ce projet fait partie d'un projet d'agglomération subventionné par la Confédération, le soutien financier se fait selon l'article 113.

Art. 116 Fonds de sécurité du réseau de mobilité

Cet article crée un nouveau moyen de financer des mesures visant à améliorer la sécurité du réseau de mobilité par la création d'un fonds dédié (ci-après le Fonds). Il entend améliorer et

harmoniser la pratique dans ce domaine. Les dispositions régissant les ressources du Fonds et sa gestion sont inspirées d'autres lois instituant des fonds similaires.

Une amende d'ordre est une sanction pécuniaire infligée dans le cadre d'une procédure simplifiée pour, principalement, des contraventions aux règles sur la circulation routière ainsi que d'autres règles, telles que par exemple celles découlant de la loi sur les stupéfiants, la loi sur la protection de l'environnement ou la loi sur la chasse (cf. la loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre (LAO ; RS 314.1)). Le montant maximal des amendes d'ordre est de 300 francs (art. 1 al. 4 LAO). Les amendes sont en principe perçues par le bureau des amendes d'ordre (BAO) de la Police cantonale et le produit acquis par l'Etat est versé dans le compte général. Dans certains cas, elles sont perçues par les communes (art. 2 de la loi d'application du 12 novembre 1981 de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR ; RSF 781.1)). Il est dès lors prévu d'affecter une partie du produit annuel des amendes d'ordre à l'amélioration et la prévention de la sécurité du réseau de mobilité. Le dixième du produit annuel des amendes d'ordre au sens de l'alinéa 3 let. a correspond à un peu moins d'un million de francs par an (2019).

L'alinéa 4 prévoit que la gestion du Fonds est confiée à une Commission de sécurité du réseau de mobilité dont la composition sera précisée dans le règlement, mais il s'agit d'inclure le ou la préposé-e à la sécurité routière, des représentant-e-s de la Police cantonale, des services concernés (SPC, OCN, SMO) et des milieux intéressés. C'est sur proposition de cette commission que la Direction décide de l'affectation des montants disponibles, jusqu'à concurrence de ses compétences financières selon la législation sur les finances.

Actuellement, ces mesures sont financées principalement par le budget ordinaire de la Police cantonale et par le fonds de prévention des accidents de l'Office de la circulation et de la navigation (OCN), qui a pour but de soutenir activement différents programmes de prévention axés sur la promotion des bons comportements sur la route et pour bénéficiaires différents services de l'Etat, mais principalement la Police cantonale. Les principaux avantages du nouveau Fonds par rapport au fonds de l'OCN sont des ressources plus importantes, qui, la Commission et la Direction décidant directement de leur allocation, seraient plus rapidement et plus facilement disponibles. De plus, le Fonds de sécurité du réseau pourrait servir à financer des éléments constructifs, ce qui est exclu avec le fonds de l'OCN. Il pourrait ainsi également bénéficier aux communes en finançant certains éléments à leur charge. Parmi les autres mesures envisagées, on peut mentionner notamment l'engagement de patrouilleurs scolaires ou l'acquisition d'installations de réalité virtuelle servant à la prévention.

4.5.3 Entretien

4.5.3.1 Définition

Art. 117

Cet article pose une définition de l'entretien reprise de la loi neuchâteloise du 21 janvier 2020 sur les routes et voies publiques (RSN 735.10), alors que la loi sur les routes n'en connaît actuellement aucune. Il distingue l'entretien d'exploitation de l'entretien constructif. Le premier vise à garantir la viabilité et la sécurité des infrastructures de mobilité et de leurs parties intégrantes, dont les ouvrages et couches de roulement. Le second est le renouvellement structurel des infrastructures de mobilité et de leurs parties intégrantes,

opération qui consiste à leur restituer leur état originel et leurs propriétés mécaniques qui se sont dégradés au fil du temps, de par l'usage.

4.5.3.2 Obligation d'entretenir

Art. 118 Principe

Cet article reprend le principe actuel de la loi sur les routes selon lequel l'entretien est à la charge du ou de la propriétaire. Cette règle est d'autant plus cohérente que le ou la propriétaire de la route est également responsable en droit civil des dommages résultant d'un entretien insuffisant (voir art. 58 CO). Elle implique que l'entretien d'une route privée à usage public est à la charge du ou de la propriétaire privé-e. Les communes peuvent toutefois convenir avec les propriétaires des routes privées d'autres modalités pour en assurer l'entretien. Elles peuvent, par exemple, proposer de s'en charger conventionnellement.

L'entretien des itinéraires de mobilité douce est soumis à des règles spéciales.

Art. 119 Objets à caractère édilitaire

Les objets à caractère édilitaire, étant situés sur route cantonale, sont propriétés du canton. Néanmoins, comme ils comblent un besoin local et sont de la compétence des communes, leur bon entretien est dans l'intérêt de ces dernières et à leur charge, comme le prévoit actuellement l'article 78 LR. Il convient de noter que, en cas d'entretien insuffisant, la responsabilité civile est régie par l'article 58 CO, c'est-à-dire que l'Etat, en tant que propriétaire d'ouvrage, est responsable envers la personne lésée, avec la possibilité de recours contre la commune qui n'a pas suffisamment rempli son obligation d'entretien.

L'alinéa 2 est une nouvelle règle qui est le pendant de l'article 103 al. 2. Il est logique que si l'Etat finance les objets à caractère édilitaire qu'il exige, il les entretienne aussi.

Art. 120 et 121 Chemins pour piétons et Chemins de randonnée

Plutôt que de répartir l'obligation d'entretien des chemins de randonnée et des chemins pour piétons entre les propriétaires des biens-fonds qu'ils empruntent, qui peuvent être nombreux, ces articles la mettent à la charge de la commune. Même si les chemins de randonnée sont des itinéraires de mobilité cantonaux, la commune sur laquelle ils se situent est plus à même de les entretenir et cette règle correspond à la pratique actuelle. Concernant les chemins de randonnée, il convient de relever que l'obligation d'entretien en incombe déjà aux communes en vertu de l'article 60 al. 1 let. a LT.

Art. 122 Voies cyclables

L'entretien des voies cyclables est réparti de la même manière que les frais de leur construction : en fonction du réseau auquel elles appartiennent. C'est un changement par rapport à la loi sur les routes, qui prévoit à son article 79 al. 1 que l'entretien des pistes cyclables et des bandes cyclables sur route cantonale est à la charge des communes. A noter que le SPC pourra continuer de déléguer à la commune l'entretien des voies cyclables cantonales. C'est en général le cas pour les bandes cyclables cantonales sur route communale.

Art. 123 Pistes cyclables cantonales mixtes piétons-vélos

L'entretien des pistes cyclables cantonales mixtes piétons-vélos est réparti de la même manière que les frais de leur construction.

4.5.3.3 Principes

Art. 124 Organisation

Cet article reprend l'article 77 LR et l'étend aux communes, comme c'est le cas dans la pratique. Si sur la base de cet article une collectivité publique délègue à une entreprise privée des travaux d'entretien, par exemple de déneigement, elle reste néanmoins responsable vis-à-vis des usagers et usagères du bon entretien.

Art. 125 Frais d'entretien

Cet article, qui traite du financement de l'entretien des infrastructures de mobilité est le pendant de l'article 98 relatif au financement de leur construction.

L'alinéa 1 lie l'obligation d'entretien et les frais de cet entretien. C'est une nouvelle formulation simple et claire de la règle actuelle qui se déduit des articles 77 et suivants, 81 et 82 LR.

Les autres alinéas prévoient l'application du critère de l'intérêt, quand il y a plusieurs parties intéressées, selon des règles qui seront fixées dans le règlement et auxquelles celles-là peuvent déroger.

Art. 126 Travaux des propriétaires riverains

Cet article reprend l'article 79 LR.

Art. 127 Entretien des routes nationales

Cet article contient un nouveau et logique renvoi à la législation fédérale, laquelle ne donne aucune marge de manœuvre aux cantons quant à l'entretien des routes nationales. L'entretien des routes nationales dans le canton est effectué par le Service Intercantonal d'Entretien du Réseau Autoroutier (SIERA), établissement autonome de droit public institué par la Convention sur le Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier des cantons de Fribourg, de Vaud et de la République et canton de Genève (Convention SIERA) du 02.05.2018.

Art. 128 Exécution au lieu de l'obligé

Cet article reprend l'article 80 LR en le reformulant et en l'étendant aux propriétaires privés tenus d'entretenir, en plus des communes, et à toutes les infrastructures de mobilité, objets à caractère édilitaire compris. Lorsqu'une infrastructure de mobilité, en propriété de la commune ou d'une personne privée, se trouve dans un état de dégradation tel, que les standards techniques et sécuritaires minimaux ne sont plus atteints, et que son ou sa propriétaire ne procède pas à la réfection nécessaire malgré une mise en demeure ou l'urgence de la situation, la Direction ordonne l'exécution à la charge de celui ou celle à qui incombe l'entretien. Il est dans l'intérêt public que l'infrastructure de mobilité puisse être empruntée sans risque pour les usagers et usagères.

L'exécution par substitution est ordonnée par décision, laquelle doit établir que la commune ou la personne privée visée est effectivement titulaire de l'obligation d'entretenir.

L'alinéa 2 reprend l'article 80 al. 2 LR et le précise, en indiquant que la différence en cas d'urgence tient en ce que la Direction peut entreprendre les travaux sans avis et sans décision préalables.

Art. 129 Standard d'entretien – En général

L'alinéa 1 est une reprise de l'article 73 LR un peu reformulé. L'alinéa 2 est une nouvelle disposition inspirée de l'article 51 al. 5 de la loi neuchâteloise sur les routes et voies publiques. Il s'agit d'un exemple de concrétisation peu coûteuse de l'objectif d'une mobilité plus durable, en l'occurrence plus écologique. La fermeture d'une infrastructure de mobilité peut être momentanée ou durable, selon l'importance de la route concernée et de sa fréquentation. Une pesée des intérêts doit être faite. Il n'est en effet pas envisageable de fermer pour une longue période un tronçon emprunté par un grand nombre d'usagers et usagères, sans qu'il ne leur soit proposé un itinéraire de substitution.

Art. 130 Standard d'entretien – Service d'hiver

L'alinéa 1 reprend l'article 74 LR, en précisant que l'obligation d'assurer que les infrastructures de mobilité soient praticables vaut pour les heures les plus fréquentées – l'horaire étant défini dans le règlement –, ce qui correspond à la pratique actuelle, selon laquelle les routes cantonales doivent être déneigées de 6 h à 22 h.

L'alinéa 2 est une nouvelle disposition qui nuance l'alinéa 1, en application du principe de proportionnalité.

Art. 131 Standard d'entretien – Eclairage

L'alinéa 1 reprend l'article 74 LR en le reformulant légèrement. Les alinéas 2 et 3 sont de nouvelles règles visant à concrétiser l'objectif d'une mobilité durable. Par éclairage durable, on entend notamment un éclairage réduit pour ne pas trop porter atteinte à la faune, qui s'adapte à la luminosité, à basse consommation et qui apporte un sentiment de sécurité. L'alinéa 3 contraint les titulaires de l'obligation d'entretien, en particulier les communes, à acquérir un système d'éclairage pouvant être réduit, ce qui est peu coûteux et permet ensuite de réduire le budget énergétique. Un certain nombre ayant déjà procédé à une telle acquisition sur une base volontaire, une norme incitative aurait peu d'effets. La réduction de l'éclairage n'étant pas perceptible par l'œil humain jusqu'à un certain point, elle n'a pas d'impact sur la sécurité.

4.5.4 Utilisation

Art. 132 Usage commun

Cet article est un résumé des articles 84 et 85 LR, qui n'apporte aucune modification de fonds.

Art. 133 Conduites de service – Principe

Cette nouvelle disposition est inspirée de la loi du 4 février 1972 sur le domaine public (LDP ; RSF 750.1). Elle n'entraîne aucune modification de la pratique.

Art. 134 Conduites de service – Responsabilité du ou de la propriétaire des conduites

Cette nouvelle disposition est inspirée de l'article 69 de la loi bernoise sur les routes.

Art. 135 Stationnement

Cette nouvelle disposition correspond plus ou moins à la pratique actuelle. Cette disposition a pour but d'encourager les collectivités publiques à penser la question du stationnement à une échelle adéquate. C'est pourquoi, en ce qui concerne les routes privées à usage public, elle ne s'adresse pas à leurs propriétaires, mais à la commune. Il s'agit d'une adaptation du concept de stationnement prévu par l'article 24 ReLATEC.

Art. 136 Véhicules abandonnés

Cet article pose le principe selon lequel il est interdit d'entreposer des véhicules abandonnés sur les routes publiques. Il s'agit d'une problématique à laquelle les communes et le Service des ponts et chaussées sont régulièrement confrontés. Les véhicules abandonnés présentent un risque d'atteinte à l'environnement, notamment aux eaux, au paysage ainsi qu'à l'esthétique urbaine. Un véhicule peut en principe être considéré comme abandonné lorsqu'il est entreposé sur le domaine public sans plaque d'immatriculation. Une certaine durée d'entreposage est nécessaire ; un dépôt de quelques jours ne suffit pas à qualifier un véhicule d'abandonné au sens subjectif. Un véhicule muni de plaques d'immatriculation peut également être considéré comme abandonné lorsque son détenteur s'en est manifestement défait définitivement, par exemple, si le véhicule ne peut plus être utilisé conformément à son but initial (épave). Dans un tel cas, la (longue) durée de l'abandon est centrale.

Il convient de noter que le véhicule entreposé sans plaque de contrôle sur une place publique est également amendable sous l'angle de la législation sur la circulation routière (art. 20 et 96 de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (RS 741.11 ; OCR)).

Le règlement d'exécution fixera la procédure, notamment la sommation au ou à la propriétaire d'évacuer le véhicule, ou, en cas de propriétaire inconnu-e, la publication de cette sommation dans la feuille officielle.

Art. 137 Utilisation inadéquate – Utilisation abusive

Cet article reprend l'article 91 LR.

