

MESSAGE 2021-DAEC-126
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi sur la mobilité

17 août 2021

Nous avons l'honneur de vous soumettre le présent message à l'appui du projet de loi sur la mobilité. Le présent message accompagne le projet de loi sur la mobilité mis en consultation. Ce projet de loi 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 DU PROJET DE LOI ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES	3
2.1	Les groupes de travail	3
2.2	Les interventions parlementaires.....	4
2.3	Consultation	8
3	PRINCIPALES NOUVEAUTÉS DU PROJET DE LOI	9
3.1	Nouveaux objectifs.....	10
3.2	Mobilité durable	10
3.3	Mobilité douce	11
3.4	Innovation	11
3.5	Système global de mobilité	11
3.6	Simplification et clarification.....	12
3.7	Coordination avec les politiques connexes	13
3.8	Financement	13

3.9	Autres modifications importantes	13
4	COMMENTAIRE DES ARTICLES	14
	Titre 1 Dispositions générales	14
	Titre 2 Plan d'infrastructure de mobilité	23
	Titre 3 Itinéraires de mobilité	28
	Titre 4 Infrastructures de mobilité	35
	Titre 5 Transports publics	49
	Titre 6 Financement	52
	Titre 7 Transport de personnes en taxi et voiture de transport avec chauffeur.....	59
	Titre 8 Voies de droit	64
	Titre 9 Dispositions transitoires	64
5	COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS FINALES	66
6	CONSÉQUENCES	71
6.1	Effets sur la répartition des tâches Etat-Communes et incidences financières	71
6.3	Effets sur le développement durable	76
6.4	Conformité au droit fédéral et à la Constitution cantonale, et euro-compatibilité.....	77
	ANNEXES	78

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 DU PROJET DE LOI 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 le projet de loi. 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 puis du projet de loi 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 a été consulté sur celle du projet de loi les 31 mai et 2 juin 2021. Il 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 puis du projet de loi, 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

Le projet de loi 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 le projet de loi

Le principal but de projet de loi 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 du projet de loi (art. 1 al. 2 let. c). Un des principes du le projet de loi prévoit de tenir compte de l'évolution des scénarios climatiques (art. 3 al. 4). 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 le projet de loi

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 le projet de loi (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 le projet de loi

Les types de routes publiques (art. 13 de du projet de loi) 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. 14 et 18 du projet de loi), mais sans que cela ait de grandes conséquences sur les réseaux respectifs (cf. art. 205 du projet de loi pour les modifications consécutives au projet de loi). 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 167 al. 4 concernant le trafic de transit suprarégional et régional sur routes cantonales. Le projet de loi 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

Le projet de loi 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.

2.3 Consultation

2.3.1 Déroulement et participation

L'avant-projet, accompagné de son rapport explicatif, a fait l'objet d'une vaste consultation publique du 10 février au 10 mai. Le dossier de consultation, qui contenait un questionnaire portant sur les principaux points et des options de compensation financière non formulées en tant qu'articles, a été adressé aux Directions de l'Etat, aux services centraux, à toutes les communes et à 50 autres acteurs, en particulier dans les principaux domaines concernés (transports, environnement, économie). La DAEC a reçu 94 prises de position dont 42 proviennent de communes, 14 de l'administration cantonale, celles des partis et de nombreux autres acteurs. Un rapport de consultation détaillé a été établi.

2.3.2 Résultats

2.3.2.1 Appréciation

Les destinataires soutiennent l'idée d'une loi sur la