Art. 138 Utilisation inadéquate – Usure anormale

Les alinéas 1 et 3 sont repris de l'article 92 LR. En pratique, des passages massifs de machines de chantier pour un chantier important commandé par l'Etat sur une route communale ou de camions pour l'exploitation d'une gravière ont donné lieu à des dommages-intérêts. L'alinéa 2 est une nouvelle disposition qui permet de faire payer, sans même qu'un dommage ait été effectivement constaté, les usagers et usagères, qui, par leur mode d'utilisation de l'infrastructure, sont susceptibles de l'endommager, tels que les gravières qui engendrent un trafic particulier sur la route.

Art. 139 Utilisation inadéquate – Dommages-intérêts

Cet article reprend l'article 92 al. 2 LR, en précisant que les dommages-intérêts sont fixés et imputés par décision, après avoir accordé le droit d'être entendu, ce qui correspond à la pratique actuelle. En étendant, logiquement, cette règle à toutes les infrastructures de mobilité, cet article étend son champ d'application notamment aux routes privées à usage public, alors

qu'actuellement la loi sur les routes ne permet pas à la commune de rendre une telle décision pour les routes privées affectées à l'usage commun.

Art. 140 Restrictions de la propriété – Protection du trafic

Cette nouvelle disposition correspond à la pratique. Elle prévoit que les propriétaires doivent tolérer des empiètements causés par des mesures nécessaires de trafic et en être informés au plus vite.

Art. 141 Restrictions à la propriété – Mesures de circulation temporaires

L'alinéa 1 est une reprise de l'article 28 al. 1 LR avec un changement de titre, déviation étant remplacée par mesures de circulation, qui est le vocabulaire utilisé actuellement dans la pratique.

4.5.5 Fonds voisins

4.5.5.1 Principe

Art. 142 Règle générale

Cet article reprend les alinéas 1 et 2 de l'art. 93 LR en les adaptant et en les complétant. L'alinéa 1 précise que cette règle générale s'adresse aux propriétaires des fonds voisins, qui sont tenus de s'y conformer lorsqu'ils entretiennent leur propriété. L'alinéa 2 insiste sur l'obligation de garantir la visibilité pour les usagers et usagères, en précisant qu'il faut aussi prendre en compte la situation particulière des enfants et des animaux.

Art. 143 Modification du terrain

L'alinéa 1 est une reprise de l'article 103 LR. L'alinéa 2 ne régit plus différemment les modifications artificielles et naturelles comme le fait la loi sur les routes. Il prévoit dans tous les cas une obligation d'intervention du ou de la propriétaire de l'infrastructure en cas de danger ou de l'autorité compétente en cas d'urgence.

Art. 144 Ecoulement des eaux – des fonds voisins

Cet article reprend les articles 111 et 113 LR.

La loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20) et l'ordonnance 28 octobre 1998 sur la protection des eaux du (OEaux ; RS 814.201) posent le principe général d'une protection globale des eaux et d'une conservation aussi naturelle que possible des cycles de l'eau. Selon l'article 7 LEaux, les eaux polluées doivent être traitées et les eaux non polluées évacuées par infiltration, partout où cela est possible.

Nul ne peut déverser ni laisser se déverser et encore moins diriger de l'eau ou tout autre liquide sur une infrastructure de mobilité. La sécurité des usagers et usagères en serait compromise et, cas échéant, selon les propriétés chimiques du liquide répandu, une pollution pourrait être provoquée. Il ne s'agit pas seulement ici d'une règle de voisinage, mais bien de protection de l'intérêt public.

Un ou une propriétaire riverain-e qui entend se raccorder à une conduite d'évacuation des eaux de l'infrastructure de mobilité doit obtenir l'accord du ou de la propriétaire de ladite canalisation. Cette mesure est nécessaire, car il est impératif de s'assurer que l'infrastructure

en place dispose de la capacité nécessaire pour recevoir un volume d'eau supplémentaire, sans que son bon fonctionnement en soit affecté

Art. 145 Écoulement des eaux – de la chaussée

Cet article reprend les articles 112 et 114 al. 1 LR.

Les eaux des infrastructures de mobilité, telles que les eaux de pluie, doivent être reçues par le bien-fonds riverain sur lequel elles s'écoulent naturellement. Cette obligation découlant de l'article 689 CC s'impose par l'intérêt public que représentent la destination et la sécurisation d'une route. Aucun-e riverain-e ne peut modifier cet écoulement naturel au détriment de l'autre (art. 689 al. 2 CC).

Le ou la propriétaire qui reçoit les eaux en provenance de l'infrastructure de mobilité peut exécuter, à ses frais, des ouvrages destinés à recevoir et à écouler les eaux de l'infrastructure de mobilité, afin de parer à d'éventuels dommages à sa propriété. Cette tâche n'incombe pas au ou à la propriétaire de l'infrastructure de mobilité, qui ne peut pas être tenu-e responsable des éventuels dégâts occasionnés par l'écoulement naturel, quand bien même celui-ci serait extraordinaire, par exemple en raison d'intempéries.

Tous les ouvrages d'évacuation des eaux de l'infrastructure de mobilité font partie intégrante de celle-ci (cf. article 28 al. 2). Ils appartiennent au ou à la propriétaire de l'infrastructure de mobilité, qui en assure la construction selon les normes de la technique et pourvoit à leur entretien.

4.5.5.2 Distance et espace

Art. 146 Profil d'espace libre

Cette nouvelle disposition est inspirée de l'article 59 de la loi neuchâteloise sur les routes et les voies publiques. Pour éviter que la circulation ne soit gênée, il est important que la route soit dégagée sur une largeur adéquate, mais aussi sur son volume jusqu'à une hauteur adéquate. Les 4,5 m de l'alinéa 1 sont suffisants pour de gros véhicules. Les 2,5 m de l'alinéa 2 correspondent à la hauteur d'un cycliste. Actuellement, la loi sur les routes ne règle pas les espaces surplombants.

Art. 147 Distance de construction aux routes – Principe

Aucun bâtiment ni une quelconque installation ne peuvent être déconstruits, construits, reconstruits ou transformés sans respecter une certaine distance par rapport à la route. En effet, il faut s'assurer que celle-ci puisse remplir sa fonction d'axe de communication respectant les normes et standards de construction et de sécurité.

Cet article fixe des distances à la route plus simples et plus petites que ne le fait actuellement l'article 116 LR. La loi sur les routes fixe les distances par rapport au nombre de voies et leur largeur ce qui était difficile à appliquer pour les personnes qui ne sont pas du domaine. De plus, dans la pratique, beaucoup de dérogations sont octroyées, du fait que les distances prévues sont souvent injustifiées. Les nouvelles distances s'orientent au type de route, défini à l'article 30 et par les normes VSS. Ce dernier est l'élément déterminant dans la pratique pour les distances.

Art. 148 Distance de construction aux routes – Plantations

Cet article contient des exceptions aux règles générales de l'article 142 pour plusieurs types de plantations. Il s'agit d'une adaptation des articles 94 à 96 LR. Les règles régissant les forêts (al. 2) et les haies vives (al. 1 let c.) ont été reprises, à l'exception de l'obligation de tailler les haies avant le 1^{er} novembre, qui n'a pas sa place dans une loi. La règle spéciale pour les arbres uniques a été supprimée. L'alinéa 1 let. a concerne les plantations agricoles, qui n'ont à respecter aucune distance minimale tant qu'elles ne gênent pas la visibilité des usagers et usagères de la route.

Art. 149 Distance de construction aux routes – Murs et clôtures

Cet article est une reprise de l'article 93a LR, légèrement adapté. Le règlement d'application définit et continuera de définir ce que sont des clôtures légères ou provisoires.

Art. 150 Distance de construction aux routes – Panneaux-réclame

Cet article renvoie essentiellement à la loi du 6 novembre 1986 sur les réclames (LRec ; RSF 941.2).

Art. 151 Distance de construction aux routes – Relation avec le plan d'affectation des zones

Cette nouvelle disposition règle les contradictions entre les distances de construction inscrites dans l'avant-projet et celles prévues par un plan d'affectation de zone ou un plan d'aménagement local, qui fixe les règles lorsque l'ordre contigu est prescrit par la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ou un plan d'aménagement de détail. L'avant-projet prime le premier, qui doit être adapté en cas de révision. Les deux derniers peuvent déroger à l'avant-projet. Dans l'ordre contigu, les constructions n'ont pas à respecter les distances aux limites du fonds et sont, en principe, implantées en limite de propriété (art. 124 LATeC). C'est souvent la règle au centre des villes ou des villages.

Art. 152 Situation acquise – Constructions et installations

Cet article simplifie le renvoi à la LATeC déjà prévu par l'article 119 LR.

Art. 153 Situation acquise – Plantes

Cette nouvelle disposition prévoit qu'il faut adapter les plantes en cas de changement des règles. Il n'y a donc pas de garantie de la situation acquise comme cela peut être le cas pour les constructions. Cette règle est nuancée par l'alinéa 2, qui est une émanation du principe de proportionnalité.

Art. 154 Entretien

Cet article reprend l'article 124 LR, en ajoutant que l'entretien, en plus d'éviter que des atteintes ne soient causées aux fonds voisins, doit être respectueux de la nature.

Art. 155 Dérogations

L'alinéa 1 reprend les articles 93 al. 3 et 117 LR.

L'alinéa 2 est une nouvelle règle qui simplifie la procédure, pour s'assurer que, en cas de changement de propriétaire, une dérogation accordée puisse être retirée et que le nouveau ou la nouvelle propriétaire soit obligé-e d'enlever, à ses frais, ce qui a été construit à l'intérieur de la limite de construction (al. 3). Actuellement, le ou la propriétaire de la route qui accorde

la dérogation et le ou la propriétaire concerné-e concluent un contrat (reversal), qui doit être inscrit comme servitude au registre foncier, à la demande du premier, pour pouvoir être opposé à un éventuel nouveau propriétaire, ce qui occasionne un travail conséquent pour les Services, en ce qui concerne les routes cantonales, et que certaines communes oublient, en ce qui concerne les routes communales. La nouvelle règle évite de devoir conclure un contrat. En effet, l'autorité compétente (en principe le Préfet) ordonnera automatiquement dans sa décision l'inscription de la dérogation elle-même au registre foncier.

Art. 156 Exécution par substitution

Cet article résume les articles 126a et 126b LR. L'inscription de l'hypothèque légale se fait selon l'article 836 CC.

4.5.6 Accès privés

Art. 157

Cet article reprend les articles 122 et 123 LR. L'alinéa 4 est une nouvelle règle, qui permet de mettre à la charge de celui ou celle qui empêche un accès, son remplacement ou une indemnisation. Il s'adresse particulièrement à l'Etat.

5 Transports publics

5.1 Généralités

Art. 158 Définition

Cet article pose une définition des transports publics inspirée de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV ; RS 745.1), alors que la loi sur les transports n'en connaît actuellement aucune. Le caractère régulier et professionnel du transport est défini à l'article 2 LTV. Il s'agit de transports soumis à concession selon la législation fédérale.

L'alinéa 2 mentionne à titre non exhaustif deux catégories de transport de personnes qui doivent être distinguées du transport public. Il s'agit des cas qui, dans la pratique, sont parfois confondus avec les transports publics. En vertu de l'article 17 de la loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (LS ; RSF 411.0.11; LS) et des articles 10 et suivants du règlement du 19 avril 2016 de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS ; RSF 411.0.11), les élèves ont droit à un transport gratuit dans la mesure où celui-ci est reconnu. La commune peut alors rembourser le titre de transport public ou à défaut de courses publiques suffisantes, indemniser l'utilisation d'un véhicule privé par les parents ou organiser un transport collectif. Ce transport organisé par la commune est un service spécifique et ne doit pas être considéré comme du transport public.

Le transport de personnes à titre professionnel, mais qui n'est pas effectué de manière régulière et selon un horaire, est également exclu. Ce type de transport est traité à la section 6.

Art. 159 Autorisation

Cette disposition sert de rappel des exigences légales fédérales et définit l'autorité compétente pour l'autorisation, qui est actuellement le SMO.

L'alinéa 1 reprend l'article 3 al. 2 de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes (LICa ; RS 743.01), qui prévoit que quiconque entend

construire ou exploiter une installation à câbles qui ne nécessite pas de concession au sens de la loi sur le transport de voyageurs, notamment un télésiège ou un petit téléphérique, doit obtenir une autorisation cantonale.

L'alinéa 2 est une application de l'article 7 LTV, qui stipule, en coordination avec l'article 7 de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (OTV ; RS 745.11) quels transports de moindre importance sont soumis à une autorisation cantonale. Font partie de ce type de transport les courses servant exclusivement à transporter des écoliers et écolières, des étudiant-e-s, des travailleurs et travailleuses ou la clientèle d'une entreprise.

5.2 Commanditaires

Art. 160 Généralités

Cette disposition rappelle expressément la qualification des commanditaires et leurs tâches. Les commanditaires de trafic régional de voyageurs sont définis par les articles 31 et suivants LTV), soit la Confédération et les cantons, ainsi que par l'article 164 al. 2 de l'avant-projet, soit l'Etat seul. Quant au trafic local, ce sont en premier lieu les communes qui en sont commanditaires. Lorsque les prestations sont co-commandées avec l'Etat (article 165 al. 3), l'Etat devient également commanditaire du trafic local.

La notion du commanditaire est également centrale pour la planification et le financement d'infrastructures de transports publics faisant partie intégrante à la route (articles 64 et 110).

Art. 161 Communautés régionales

Cette disposition repose sur la volonté de laisser les communes s'organiser librement en matière de transports publics. Il est expressément mentionné que le regroupement peut avoir lieu indépendamment des limites de district et de régions, comme le prévoit déjà l'art. 21 al. 2 LTr.

Les communautés régionales prennent en principe la forme d'association de communes. Les règles spéciales des articles 19 et suivants LTr ne sont pas reprises dans l'avant-projet, ce qui signifie que ce sont les règles ordinaires de la loi sur les communes régissant les associations de communes qui s'appliquent.

L'alinéa 3 est un pendant de l'article 110 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1).

Les communautés régionales sont compétentes pour exercer toutes les compétences attribuées aux communes dans la présente section 5.

5.3 Commande d'offre de transports publics

Art. 162 Principe

Cet article pose le principe régissant les commandes d'offres de transports publics. Il s'agit de la pratique actuelle définie par la législation fédérale pour le trafic régional des voyageurs (art. 31a ss LTV). En la reprenant, l'avant-projet l'étend au trafic local des voyageurs.

Par déficit d'exploitation, on entend les coûts non couverts selon les comptes planifiés de l'entreprise de transport.

Art. 163 Convention d'objectifs

Cet article reprend l'article 33a LTV. Il sert de rappel ainsi que de disposition d'application pour le trafic local de voyageurs.

L'entreprise de transport s'engage à atteindre les objectifs fixés par les commanditaires à court ou à moyen terme. La convention d'objectifs peut contenir des objectifs sur les coûts, les rendements, la qualité ou la quantité de prestations de transport fournies et être liée à un système de bonus-malus pour assurer la qualité. Sa durée de validité minimale s'élève à deux périodes d'horaire, donc à quatre ans au moins en règle générale. Si la convention d'objectifs n'est pas respectée sur plusieurs points ou sur un point essentiel, les commanditaires peuvent mettre l'offre de transport concernée au concours (art. 32c al. 2 let. b LTV pour le trafic régional des voyageurs).

Art. 164 Commande de trafic régional de voyageurs

L'alinéa 1 rappelle que la commande du trafic régional de voyageurs est régie par la loi sur le transport de voyageurs (art. 31a ss LTV). L'article 6 de l'ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV ; RS 745.16) définit les critères auxquels une offre doit répondre pour être considérée comme du trafic régional de voyageurs.

L'alinéa 2 permet à l'Etat de commander des offres portant sur des lignes de trafic local en site propre à titre de trafic régional de voyageurs. Il s'agit d'offres qui revêtent un intérêt prépondérant pour le canton, mais qui ne remplissent pas les critères de la législation fédérale pour être indemnisées par la Confédération. Le cas d'espèce est inspiré de la loi vaudoise du 11 décembre 1990 sur la mobilité douce et les transports publics (BLV 740.21). Par site propre, on entend tout site aménagé exclusivement pour les transports publics et utilisé uniquement par ceux-ci. Ils n'existent généralement que pour le tram, mais sont aussi envisageables pour le bus, le trolleybus ou un funiculaire.

Art. 165 Commande du trafic local de voyageurs – Principe

Le trafic local de voyageurs est défini de manière négative à l'article 3 OITRV. Il s'agit « de trafic qui est exclu des prestations fédérales conformément à l'art. 28, al. 2, LTV [et] comprend des lignes servant à la desserte capillaire des localités. Une ligne sert à cette desserte lorsque les arrêts se trouvent, en règle générale, à moins de 1,5 km du point de liaison le plus proche avec le réseau supérieur des transports publics et que la distance entre les arrêts est courte ».

La loi sur les transports ne contient pas de disposition au sujet du trafic local des voyageurs. Mais, dans la pratique, ce sont les communes constituées en communautés régionales de transport, Mobul et l'Agglomération de Fribourg, qui commandent du trafic local. L'Etat n'est pas associé à la procédure de commande, mais participe financièrement à une hauteur de 57.5 % selon l'article 41b LTr. Aussi, il convient de relever que l'Etat peut uniquement participer à l'offre de trafic local lorsqu'elle est commandée par les communautés régionales de transport. Une commune qui ne fait pas partie d'une telle communauté et qui souhaiterait par exemple commander une offre de bus urbain ne peut pas, selon les bases légales actuelles, profiter d'un soutien financier de l'Etat.

Par conséquent, l'alinéa 1 pose le principe selon lequel les communes peuvent commander des offres de trafic local de voyageurs à condition qu'elles ne concurrencent pas une ligne de

trafic régional. Une commune peut commander l'offre en son nom ou via une communauté régionale de transport.

L'alinéa 2 prévoit que l'Etat soit associé à la commande lorsqu'il participe au financement. Le principe de co-commande reflète ainsi le principe « qui commande, paie » puisque l'Etat prend, déjà sur la base de la loi sur les transports, à sa charge la majorité des coûts.

L'alinéa 3 définit les conditions qui doivent être remplies pour que l'Etat participe à la commande et par conséquent au financement d'une offre de transport local de voyageurs. Les exigences détaillées seront fixées dans le règlement d'exécution.

Art. 166 Commande du trafic local de voyageurs – Procédure de co-commande

Cet article est orienté par la procédure fédérale pour la commande de trafic régional de voyageurs. En cas de co-commande, la commune conduit la procédure, examine les offres des entreprises de transport et les soumet à l'Etat. En cas d'accord, la commune et l'Etat concluent une convention d'offre (al. 3).

À titre exceptionnel, l'Etat a la possibilité de commander seul une offre de trafic local qui revêt un intérêt public particulier. La répartition des coûts d'exploitation entre l'Etat et la commune reste cependant la même.

Art. 167 Convention d'offre

Cet article définit le contenu des conventions d'offres. Il est également inspiré de la législation fédérale (art. 31a LTV). Une convention d'offre est conclue lors de chaque commande, qui a en principe lieu tous les deux ans (art. 31b LTV).

Il convient de distinguer la convention d'offre de la convention d'objectif (cf. art. 163). Cette dernière est pluriannuelle et pose les conditions-cadres pour les offres. Les conventions d'objectifs permettent en principe un meilleur pilotage, car elles tracent la voie entre les objectifs stratégiques (à long terme) et les conventions d'offre.

Art. 168 Affectation de l'excédent aux comptes

Cette disposition renvoie au règlement d'exécution étant donné qu'il s'agit de règles très détaillées. Au niveau fédéral, l'article 37 al. 2 et 3 LTV prévoit des règles d'affectation de la plus-value pour le trafic régional de voyageurs : « Lorsque les recettes et les prestations financières fournies par la Confédération et les cantons dépassent les dépenses globales d'un secteur de transport bénéficiant d'indemnités, l'entreprise affecte au moins deux tiers de cet excédent à une réserve spéciale destinée à couvrir les futurs déficits des secteurs indemnisés. Si cette réserve spéciale atteint 25 % du chiffre d'affaires annuel des secteurs bénéficiant d'indemnités ou si elle atteint 12 millions de francs, le bénéfice est à la libre disposition de l'entreprise »

Art. 169 Communautés tarifaires

Cet article pose le but d'une communauté tarifaire ainsi que la forme de l'association de l'Etat à une telle communauté. Plusieurs communautés tarifaires concernent le canton de Fribourg, dont la plus importante est Frimobil. Il peut y avoir parfois superposition des zones de ces communautés tarifaires.

5.4 Financement

5.4.1 Principes

Art. 170 Déficit d'exploitation

Cet article pose le principe du financement ordinaire des offres en transport public. Ces principes sont repris de l'article 30 LTr. L'alinéa 1 précise l'objet du financement.

Art. 171 Participation de tiers

Les « grands générateurs de trafic » sont différents types de constructions tels que des entreprises, des bâtiments publics, des installations de tourisme et loisirs, des centres commerciaux, etc. Les grands générateurs de trafic, et tout particulièrement les centres commerciaux à fort impact territorial, exercent d'importants effets sur le territoire dont notamment une surcharge des réseaux de transports, en raison de la mobilité induite.

Cette disposition introduit donc le principe de participation financière d'un grand générateur de trafic aux mesures de transports publics qu'il provoque ou aux études de circulation, comptages et enquêtes du trafic permettent d'obtenir les informations utiles et nécessaires pour, cas échéant, prendre des mesures propres à améliorer la situation et réduire les nuisances causées par un générateur de trafic supplémentaire.

Le règlement d'application détermine les critères et modalités de financement.

Il convient de relever que le plan directeur cantonal définit, au thème 106, comme générateur de trafic tout projet touristique ou de loisirs ou toute entreprise provoquant plus de 2'000 trajets de trafic motorisé (les poids lourds étant comptés deux fois) par jour.

Art. 172 Conditions d'octroi pour les entreprises de transport

Cette disposition pose les principes s'appliquant aux entreprises de transport afin d'assurer un financement transparent. Ils sont en grande partie issus de la législation fédérale et sont déjà appliqués dans le cadre des procédures d'offres.

5.4.2 Aide à l'exploitation

5.4.2.1 Contributions financières ordinaires

Art. 173 Aide à l'exploitation – Trafic régional de voyageurs

L'alinéa 1 rappelle l'article 28 al. 1 LTV., la part de l'indemnité prise en charge par la Confédération pour les offres de trafic régional commandées par la Confédération et les cantons est de 55 % pour le canton de Fribourg selon l'annexe 2 de l'OITRV, qui se fonde sur l'article 30 al. 1 LTV.

Les alinéas 2 et 3 sont repris de l'article 41a LTr. Concernant le calcul de la répartition de l'indemnité entre les communes, les articles 13a et 13b du règlement d'exécution de la loi sur les transports en fixent le principe ainsi que le coefficient de pondération de l'offre de transport. Selon l'alinéa 3 de l'avant-projet, il est prévu de continuer de régler les modalités de calcul dans le règlement d'exécution, mais en facilitant la méthode.

Une variante est proposée pour la répartition de la part communale entre les communes. Le calcul du chiffre pondéré par l'offre de transport étant fastidieux, il est proposé de simplifier

de manière conséquente la méthode de calcul, qui serait inscrite directement dans la loi et se baserait uniquement sur le chiffre de la population dite légale des communes. Cela aurait cependant un grand impact sur la répartition entre les communes (cf. tableau en annexe). En principe, les communes des agglomérations verraient leur participation réduite par exemple de 46 % (Fribourg, - 2 millions de francs), 19 % (Guin, - 114'441 francs) ou 7 % (Villars-sur-Glâne, - 60'089 francs). Les communes en dehors des zones urbaines verraient en principe leur participation augmentée de 16 % (Hauterive, + 21'775 francs), 26 % (Estavayer, + 125'720 francs), 90 % (Bas-Intyamon, + 42'782 francs) ou 377% (Morlon, + 30'171 francs).

Art. 174 Aide à l'exploitation – Trafic local de voyageurs

Cet article est l'équivalent de l'article 173 pour le trafic local de voyageurs.

Les alinéas 2 et 3 sont repris de l'article 41b LTr.

Il convient de relever que, étant donné que l'offre de transport varie moins entre les communes des agglomérations, la variante de calcul proposée à l'article 173 al. 3 aurait moins d'incidences sur le taux de participation de chaque commune qu'en ce qui concerne le trafic local.

5.4.2.2 Contributions financières extraordinaires

Art. 175 Lignes ou prestations d'essai

Cette disposition correspond à l'article 40 LTr. L'objectif est de soutenir des lignes ou prestations d'essai afin de développer une offre en transports publics efficace et économiquement rentable. Au début, ce type d'offre ne remplit que rarement les conditions posées par la Confédération pour l'indemnisation. Il convient donc d'accorder une aide financière de l'Etat pour développer l'offre. Les exigences détaillées pour qu'une telle aide puisse être accordée par l'Etat seront définies par le règlement d'exécution.

La durée de l'aide accordée pour une période d'essai ou de nouvelles prestations est augmentée à cinq ans (au lieu des trois ans prévus par la LTr) ainsi que le taux maximal de la contribution à maximum 55 % (au lieu des 30 % prévus par la LTr). Le taux de 55 % correspond à celui de la participation financière ordinaire maximale de l'Etat au trafic régional des voyageurs (art. 174 al. 2), afin de ne pas créer de fausses incitations.

Le plan directeur cantonal fixe les objectifs et les principes de la stratégie d'urbanisation et de densification du territoire du canton. Le territoire d'urbanisation y a été défini « en tenant compte de la qualité de la desserte ». Cette condition préalable permet d'assurer que le territoire se développe en priorité là où les parts des déplacements en transports publics et en mobilité douce des personnes peuvent être les plus importantes afin d'anticiper au mieux la forte croissance d'habitants et d'emplois attendue. Par conséquent, une commune peut avoir un intérêt à introduire une ligne d'essai pour développer sa qualité de desserte. L'Etat ne participera cependant au financement que s'il le juge nécessaire, comme précisé à l'alinéa 1. Il peut également exiger au préalable l'établissement d'une étude d'opportunité.

Art. 176 Projets pilotes

Cette nouvelle disposition permet à l'Etat de soutenir l'innovation dans le domaine des transports publics, ce qui fait partie des objectifs de la nouvelle loi.

Art. 177 Transport de personnes en situation de handicap

Cette disposition reprend l'article 43 LTr.

Art. 178 Communautés et mesures tarifaires

L'alinéa 1 reprend l'article 42 LTr. L'alinéa 2 rappelle le principe selon lequel aucune subvention n'est accordée pour les frais administratifs et les coûts d'exploitation déjà indemnisés par les commanditaires.

5.4.3 Aide aux investissements

Art. 179

Cet article permet le subventionnement d'investissements des entreprises de transports publics. Les lettres a à d de l'al. 1 reprennent les dispositions actuelles de la loi sur les transports (art. 35). Seule la lettre e est nouvelle et sert à financer des projets de modernisation et digitalisation.

L'alinéa 2 réserve l'aide financière accordée aux infrastructures de transports publics sur la base des art. 112 et 113 (projets d'agglomération).

6 Transport de personnes en taxis et voitures de transport avec chauffeur

Art. 180 Régime d'autorisation – Principe

A titre d'introduction, il convient de relever que l'arrivée de nouveaux concurrents sur le marché de l'intermédiation de courses, tels que la société américaine Uber, a généré, à de nombreux endroits, des conflits avec les prestataires établis. Cette situation s'explique par le fait que le secteur touché par cette nouvelle concurrence, et en particulier les taxis, est fortement réglementé, en raison des caractéristiques des prestations fournies et du fait que le facteur travail représente une majeure partie de ces prestations.

Les courses dans des véhicules pris à une station et les courses dans des véhicules hélés dans la rue sont en général réservées aux taxis sous autorisation et réglementées au niveau local. En revanche, les courses sur commande peuvent être réalisées également par des services de voitures de transport avec chauffeur, dit « de limousine », lesquels, contrairement aux taxis, ne sont généralement pas soumis à une réglementation. Les courses sur commande réalisées par des services de limousine sont donc souvent moins strictement réglementées que les courses dans des véhicules pris à une station ou hélés dans la rue, c'est-à-dire essentiellement des taxis, ce qui s'explique par les caractéristiques des prestations proposées par ces derniers. Dans les deux cas, il s'agit de services de transport professionnel de personnes sans horaire ni tracé particulier, contre une rémunération définie à l'avance et dans une voiture automobile des catégories M1 ou M2 jusqu'à 3,5 tonnes au sens du droit fédéral, dite limousine. Le véhicule de taxi se distingue de la limousine par son enseigne lumineuse « taxi », qui le rend facilement identifiable, ainsi que par son droit d'usage accru, respectivement exclusif, du domaine public, lui permettant de s'arrêter aux stations de taxis dans l'attente de clients et d'utiliser des voies ou places qui ne sont pas accessibles à tous les véhicules. Les services de limousine sont en revanche mis à disposition sur commande ou réservation préalable et n'ont pas de droit d'usage accru du domaine public.

Cet article introduit la réglementation, au moyen d'autorisations, des activités de transports de personnes à titre professionnel en taxi et en limousine ainsi que des activités d'intermédiaire, qui mettent en relation un chauffeur avec un client ou une entreprise de taxi au moyen d'un support téléphonique, électronique ou autre, dans un but d'assurer une égalité de traitement entre les différents acteurs et de permettre un contrôle de ces activités.

- > Taxis : L'alinéa 1 introduit l'obligation pour le chauffeur de taxi de se munir d'une carte de taxi ainsi que d'une autorisation de véhicule de taxi pour son véhicule. De plus, les communes peuvent prévoir une autorisation de stationnement de taxi afin de permettre aux taxis d'utiliser de manière accrue, respectivement exclusive, le domaine public communal.
- > Limousines : L'alinéa 2 introduit l'obligation pour le chauffeur d'une limousine de se munir d'une carte de limousine. Pour le véhicule, le chauffeur doit obtenir une vignette.
- > Diffuseurs de courses : Finalement, toute activité d'intermédiaire entre les clients et les chauffeurs ou les entreprises de taxis, telle que les services offerts par la société Uber, nécessite une autorisation de diffuseur de course.

Art. 181 Régime d'autorisation – Exceptions

L'alinéa 1 formule à titre non exhaustif les exceptions au principe formulé à l'article 181. Les services de taxis et de limousines doivent être distingués des transports de personnes en situation de handicap (article 177 de l'avant-projet), de travailleurs et travailleuses, d'ambulances, etc. Ces types de transports sont en partie soumis à autorisation cantonale selon la loi fédérale sur le transport des voyageurs (article 159 de l'avant-projet).

L'alinéa 2 relève de la législation relative au marché intérieur. La loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI ; RS 943.02) confère le droit de fournir des prestations par-delà les frontières cantonales ou communales (liberté de prestation transfrontalière) ainsi que celui de fonder un deuxième établissement (succursale) au lieu de destination (liberté d'établissement). Dans les deux cas, les prestataires peuvent en principe continuer de fournir leurs services conformément aux prescriptions du lieu de provenance. Cependant, si les prescriptions d'accès au marché du lieu de provenance et de destination ne sont pas équivalentes, ils peuvent faire l'objet de restrictions aux conditions de l'article 3 LMI, à savoir moyennant le respect des principes d'égalité de traitement des prestataires externes et de proportionnalité et dans la mesure indispensable à la préservation d'un intérêt public prépondérant. Dans le cas d'espèce, les titulaires de permis ou d'autorisations équivalentes pour l'exercice de la profession de chauffeur de taxi ou de limousine peuvent déposer des passagers dans le canton de Fribourg, prendre en charge à cette occasion de nouveaux passagers lors de la course de retour, ainsi que traverser le canton pour se rendre dans un autre canton.

Art. 182 Autorisations – Carte de taxi

Cet article énonce à l'alinéa 1 les exigences minimales cumulatives auxquelles les chauffeurs de taxi doivent satisfaire pour l'octroi de la carte de taxi et il définit à l'alinéa 2 le caractère de cette carte. Les exigences minimales sont inspirées de la loi zurichoise « Gesetz über den

Personentransport mit Taxis und Limousinen (PTLG) », qui n'est pas encore entrée en vigueur.

Il convient de relever que, s'agissant du permis de conduire, les prescriptions fédérales en matière de circulation routière prévoient que le chauffeur concerné doit disposer, outre d'un permis de conduire de catégorie B, d'une autorisation pour le transport de personnes à titre professionnel, autorisation liée notamment au passage d'un examen pratique et théorique supplémentaire (art. 8, 11b, 25 et 27 de l'ordonnance du 26 octobre 1976 réglant l'admission à la circulation routière (OAC ; RS 741.51)). Le caractère professionnel de tels transports de personnes est défini par les critères inscrits à l'article 3 al. 1^{bis}, de l'ordonnance du 6 mai 1981 sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules légers affectés au transport de personnes et de voitures de tourisme lourdes (OTR 2 ; RS 822.222). Le transport de personnes dans des véhicules de location avec chauffeur est aussi considéré comme transport professionnel de personnes (art. 3 al. 1^{er} OTR 2).

Art. 183 Autorisations – Autorisation de véhicule de taxi

Cet article énonce à l'alinéa 1 les exigences minimales cumulatives auxquelles les véhicules de taxi doivent satisfaire pour l'octroi de l'autorisation de véhicule de taxi. Les exigences minimales sont inspirées de la loi zurichoise « Gesetz über den Personentransport mit Taxis und Limousinen (PTLG) ».

Il convient de relever que, outre les prescriptions fédérales relatives à la durée du travail, à la conduite des chauffeurs, s'appliquent aussi différentes prescriptions relatives aux véhicules. Celles-ci prévoient que les véhicules des chauffeurs soumis à l'OTR 2 doivent être équipés d'un tachygraphe numérique ou analogique (art. 100 al. 1, let. b et c, et al. 2, 3 et 4 de l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers OETV ; RS 741.41), lequel doit être contrôlé, réparé et recontrôlé par un atelier bénéficiant de l'autorisation correspondante (art. 101 OETV). Les véhicules doivent également être contrôlés annuellement (art. 33 al. 2 let. a ch. 1 OETV). L'affectation d'un véhicule au transport professionnel de personnes doit par ailleurs être inscrite dans le permis de circulation (art. 80 al. 2 OAC).

Art. 184 Autorisations – Autorisation de stationnement de taxi

Cette disposition précise l'article 11 let. a LALCR, qui stipule que les communes sont compétentes pour autoriser l'exploitation d'entreprises de taxis qui occupent le domaine public communal, sous réserve de la législation sur le domaine public, et édictent à ce sujet un règlement qui est soumis pour approbation à la Direction mentionnée à l'article 3 LALCR.

Art. 185 Autorisations – Carte de limousine

Cet article énonce à l'alinéa 1 les exigences minimales cumulatives auxquelles les chauffeurs de véhicules de limousine doivent satisfaire pour l'octroi de la carte de limousine, notamment en renvoyant à l'article 183, et il définit à l'alinéa 2 le caractère de cette carte. Les exigences minimales sont inspirées de la loi zurichoise « Gesetz über den Personentransport mit Taxis und Limousinen (PTLG) ». Il convient de préciser relativement à l'alinéa 1 let. b que « la personne au nom de laquelle les courses sont effectuées » peut être un employeur ou une employeuse de même qu'un-e mandant-e.

Afin qu'une limousine puisse être identifiée comme telle par les clients ainsi que les autorités de surveillance, elle doit être équipée d'une vignette qui est placée selon l'alinéa 3 à un endroit bien visible du véhicule, par exemple derrière le pare-brise ou derrière la vitre du passager avant.

Art. 186 Autorisations – Autorisation de diffuseur de course

Cet article pose le principe de réglementation de toute activité d'intermédiaire, comme dans d'autres cantons (Genève, Vaud et Zurich). Il énonce à l'alinéa 1 les exigences minimales cumulatives auxquelles les diffuseurs de courses doivent satisfaire pour l'octroi de l'autorisation et à l'alinéa 2 les informations qui doivent être transmises avec la demande. Les exigences sont inspirées de la loi vaudoise du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (BLV 930.01).

Art. 187 Règles d'exploitation – Obligation d'information

Cette disposition pose le principe de transparence et permet aux clients ainsi qu'aux autorités de surveillance de facilement identifier le chauffeur du véhicule de transport.

Art. 188 Règles d'exploitation – Journal de bord

Le journal de bord permet, à défaut de tachygraphe, aux autorités de surveillance de contrôler le respect des dispositions liées à la durée de travail. Cette exigence permet à l'autorité compétente de procéder à des contrôles et de détecter d'éventuelles fraudes de la part de chauffeurs.

Art. 189 Règles d'exploitation – Tarifs

Les alinéas 1 et 2 servent à la protection des clients.

Concernant l'alinéa 3, il convient de relever qu'un régime tarifaire fixe violerait la liberté économique selon la jurisprudence du Tribunal fédéral. Seule la fixation de tarifs maximums est admissible. Toutefois, ces derniers ne peuvent être fixés que pour protéger les clients contre les abus et ne peuvent être motivés par la politique économique.

Art. 190 Obligations de diffuseurs de courses

L'alinéa 1 introduit, comme dans d'autres cantons, l'obligation pour les diffuseurs de courses d'attribuer des courses uniquement à des chauffeurs titulaires d'une carte de taxi ou de limousine et donc uniquement à des chauffeurs qui exercent leur activité à titre professionnel. Il est en effet important que les diffuseurs de courses ne cautionnent pas – y compris par négligence – l'exercice illégal de la profession, voire l'exercice de la profession avec un véhicule non conforme aux exigences posées. Cette condition exclut par conséquent la diffusion de courses à des chauffeurs exerçant une activité non professionnelle et qui exécutent des courses dans leur véhicule privé, comme le propose par exemple le service « UberPop » (qui n'est cependant pas proposé en Suisse actuellement).

L'alinéa 2 concerne le registre à tenir à jour. L'obligation de la tenue d'un registre permet à l'autorité de connaître quelles sont les entreprises actives sur le marché, élément d'importance dès l'instant où celles-ci entretiennent un lien direct avec les chauffeurs.

L'alinéa 3 impose aux diffuseurs de courses de veiller au respect des exigences minimales qui s'appliquent aux chauffeurs. Il s'agit là d'un rappel des obligations communes aux autres entreprises de la branche de transports de personnes à titre professionnel.

Art. 191 Mesures administratives et pénales

Les autorisations définies à l'article 180 peuvent être retirées à tout moment temporairement ou définitivement si les exigences ne sont plus remplies, en cas de récidive ou en cas d'infractions répétées ou graves aux dispositions du présent chapitre. Les infractions doivent avoir un lien étroit avec les dispositions concernant les taxis et les limousines. Le lieu de l'infraction n'est pas pertinent, c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire que ce soit celui de l'octroi de l'autorisation.

Les dispositions générales du droit administratif s'appliquent aux mesures administratives. En particulier, les mesures doivent être proportionnées. Elles peuvent être ordonnées indépendamment des mesures pénales.

Art. 192 Emoluments

Cette disposition pose le principe de la perception d'émoluments par les autorités en charge de l'octroi des autorisations, afin de couvrir les coûts engendrés par l'exécution de leurs tâches.

Art. 193 Compétence

Cette disposition règle la compétence pour établir les autorisations selon les articles 180 et suivants, ainsi que pour prononcer les mesures administratives et pénales (article 194).

La compétence actuelle relève des communes selon l'article 11 let. a LALCR, qui stipule que les communes compétentes pour autoriser l'exploitation d'entreprises de taxis qui occupent le domaine public communal, sous réserve de la législation sur le domaine public, édictent à ce sujet un règlement qui est soumis pour approbation à la Direction mentionnée à l'article 3 LALCR. Il est proposé d'étendre cette compétence communale aux autres autorisations.

En tant que variante, il est proposé de transmettre cette tâche, à l'exception de l'autorisation de stationnement de taxi (article 184), à l'Etat pour assurer une égalité de traitement sur l'entier du territoire fribourgeois. Le règlement d'exécution fixerait quel service ou autre établissement est compétent.

7 Voies de droit

Art. 194 Voies de droit

Cet article prévoit une dérogation aux voies de droit usuelles, qui mènent au Préfet selon l'article 154 LCo. Etant donné que les transports publics et la mobilité de manière générale sont un domaine particulier et technique, il est judicieux de prévoir la Direction comme autorité de recours pour toute décision communale qui est rendue en application de la nouvelle loi. La Direction pourra également, si besoin, obtenir un soutien de ses Services spécialisés pour le traitement des recours.

8 Dispositions transitoires

Art. 195 Plan du réseau des routes cantonales

Le plan du réseau des routes cantonales détermine les routes cantonales. Son adoption relève selon l'article 12 de la compétence du Conseil d'Etat. La présente disposition prévoit, à titre transitoire, que le Conseil d'Etat adopte le nouveau plan, en se fondant sur les critères définis à l'article 32, à la date de l'entrée en vigueur de la loi.

De plus, aujourd'hui, certaines routes ont un statut cantonal alors qu'elles n'en ont plus la fonction, compte tenu de l'extension des localités, de l'urbanisation, de l'ouverture d'autres routes, etc.

Par conséquent, le projet du plan est inclus ci-dessous dans le présent rapport à titre indicatif. Il donne ainsi un aperçu de l'état du réseau lorsque l'article 32 est appliqué. Quelques tronçons sont modifiés. Les routes en couleur verte sont rajoutées au réseau tandis que celles en orange en sont supprimées.

Des plans explicatifs (en annexe) indiquent les raisons qui mènent aux modifications.

Il ressort du plan que les tronçons suivants seront modifiés :

Tronçons modifiés par le futur plan du réseau des routes cantonales		
Tronçon	Evolution	Distance (km)
Vuisternens – Sorens	Ajout	13.9
Prez-vers-Noréaz – Grolley	Ajout	7.1
Misery – Courtepin	Ajout	5.4
Kerzers – Gurbru	Ajout	1.6
La Roche – Départ télécabine	Ajout	3.9
Zollhaus – Sangernboden (BE)	Ajout	1.7
Jaun – Ablandschen (BE)	Ajout	4.6
Châble – Mussillens	Suppression	3.5
Mussillens – Montet	Suppression	2.2
Villeneuve (FR) – Praratoud	Suppression	4.8
Combremont-lePetit (VD) – Forel-sur-Lucens (VD)	Suppression	1.1
Attalens – Granges	Suppression	2.5
Bouloz – Le Poyet	Suppression	6.3
Vaulruz – Sâles	Suppression	2.3
Fuyens – Massonnens	Suppression	1.6
Le Mouret – St. Silvestre	Suppression	1.5
St. Wolfgang – Düdingen	Suppression	2.3
Total		+ 10

5 COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS FINALES

5.1 Introduction

L'avant-projet fusionnant la loi sur les routes et la loi sur les transports, celles-ci doivent être abrogées. Il peut en aller de même de la loi d'application du 14 février 1961 de la loi fédérale sur les routes nationales, qui est devenue obsolète au vu de la législation fédérale exhaustive en la matière.

Pour ce qui est des dispositions modificatrices, de manière générale, des adaptations terminologiques sont nécessaires dans un certain nombre de lois. Il s'agit notamment de renvoyer à la législation sur la mobilité au lieu de la législation sur les routes ainsi que de remplacer les mentions de routes par infrastructures (ou itinéraires) de mobilité.

Le terme de sentier (public) est supprimé du droit fribourgeois. En effet, le chemin, selon le sens qui lui est donné par l'avant-projet, englobe cette réalité. Chemin public est remplacé par passage public, lorsqu'il a le sens d'itinéraire et non d'infrastructure.

Les modifications importantes sont commentées ci-dessous.

5.2 Loi du 21 août 2020 sur les agglomérations (LAgg ; RSF 140.2)

L'article 4 de cette loi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 est déplacé à l'article 113 de l'avant-projet parce que ce dernier est supposé regrouper toutes les règles relatives à la mobilité.

5.3 Loi du 10 février 2012 d'application du code civil suisse (LACC ; RSF 210.1)

Art. 34 Immeubles sans maître (CCS 658, 664)

L'alinéa 1 réalise un changement important, qui est répercuté à l'article 4 LDP, en disposant que les biens sans maître deviennent propriétés des communes et non plus de l'Etat. Les communes, plus au fait des réalités locales, sont plus à même que l'Etat de s'occuper des biens sans maître et cette règle est largement majoritaire dans les cantons voisins. Les alinéas 2 et 3 précisent la procédure. L'alinéa 4, inspiré du droit valaisan, vise à éviter aux communes d'avoir à répondre de défauts dont elles ne sont pas à l'origine.

5.4 Loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (LS ; RSF 411.0.1)

L'actuel article 17 LS, consacré au transport scolaire, est intégré dans une nouvelle section dévolue à la mobilité scolaire.

Art. 16a Définition

Cet article pose une définition large de la mobilité scolaire, qui comprend aussi celle des employés des établissements scolaires.

Art. 16b Planification

Cet article rend attentif à penser la mobilité scolaire déjà dans la planification des établissements scolaires et non à leur mise en service.

Art. 16c Mesures

L'alinéa 1 concrétise l'exigence développée par la jurisprudence sur la base de l'article 19 Cst. (garantie du droit à un enseignement de base), selon laquelle le chemin de l'école ne doit pas constituer une entrave inacceptable à la fréquentation de l'école, par sa longueur ou sa dangerosité excessives.

Les alinéas 1 et 2 reprennent les critères développés relativement à l'acceptabilité d'un trajet scolaire. Ce sont les suivants : la personne de l'élève, la nature du chemin et la dangerosité du trajet.

Pour ce faire, la documentation technique 2.262 du Bureau de prévention des accidents (bpa) distingue deux types de mesures, constructives ou organisationnelles.

L'alinéa 3, pour des raisons de proportionnalité, n'impose pas l'établissement d'un plan de mobilité scolaire dans tous les cas, mais seulement lorsque cela apparaît nécessaire. Un plan de mobilité scolaire permet de concevoir de manière globale les déplacements générés par les établissements scolaires et de proposer des solutions qui tiennent compte de l'ensemble des problèmes identifiés. Il est recommandé par le bpa et fait l'objet d'une popularité croissante.

5.5 Loi d'application du 12 novembre 1981 de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR ; RSF 781.1)

L'article 5 précise les compétences en matière de circulation et signalisation routières, en exécution de la LCR. Deux variantes sont mises en consultation à propos de l'attribution de ces compétences.

La première variante conserve la compétence de la DAEC pour l'ensemble des itinéraires de mobilité et dispose que cette dernière peut la déléguer, partiellement ou complètement, aux communes qui ont un service technique et en font la demande. Cette règle de délégation de compétence est reprise de la pratique. Actuellement, seule la Ville de Fribourg jouit d'une telle délégation. Avec cette variante, l'Etat garde une vue d'ensemble sur toutes les mesures de signalisation, en particulier les limitations de vitesse, prises sur le territoire fribourgeois indépendamment de la propriété. Sont ainsi limités les risques que soient prises des mesures inadéquates ou nuisant à la cohérence de la circulation, notamment par manque de compétence ou pression populaire.

La deuxième variante répartit ces compétences entre la DAEC, pour les itinéraires de mobilité passant sur un bien-fonds en propriété de l'Etat, et les autres itinéraires en compétence des communes. Cette variante, qui est la règle dans plusieurs cantons voisins, valorise l'autonomie de la commune, qui est considérée comme mieux à même de décider, de par sa meilleure connaissance des réalités locales. L'obligation de demander un préavis au SPC et à la Police cantonale (art. 11 al. 1 let. c) constitue un garde-fou. Cette attribution de compétence permet aussi de simplifier et d'accélérer les procédures. En effet, ainsi la commune compétente pour construire ou réaménager une infrastructure de mobilité, l'est aussi pour décider des mesures durables de circulation sur cette dernière. Pour que la DAEC, en tant qu'autorité de surveillance des routes, puisse exercer un contrôle sur l'exercice de ces compétences par les communes, l'article 12a la désigne comme autorité de recours, au lieu du Préfet.

5.6 Loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux ; RSF 812.1)

Les ouvrages pour la navigation concessionnée étant des infrastructures de mobilité, les dispositions y relatives sont déplacées dans l'avant-projet. Ils sont intégrés dans les infrastructures de transports publics et sont indiqués dans la liste exemplative de l'article 62 de l'avant-projet, sous la dénomination plus générale d'installations portuaires et de voies navigables. Les dispositions spécifiques, en particulier les réserves de l'article 37 al. 3 et 4 LCEaux sont reprises à l'article 65 de l'avant-projet. Pour le surplus, les règles de construction, de financement et d'entretien des infrastructures de transports publics s'appliquent. Elles sont similaires aux règles supprimées dans la loi sur les eaux, notamment en ce qu'elles prévoient l'application du critère de l'intérêt à la répartition des coûts entre plusieurs parties intéressées.

5.7 Loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF ; RSF 917.1)

Le nouvel alinéa 4 de l'art. 18a LAF est le pendant de l'article 2 al. 3 de l'avant-projet et vise à clarifier la limite entre les champs d'application respectifs de ces deux lois.

Les modifications des articles 95, 96 et 157 LAF visent à adapter la définition du statut des chemins d'amélioration foncière après le remaniement parcellaire aux nouvelles réalités de

l'avant-projet, qui a notamment supprimé la décision d'affectation ou de désaffectation à l'usage commun. Elles n'enlèvent aucune compétence aux syndicats et aux communes.

5.8 Loi du 6 novembre 1986 sur les réclames (LRec ; RSF 941.2)

Il a d'abord été envisagé d'intégrer dans l'avant-projet les règles régissant les réclames routières, mais il est apparu qu'il était nécessaire pour ce faire de commencer par une révision de la loi sur les réclames, ce qui sortait du cadre de l'avant-projet. En attendant, il est néanmoins profité de l'occasion pour proposer une simplification de la procédure applicable à toutes les réclames dont la création nécessite un permis de construire.

5.9 Loi du 13 octobre 2005 sur le tourisme (LT ; RSF 951.1)

La décision de réunir l'ensemble des règles sur la mobilité dans une seule et même loi implique de retirer de la loi sur le tourisme les règles sur les chemins de randonnée et le cyclotourisme. A l'exception de la distinction entre les réseaux de randonnée principaux et secondaires (art. 66 LT) jugée peu utile, toutes les règles spécifiques de la loi sur le tourisme ont été reprises dans l'avant-projet, en étant éventuellement adaptées ou en se fondant dans des dispositions plus générales. Il convient de relever qu'une révision totale de la loi est actuellement en cours et qu'une coordination aura lieu ultérieurement.

5.10 Référendum et entrée en vigueur

Conformément à l'article 149 LGC, cette disposition finale mentionne à quels référendums la loi serait soumise. Il s'agit, en vertu des articles 45 et 46 Cst. FR, du référendum législatif facultatif et du référendum financier obligatoire.

Selon l'article 45 al. 1 let. b Cst. FR, les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle d'un montant évalué à au moins 1 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil sont soumis au référendum financier obligatoire.

D'après l'article 25 LFE, les dépenses soumises au referendum financier selon les articles 45 et 46 Cst. peuvent être uniques ou périodiques. Dans ce second cas, le montant déterminant correspond au total des dépenses estimées pour les cinq premières années d'application de la loi (art. 25 al. 2 LFE).

Selon l'ordonnance du 1^{er} septembre 2020 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat (RSF 612.21), 1 % des dépenses des derniers comptes de l'Etat correspond à 38'708'522 francs.

En l'occurrence, indépendamment des options de compensation présentées ci-après, qui ne font pas encore l'objet d'une disposition concrète, le montant des dépenses entraînées par l'avant-projet à prendre en compte (85 millions de francs, soit 17 millions x 5 ans) dépasserait 1% dépenses des derniers comptes de l'Etat.

De plus, ce montant de nouvelles dépenses nécessiterait une adoption à la majorité qualifiée du Grand Conseil, en vertu de l'article 141 al. 2 LGC.

6 CONSÉQUENCES

6.1 Effets sur la répartition des tâches Etat-Communes et incidences financières

Dans l'examen des effets de l'avant-projet sur la répartition des tâches Etat-Communes et des conséquences financières, il convient de distinguer au moins trois éléments :

- > Les modifications des responsabilités en matière de financement des tâches publiques. Certaines tâches actuellement financées par les communes, seules ou conjointement avec l'Etat, seront à l'avenir financées par l'Etat, ou à un taux de répartition différent (cf. 6.1.1). Il s'agit, par exemple, de la participation de l'Etat aux frais des objets à caractère édilitaire indispensables pour la route cantonale (art. 103 al. 2), qui ne seront, dans ce cas, plus entièrement, à la charge des communes. Les modalités de cette participation de l'Etat, notamment son taux, sont définies par le règlement d'exécution.
- > L'avant-projet engendre des coûts supplémentaires à l'Etat du fait de prestations nouvelles ou du fait de remplir une tâche publique de façon nouvelle (cf. 6.1.2). Il s'agit là de nouvelles dépenses au sens de l'article 23 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE ; RSF 610.1), parmi lesquelles on peut citer, par exemple, les compétences nouvelles données à l'Etat pour la participation à des études en vue de la construction ou le réaménagement de l'infrastructure ferroviaire qui ne sont pas financées par le fonds infrastructure ferroviaire fédéral (art. 112 let. a).
- > La compensation des conséquences financières de l'avant-projet au moyen de nouvelles recettes ou la modification de la répartition des ressources fiscales (cf. 6.1.3). Quatre options sont proposées, certaines d'entre elles permettant de compenser les conséquences financières de l'Etat et d'autres de rétablir également un équilibre financier entre l'Etat et les communes.

6.1.1 *Modification des tâches et du financement*

Les modifications proposées s'agissant de certaines tâches et de leur financement entraînent des charges supplémentaires pour l'Etat, qui correspondent à des charges en moins pour les communes. Il s'agit des modifications suivantes.

- > Selon l'article 103 al. 2, l'Etat participe aux frais des objets à caractère édilitaire indispensables pour la route cantonale, en application du principe « qui commande, paie ». Du moment où un objet est jugé comme étant indispensable au bon fonctionnement de la route cantonale, il perd son caractère local. L'Etat en assume aussi la construction et le réaménagement (art. 36 et 91) ainsi que l'entretien (art. 119).
- > Selon l'article 103 al. 3, l'Etat participe aux mesures de valorisation de traversée de localité (VALTRALOC), selon le trafic de transit, parce que ce dernier, lorsqu'il est suprarrégional et régional, relève de son niveau de compétence. Les modalités de calcul du trafic de transit ainsi que de la participation seront fixées dans le règlement d'exécution.
- > Selon les articles 108 al. 1 et 109 al. 2, l'Etat est désormais en charge, en principe, de la construction et du réaménagement ainsi que du financement des voies cyclables

cantoniales et des voies cyclables cantoniales mixtes hors localité. Il s'agit d'une modification des tâches, dans la mesure où l'Etat ne finance plus uniquement les voies cyclables sur et le long des routes cantoniales (art. 46 LR) ainsi que les pistes cyclables non adjacentes à la route cantonale en tant qu'itinéraires alternatifs à cette dernière (art. 54a al. 2 LR), mais toutes les voies cyclables qualifiées de cantoniales par le plan du réseau des voies cyclables, indépendamment de leur statut de propriété. Les coûts de réalisation du plan sectoriel vélo actuel sur sa durée de vie de vingt ans sont estimés grossièrement à 157 millions de francs. La charge financière modifiée peut donc être estimée à environ 8 millions de francs par année.

- > Selon l'article 110 en lien avec l'article 64, l'Etat, en tant que commanditaire d'offres de transports publics, est désormais en charge, en principe, de la construction et du réaménagement ainsi que du financement des arrêts et voies de bus faisant partie intégrante de la route. L'Etat est considéré comme commanditaire pour les offres de transport régional de voyageurs (art. 64 al. 2 et 164) ainsi que pour les offres de trafic local, pour autant qu'il les co-commande (art. 165 al. 3).

L'incidence financière annuelle de cette nouvelle tâche de l'Etat est estimée à environ 3,25 millions francs. Il s'agit d'un calcul très grossier. Le montant est calculé sur la base du projet de mise en conformité à la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées des arrêts sur routes cantoniales, qui s'élève à 26'535'000 francs, auxquels s'ajoute un montant similaire pour la mise en conformité des arrêts actuellement de la compétence des communes, qui représentent environ la moitié des arrêts du canton, soit un total d'environ 50 millions de francs. Si l'on étale le projet sur une période de 20 ans, cela donne 2,5 millions de francs par année. Concernant les voies de bus, un montant de 6 millions peut être articulé pour le plan d'agglomération de deuxième génération de l'agglomération de Fribourg, à réaliser dans les 8 ans, soit 0,75 million de francs par an.

- > Selon l'article 195, l'actualisation du plan du réseau des routes cantoniales, afin de le rendre conforme aux critères définis par la nouvelle loi (art. 32) a pour conséquence de classer 10 km de routes supplémentaires en routes cantoniales (cf. annexe). Ce n'est pas une modification des tâches à proprement parler, puisqu'il s'agit d'une actualisation, mais il convient tout de même de relever les coûts supplémentaires induits pour l'Etat. Les coûts d'entretien d'un kilomètre de route cantonale s'élevant à 50'000 francs, le total est de 500'000 francs pour 10 km.

Globalement, les modifications du financement sont les suivantes :

Modifications du financement des charges		
Article no	Objet	Incidence financière annuelle
103 al. 2	Objet à caractère édilitaire d'intérêt cantonal	500'000
103 al. 3	Trafic de transit	500'000
108 al. 1 et 109 al. 2	Voies cyclables cantoniales	8'000'000

110 en lien avec 63	Infrastructures de transports publics faisant partie intégrante de la route	3'250'000
194	Actualisation du plan du réseau des routes cantonales	500'000
Total		12'850'000

6.1.2 Nouvelles dépenses

La nouvelle loi introduit de nouvelles bases légales de subventionnement par l'Etat de divers projets et mesures s'inscrivant dans les objectifs de la loi. Il s'agit de bases légales potestatives qui dépendent de la volonté et des contraintes budgétaires de l'Etat, mais qui pourraient engendrer néanmoins des coûts supplémentaires. Il s'agit des aides financières suivantes.

- > Selon l'article 99, l'Etat peut encourager la mobilité durable, objectif principal de la nouvelle loi, en soutenant les énergies les moins nuisibles envers l'environnement, et la mobilité partagée. Selon une estimation très grossière annuelle, ce montant pourrait s'élever à environ 100'000 francs ;
- > Selon l'article 100, l'Etat peut soutenir l'innovation dans la mobilité. Il peut s'agir notamment d'améliorer l'utilisation des matières premières, le recyclage ou de développer l'économie circulaire et les modes de transports autonomes. Selon une estimation très grossière annuelle, ce montant pourrait s'élever à environ 100'000 francs.
- > Selon l'article 112 let. a et b, l'Etat peut participer à des études en vue de la construction ou au réaménagement d'infrastructures ferroviaires qui ne sont pas financées par des prestations fédérales versées en vertu de la loi fédérale sur les chemins de fer, telles que les infrastructures servant au trafic local. De plus, il peut participer à des études et à la construction ou au réaménagement d'autres infrastructures de transports publics d'importance régionale, telles qu'une gare routière. Concernant cette dernière, la charge financière annuelle peut être estimée, sur la base d'une proposition des transports publics fribourgeois en 2019, à 2'300'000 francs (investissement sur une période de 10 ans).
- > Selon l'article 115, l'Etat peut allouer des subventions à des investissements destinés à des installations de parc relais d'importance régionale et qui ne sont pas déjà financés par un projet d'agglomération. Le montant annuel de l'aide financière est estimé à 1,3 millions francs. Ce montant a été calculé sur la base des données suivantes : 918 places de parc standard simple pour les voitures, ce qui représente, en tenant compte du prix d'une place standard de 5'000 francs un montant de 4'590'000 francs ; 539 places en ouvrage, ce qui représente, en tenant compte du prix moyen d'une place de (35'000 francs), un montant total de 18'865'000 francs ; environ 1534 places de vélos à 1'500 francs la place, ce qui correspond à 2'301'000 francs. Les coûts totaux estimatifs seraient donc de 25'756'000 francs. Un subventionnement cantonal à hauteur de 50 % des aménagements planifiés représenterait 12'878'000 francs pour une période de 10 ans.

- > Selon l'article 164 al. 2, l'Etat peut financer, à titre de trafic régional de voyageur, des lignes de trafic local en site propre comme par exemple des trams. La participation de l'Etat à la prestation ou la ligne se fait sur la base du taux de prise en charge des coûts d'exploitation défini à l'article 173 al. 2. Il s'agit d'une participation de l'Etat qui est fixée en fonction de la croissance de la population et la densité de l'urbanisation. Actuellement, elle est de 55 %.

Par manque de projet concret actuel dans le canton, aucun montant de participation aux lignes de trafic local en site propre ne peut être articulé.

- > Selon l'article 176, l'Etat peut accorder une contribution financière aux projets pilotes dans le domaine des transports publics sur une durée de cinq ans (contre trois ans à l'art. 40 LTr). Le montant annuel est estimé à 100'000 francs ;
- > Selon l'article 179 al. 1 let. e, l'Etat peut accorder aux entreprises de transports publics une aide aux investissements pour des mesures liées au développement de la digitalisation. Le montant annuel est estimé à 100'000 francs.

Globalement, les nouvelles dépenses à la charge de l'Etat sont les suivantes :

Nouvelles dépenses		
Article no	Objet	Estimation annuelle
99	Mobilité durable et partagée	100'000
100	Innovation dans le domaine de la mobilité	100'000
112 let. a	Etudes en vue de la construction ou le réaménagement d'infrastructures ferroviaires pas financées par la Confédération	200'000
112 let. b	Etudes, construction ou réaménagement d'autres infrastructures de transports publics	2'300'000
115	Parcs relais	1'300'000
164 al. 2	Lignes de trafic local en site propre	-
176	Projets pilotes et lignes d'essai pour une durée supplémentaire de 2 ans	100'000
179 al. 1 let. e	Aide aux investissements pour des mesures liées au développement de la digitalisation	100'000
Total		4'200'000

6.1.3 Compensation financière

L'avant-projet a pour conséquence une charge supplémentaire pour l'Etat d'environ 17 millions de francs. Plusieurs options de compensation ont été évaluées et sont proposées afin de compenser ces conséquences financières pour l'Etat et, pour certaines d'entre elles, afin de rétablir un équilibre financier entre l'Etat et les communes conformément à l'un des buts de l'avant-projet (art. 2 al. 2 let f : assurer une répartition équilibrée et efficace des coûts entre l'Etat et les communes).

Il convient de relever que ces options ne font pas encore l'objet d'une disposition concrète dans l'avant-projet, car il s'agit en premier lieu de connaître l'avis des destinataires de la

consultation sur le principe des différentes options et la proposition d'éventuelles autres options. Les options suivantes sont mises en consultation :

- a) Une recette supplémentaire sous forme d'une "taxe d'utilisation" prélevée auprès des entreprises de transport pour la desserte d'un arrêt de bus.

Il s'agirait d'une taxe analogue à celle prévue actuellement à l'article 55 al. 2 LR en lien avec l'article 42 RELR, qui n'a d'ailleurs pas été reprise de manière implicite dans l'avant-projet (cf. art. 111 al. 2). L'Etat, en tant que commanditaire, est en principe en charge de la construction et du financement des arrêts de bus. Cette taxe servirait à couvrir les frais d'exploitation des arrêts de bus. Étant donné qu'un arrêt de bus est considéré comme une utilisation accrue du domaine public, les collectivités publiques peuvent, en tant que propriétaires du domaine public, soumettre l'utilisation de l'arrêt à l'obligation d'une autorisation et au paiement d'une taxe. Le montant annuel de cette recette serait d'environ 200'000 francs selon une estimation très grossière et n'est donc pas très conséquent.

Il convient de relever que cette recette ne proviendrait pas des communes, mais des entreprises de transports publics concessionnées. De plus, il y a un risque que la taxe soit considérée comme faisant partie des coûts d'exploitation des entreprises de transport public qui sont pris en charge par les commanditaires.

- b) Une recette fiscale supplémentaire sous forme de plafonnement des déductions fiscales pour les déplacements professionnels à 3'000 francs, comme cela existe pour l'impôt fédéral direct.

En vertu de l'article 26 al. 1 let. a de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11), les frais professionnels, dont font partie les frais de déplacement nécessaires entre le domicile et le lieu de travail, peuvent être déduits de l'impôt fédéral direct jusqu'à concurrence de 3000 francs. Cette disposition a été introduite suite à l'acceptation par le peuple, lors de la votation populaire du 9 février 2014, de l'arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF). Le plafonnement des déductions était une des mesures proposées afin d'alimenter le FIF (recette supplémentaire d'environ 200 millions de francs) et de compenser les besoins financiers de la Confédération, suite au redécoupage des tâches entre la Confédération et les cantons.

Au niveau cantonal, les déductions des frais de déplacement ne sont pas plafonnées (cf. art. 27 al. 1 let. a de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1)). L'article 3 de l'ordonnance DFIN du 14 décembre 2006 sur la déduction des frais professionnels des personnes exerçant une activité lucrative dépendante (RSF 631.411) fixe les modalités. Il est dès lors proposé, à l'instar d'autres cantons, d'introduire à l'article 27 LICD un plafonnement des déductions pour les frais de déplacement à 3'000 francs, par analogie au droit fédéral. Cela représenterait des recettes fiscales supplémentaires annuelles d'environ 20 millions de francs. Étant donné que les communes fixent leurs coefficients d'impôt sur le barème de l'Etat, elles profiteraient également d'une augmentation de recettes fiscales.

Il est à noter que le plafonnement a déjà fait l'objet d'une motion récente (2017-GC-177 Morand Jacques et Steiert Thierry – Modification de la loi sur les impôts

cantonaux directs (LICD) - Plafonnement des déductions pour frais de déplacement (art. 27)). Le Conseil d'Etat avait proposé dans sa réponse l'introduction d'un plafonnement à 15'000 francs. Un tel plafonnement aurait impacté 2349 contribuables et généré des recettes fiscales supplémentaires de l'ordre de 0,8 million de francs pour le canton, de 0,6 million de francs pour les communes et de 80 000 francs pour les paroisses. La motion a été refusée il y a deux ans par 49 voix contre 49 ; dont 1 abstention. Le président du Grand Conseil avait départagé en faveur du maintien du statu quo (absence de plafonnement).

Finalement, il convient de relever que cette recette ne proviendrait pas des communes, mais des personnes physiques assujetties aux impôts cantonaux directs. Environ 50'000 contribuables seraient concernés par un plafond à 3'000 francs.

L'impact comportemental lié à la perte d'attractivité fiscale du territoire cantonal (déménagement d'un contribuable dans un autre canton en raison de cette modification) est à relativiser. L'expérience des cantons qui ont instauré ce type de mesure le prouve.

- c) Une recette supplémentaire sous forme de taxation des parkings de grands générateurs de trafic (par ex. centres commerciaux). Cette mesure est également prévue par le Plan Climat (m. 5.2), actuellement en consultation.

Le plan directeur cantonal du 2 octobre 2018 traite, au thème 106, des grands générateurs de trafic. Est considéré comme un grand générateur de trafic tout projet touristique ou de loisirs ou toute entreprise provoquant plus de 2'000 trajets par jour de trafic motorisé (les poids lourds étant comptés deux fois).

Les grands générateurs de trafic et tout particulièrement les centres commerciaux à fort impact territorial exercent d'importants effets sur le territoire dont une surcharge des réseaux de transports, comme l'engorgement de nœuds autoroutiers et une perte de fluidité du trafic sur certains axes. De plus, ils font une consommation importante du sol en raison de l'utilisation de grandes surfaces pour le stationnement.

Il s'agirait d'introduire une taxe de parcage sous forme d'un impôt d'affectation des coûts. Elle servirait à couvrir les dépenses provoquées par le générateur de trafic qui y est assujéti, par ex. la couverture de l'offre en transports publics. Un effet accessoire de la taxe serait un effet dissuasif sur l'utilisation des parkings et induirait un transfert modal en matière de transports.

Une taxe de 1 franc par jour et par place de stationnement perçue auprès des centres commerciaux provoquant plus de 2'000 trajets par jour de trafic motorisé (environ 6000 places selon un recensement de 2014) pourrait rapporter une recette annuelle de 7,2 millions de francs (hypothèse de rotation de 4 fois/jour, ce qui correspond à 4 francs/jour, 300 jours ouvrables/an),

Il convient de relever que cette recette ne proviendrait pas des communes, mais des entreprises génératrices de grand trafic, respectivement leurs clients et clientes.

- d) L'intégration du projet dans le premier paquet du projet de désenchevêtrement des tâches Etat/communes (DETTEC), en appliquant l'équilibrage financier proposé.

L'avant-projet de loi ayant des effets favorables sur le désenchevêtrement des tâches, notamment en mettant à la charge de l'Etat presque toutes les infrastructures de transports publics parties intégrantes à la route ainsi que les pistes cyclables cantonales, il pourrait s'inscrire dans le DETTEC lancé au début des années 2010.

Quatre domaines ont été analysés dans le cadre du DETTEC : les structures d'accueil extrafamilial, les personnes en situation de handicap, l'aide et soins à domicile et les personnes âgées. Ces domaines, à l'exclusion des écoles spéciales, font partie d'un premier paquet qui a pour conséquence un transfert de charges des communes vers l'Etat de l'ordre de 81 millions de francs par année.

Dès le début des travaux, il a été annoncé que le premier paquet du DETTEC devrait présenter un bilan financier neutre pour l'Etat et les communes. En date du 9 juillet 2020, le CoPil en charge du projet a proposé un équilibre financier du premier paquet par un transfert vers les communes de tout ou partie du financement des prestations complémentaires (75 millions de francs selon les projections provisoires de la DSAS) ainsi que la suppression de tout ou partie de la rétrocession de la part communale à l'impôt sur les véhicules à moteur (21,2 millions de francs). L'impôt sur les véhicules à moteur est perçu par l'Etat en vertu de l'article 1 de la loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVA ; RSF 635.4.1). L'Etat rétrocède aux communes 20 % net des impôts (ce qui correspond à environ 21,2 millions de francs nets) selon le lieu de stationnement du véhicule. Le mécanisme de répartition des montants entre les communes est similaire à une répartition sur la base de la population légale.

Le Conseil d'Etat a validé le principe proposé y compris l'option proposée ci-dessous lors de sa séance du 26 janvier 2021.

Etant donné les conséquences financières du transfert de charges dans les quatre domaines analysés (81 millions), le transfert de 100% du financement des prestations complémentaires aux communes (environ 75 millions) et l'abandon de la rétrocession de la part communale à l'impôt sur les véhicules à moteur (20,1 millions) mènerait à un surplus d'environ 15.1 millions en faveur de l'Etat. Par conséquent, une option serait d'ajouter l'avant-projet à ce premier paquet DETTEC afin de garantir un bilan financier neutre dans le cadre du projet DETTEC ainsi que parallèlement compenser les incidences financières de l'avant-projet LMob. Or, cette option ne s'applique qu'à condition qu'elle ne freine pas la démarche DETTEC.

e) D'autres options d'équilibrage financier du projet.

Globalement, les options de compensation financière, qui peuvent aussi être cumulées si nécessaire, se présentent comme suit :

Options de compensation	
Options	Recette annuelle
	200'000 (adaptation selon nécessité)
a) « Taxe d'utilisation » prélevée pour la desserte d'un arrêt de bus	
Plafonnement des déductions fiscales pour les déplacements professionnels à 3'000 francs	20'000'000

c) Taxation des parkings de grands générateurs de trafic	7'200'000-
d) Intégration au premier paquet DETTEC avec l'équilibrage prévu	15'100'000
e) D'autres options de rééquilibrage financier du projet	-

6.2 Incidences sur le personnel de l'Etat

La nouvelle loi ne devrait avoir qu'une incidence limitée sur les effectifs du personnel. L'avant-projet prévoit quatre nouvelles tâches de l'Etat : la planification, la construction et l'entretien d'objets à caractère édilitaire devenus indispensables pour le bon fonctionnement d'une route cantonale (art. 104 al. 2), des voies cyclables cantonales (art. 109) ainsi que des infrastructures de transports publics faisant partie d'une route (art. 111) et, au cas où la variante à l'article 193 est retenue, l'autorisation et la surveillance des services de transport de personnes en taxis ou en limousines. Dans ce dernier cas d'espèce, ces activités seront couvertes au moyen d'émoluments (art. 93). Dans les autres cas, ce sont des tâches déjà existantes qui sont étendues. Il est dès lors difficile d'estimer leur influence sur les besoins en personnel.

6.3 Effets sur le développement durable

L'avant-projet a fait l'objet d'une évaluation à l'aune du développement durable selon la procédure Boussole 21, le 8 octobre 2020. De nombreux critères ont été évalués, et il a été estimé que l'avant-projet aurait un effet positif sur le développement durable, dans ses aspects économiques, environnementaux et sociaux. La nécessité de trouver un bon équilibre entre un réseau d'infrastructures de mobilité couvrant les besoins, mais ne suscitant pas un développement effréné et l'importance sociale des espaces publics ont été notamment relevées. Plusieurs améliorations ont été proposées afin de mieux concrétiser le principal objectif de la loi, la réalisation d'une mobilité plus durable, et ont été intégrées dans l'avant-projet (ou le seront dans le règlement d'exécution) ou dans le message lorsqu'elles ne pouvaient pas être formulées en termes légistiques. On peut notamment citer : le recours à des techniques de construction énergétiquement efficaces, l'emploi de matériaux recyclés, l'encouragement à la mobilité partagée, la prise en compte de l'évolution des scénarios climatiques ainsi qu'une meilleure attention portée à la biodiversité.

6.4 Conformité au droit fédéral et à la Constitution cantonale, et euro-compatibilité

L'avant-projet est conforme au droit fédéral et à la Constitution cantonale ainsi que compatible avec le droit européen.

ANNEXES

Tableau – Conséquences de la variante proposée à l’article 173 al. 3 pour les communes

Répartition de l'indemnité entre les communes

Trafic régional de voyageurs

Indemnités à répartir en 2020 selon décompte final : 19'769'440 francs

Commune	clé LTr [%]	montant [CHF]	population	clé pop. [%]	montant [CHF]	diff. clé absolue	diff. clé [%]	diff. [CHF]
Fribourg	223.95	4'427'363	38'263	120.13	2'374'897	-103.82	-46%	2'052'465
Romont (FR)	23.85	471'451	5'280	16.58	327'718	-7.27	-30%	143'733
Bulle	101.91	2'014'765	23'439	73.59	1'454'805	-28.32	-28%	559'960
Kerzers	20.53	405'918	4'970	15.60	308'477	-4.93	-24%	-97'442
Marly	33.55	663'302	8'193	25.72	508'521	-7.83	-23%	154'782
Givisiez	12.81	253'304	3'166	9.94	196'506	-2.87	-22%	-56'798
Belfaux	13.13	259'540	3'283	10.31	203'768	-2.82	-21%	-55'771
Billens- Hennens	3.07	60'663	772	2.42	47'916	-0.64	-21%	-12'747
Wünnewil- Flamatt	22.11	437'068	5'579	17.52	346'276	-4.59	-21%	-90'792
Meyriez	2.23	44'129	565	1.77	35'068	-0.46	-21%	-9'060
Düdingen	30.79	608'748	7'964	25.00	494'307	-5.79	-19%	114'441
Muntelier	3.65	72'215	972	3.05	60'330	-0.60	-16%	-11'885
Murten	30.52	603'269	8'279	25.99	513'859	-4.52	-15%	-89'411
Riaz	10.15	200'659	2'781	8.73	172'610	-1.42	-14%	-28'048
Echarlens	3.04	60'009	840	2.64	52'137	-0.40	-13%	-7'872
Villarsel- sur-Marly	0.30	5'961	84	0.26	5'214	-0.04	-13%	-747
Granges- Paccot	13.24	261'650	3'750	11.77	232'754	-1.46	-11%	-28'896
Villars-sur- Glâne	41.01	810'736	12'094	37.97	750'647	-3.04	-7%	-60'089
Tafers	11.20	221'421	3'450	10.83	214'134	-0.37	-3%	-7'288
Courgevaux	4.51	89'108	1'420	4.46	88'136	-0.05	-1%	-972
Cressier (FR)	3.16	62'520	1'002	3.15	62'192	-0.02	-1%	-328
Corminboeu f	8.27	163'405	2'696	8.46	167'335	0.20	2%	3'930
Vuadens	7.33	144'908	2'405	7.55	149'273	0.22	3%	4'364
Vaulruz	3.16	62'531	1'063	3.34	65'978	0.17	6%	3'447
Bossonne s	4.45	87'994	1'505	4.73	93'412	0.27	6%	5'418
Ecublens (FR)	0.98	19'458	339	1.06	21'041	0.08	8%	1'583

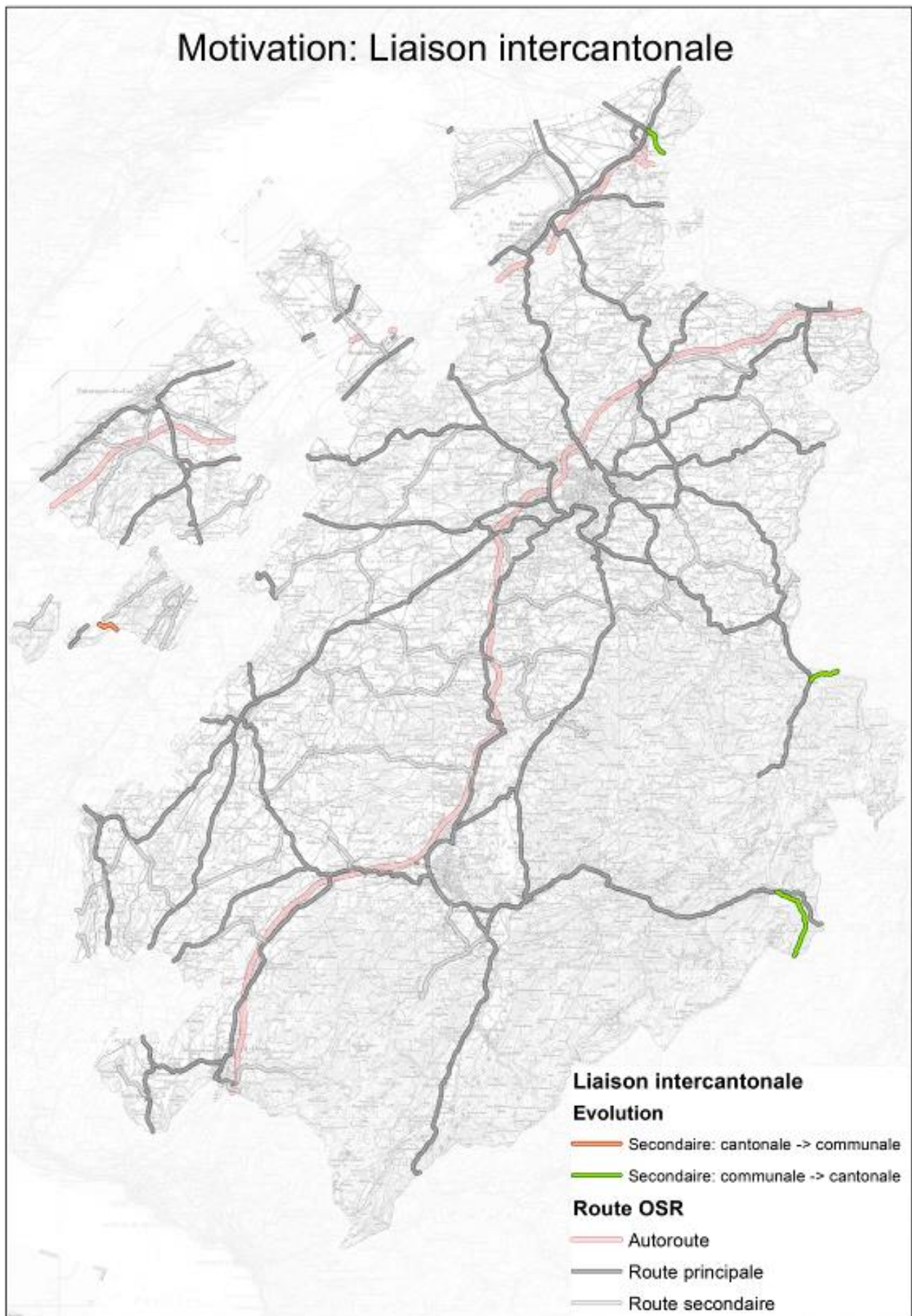
Brünisried	1.87	37'021	645	2.03	40'034	0.15	8%	3'013
Avry	5.54	109'574	1'921	6.03	119'232	0.49	9%	9'658
Galmiz	1.95	38'488	679	2.13	42'144	0.18	9%	3'656
Grolley	5.15	101'840	1'892	5.94	117'432	0.79	15%	15'592
Hauterive (FR)	6.74	133'270	2'498	7.84	155'045	1.10	16%	21'775
Marsens	5.15	101'847	1'909	5.99	118'487	0.84	16%	16'641
Matran	3.99	78'913	1'506	4.73	93'474	0.74	18%	14'561
Courtepin	14.32	283'187	5'454	17.12	338'517	2.80	20%	55'331
Villaz	5.99	118'379	2'287	7.18	141'949	1.19	20%	23'569
Ferpicloz	0.71	14'045	273	0.86	16'944	0.15	21%	2'900
Plaffeien	9.27	183'189	3'594	11.28	223'071	2.02	22%	39'883
Châtel-Saint-Denis	17.97	355'317	6'971	21.89	432'674	3.91	22%	77'357
Schmitten (FR)	10.31	203'746	4'035	12.67	250'443	2.36	23%	46'697
Cugy (FR)	4.43	87'633	1'752	5.50	108'743	1.07	24%	21'110
Estavayer	24.00	474'475	9'670	30.36	600'195	6.36	26%	125'720
Attalens	8.57	169'412	3'521	11.05	218'540	2.49	29%	49'129
Gruyères	5.35	105'852	2'200	6.91	136'549	1.55	29%	30'697
Chénens	2.08	41'186	856	2.69	53'130	0.60	29%	11'944
Remaufens	2.77	54'851	1'140	3.58	70'757	0.80	29%	15'907
Cottens (FR)	3.64	71'887	1'509	4.74	93'660	1.10	30%	21'774
La Sonnaz	2.84	56'124	1'190	3.74	73'861	0.90	32%	17'737
Pierrafortscha	0.37	7'357	156	0.49	9'683	0.12	32%	2'325
Broc	6.24	123'393	2'643	8.30	164'045	2.06	33%	40'652
Gibloux	17.41	344'176	7'448	23.38	462'280	5.97	34%	118'104
Châtonnaye	1.98	39'094	846	2.66	52'509	0.68	34%	13'415
Ursy	7.32	144'737	3'198	10.04	198'493	2.72	37%	53'756
Giffers	3.74	73'952	1'634	5.13	101'419	1.39	37%	27'466
Belmont-Broye	12.64	249'872	5'521	17.33	342'676	4.69	37%	92'803
Rue	3.46	68'338	1'526	4.79	94'715	1.33	39%	26'377
St. Ursen	2.98	58'952	1'345	4.22	83'481	1.24	42%	24'529
Corbières	1.99	39'360	898	2.82	55'737	0.83	42%	16'377
Bösingen	7.47	147'752	3'408	10.70	211'527	3.23	43%	63'775
Le Mouret	6.92	136'740	3'154	9.90	195'762	2.99	43%	59'022

Pont-en-Ogoz	3.96	78'210	1'824	5.73	113'212	1.77	45%	35'001
Hauteville	1.44	28'494	672	2.11	41'710	0.67	46%	13'215
Ependes (FR)	2.31	45'658	1'089	3.42	67'592	1.11	48%	21'934
Châtel-sur-Montsalvens	0.61	11'991	286	0.90	17'751	0.29	48%	5'760
Mont-Vully	8.10	160'117	3'819	11.99	237'037	3.89	48%	76'920
Neyruz (FR)	5.44	107'625	2'567	8.06	159'328	2.62	48%	51'703
La Roche	3.59	70'922	1'711	5.37	106'198	1.78	50%	35'276
Semsaies	2.96	58'569	1'413	4.44	87'702	1.47	50%	29'132
Mézières (FR)	2.14	42'321	1'045	3.28	64'861	1.14	53%	22'540
Cheyres-Châbles	4.70	92'852	2'320	7.28	143'997	2.59	55%	51'145
Botterens	1.17	23'093	577	1.81	35'813	0.64	55%	12'720
Tentlingen	2.72	53'830	1'345	4.22	83'481	1.50	55%	29'651
Crésuz	0.76	15'107	382	1.20	23'710	0.44	57%	8'603
Kleinbödingen	1.39	27'406	693	2.18	43'013	0.79	57%	15'607
La Brillaz	4.04	79'938	2'046	6.42	126'991	2.38	59%	47'053
Ueberstorf	4.69	92'792	2'375	7.46	147'411	2.76	59%	54'619
Gempnach	0.56	11'016	289	0.91	17'938	0.35	63%	6'921
Vuisternens-devant-Romont	4.48	88'587	2'324	7.30	144'245	2.82	63%	55'658
Ulmiz	0.84	16'600	441	1.38	27'372	0.54	65%	10'772
Plasselb	2.00	39'449	1'048	3.29	65'047	1.29	65%	25'598
Alterswil	3.81	75'373	2'028	6.37	125'873	2.55	67%	50'500
Val-de-Charmey	4.67	92'284	2'483	7.80	154'114	3.13	67%	61'830
Siviriez	4.21	83'215	2'239	7.03	138'970	2.82	67%	55'754
Ried bei Kerzers	2.20	43'405	1'183	3.71	73'426	1.52	69%	30'022
Rechthalten	2.05	40'469	1'103	3.46	68'461	1.42	69%	27'991
Gurmels	7.71	152'425	4'352	13.66	270'119	5.95	77%	117'693
Sorens	1.95	38'457	1'098	3.45	68'150	1.50	77%	29'694
Arconciel	1.68	33'238	949	2.98	58'902	1.30	77%	25'664
Heitenried	2.49	49'139	1'403	4.40	87'081	1.92	77%	37'942
Haut-Intyamon	2.69	53'090	1'542	4.84	95'708	2.16	80%	42'619
Fräschels	0.81	15'975	464	1.46	28'799	0.65	80%	12'824
Saint-Aubin (FR)	3.14	62'007	1'801	5.65	111'784	2.52	80%	49'777

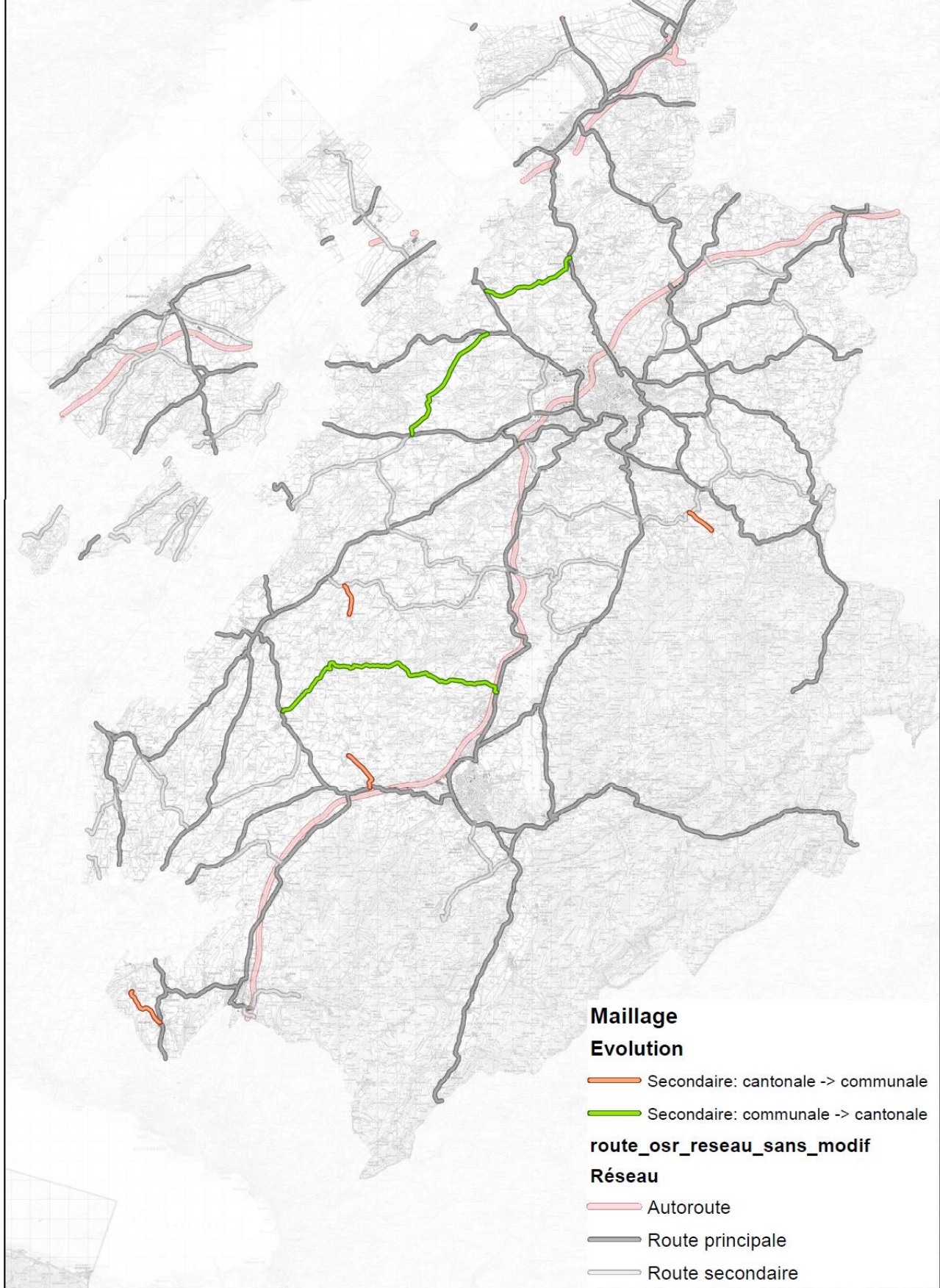
La Verrerie	2.07	40'902	1'188	3.73	73'736	1.66	80%	32'835
St. Antoni	3.55	70'240	2'076	6.52	128'853	2.96	83%	58'613
Granges (Veveyse)	1.51	29'774	880	2.76	54'620	1.26	83%	24'845
St. Silvester	1.64	32'413	958	3.01	59'461	1.37	83%	27'048
Lully (FR)	1.92	37'926	1'141	3.58	70'819	1.66	87%	32'893
Montagny (FR)	4.43	87'552	2'634	8.27	163'486	3.84	87%	75'934
Le Pâquier (FR)	2.26	44'673	1'344	4.22	83'419	1.96	87%	38'746
Bas-Intyamon	2.40	47'465	1'454	4.56	90'246	2.16	90%	42'782
Prez	3.56	70'469	2'236	7.02	138'783	3.46	97%	68'314
Sâles	2.33	46'017	1'463	4.59	90'805	2.27	97%	44'788
Senèdes	0.25	5'033	160	0.50	9'931	0.25	97%	4'898
Grandvillard	1.32	26'045	844	2.65	52'385	1.33	101%	26'340
Les Montets	2.30	45'486	1'474	4.63	91'488	2.33	101%	46'001
Chapelle (Glâne)	0.45	8'980	291	0.91	18'062	0.46	101%	9'082
Torny	1.50	29'748	964	3.03	59'833	1.52	101%	30'085
Jaun	0.99	19'490	644	2.02	39'972	1.04	105%	20'482
Vallon	0.68	13'528	447	1.40	27'744	0.72	105%	14'216
Misery-Courtion	3.07	60'644	2'044	6.42	126'866	3.35	109%	66'223
Treyvaux	2.12	41'864	1'470	4.62	91'240	2.50	118%	49'375
Gletterens	1.54	30'501	1'071	3.36	66'475	1.82	118%	35'973
Grangettes	0.30	5'911	212	0.67	13'158	0.37	123%	7'247
Sévaz	0.41	8'058	289	0.91	17'938	0.50	123%	9'879
Villorsonnes	2.03	40'181	1'441	4.52	89'440	2.49	123%	49'259
Fétigny	1.50	29'557	1'060	3.33	65'792	1.83	123%	36'235
Delley-Portalban	1.58	31'328	1'148	3.60	71'254	2.02	127%	39'926
Ménières	0.61	11'980	439	1.38	27'248	0.77	127%	15'268
Autigny	1.07	21'248	796	2.50	49'406	1.42	133%	28'157
Ponthaux	0.98	19'444	745	2.34	46'240	1.36	138%	26'797
Nuvilly	0.56	11'118	426	1.34	26'441	0.78	138%	15'323
Pont-la-Ville	0.78	15'328	601	1.89	37'303	1.11	143%	21'975
Le Flon	1.49	29'371	1'208	3.79	74'978	2.31	155%	45'607
Massonnens	0.65	12'813	527	1.65	32'710	1.01	155%	19'896
Châtillon (FR)	0.57	11'330	466	1.46	28'924	0.89	155%	17'593

Le Châtelard	0.46	9'045	372	1.17	23'089	0.71	155%	14'044
Surpierre	0.83	16'372	708	2.22	43'944	1.39	168%	27'572
Montet (Glâne)	0.45	8'903	385	1.21	23'896	0.76	168%	14'993
Saint-Martin (FR)	1.18	23'239	1'005	3.16	62'378	1.98	168%	39'139
Prévondavaux	0.07	1'348	65	0.20	4'034	0.14	199%	2'686
Auboranges	0.30	5'995	289	0.91	17'938	0.60	199%	11'943
Greng	0.18	3'506	174	0.55	10'800	0.37	208%	7'294
Cheiry	0.35	6'897	416	1.31	25'820	0.96	274%	18'923
Morlon	0.40	8'000	615	1.93	38'172	1.53	377%	30'171
Total	1'000.00	19'769'433	318'514	1'000.00	19'769'439			

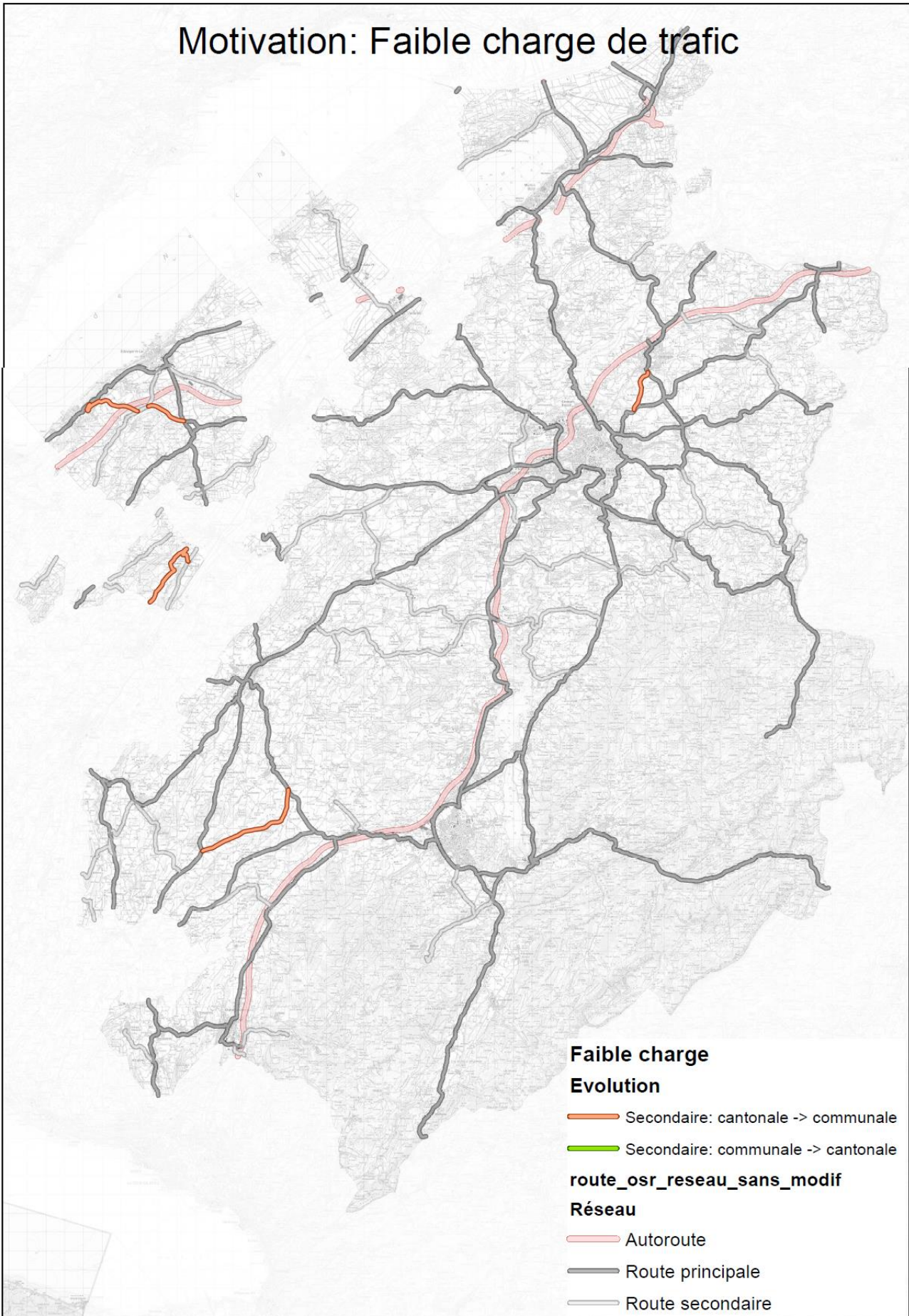
Plans explicatifs - Modifications du réseau des routes cantonales (art. 195)



Motivation: Amélioration du maillage



Motivation: Faible charge de trafic



Motivation: Secteur touristique

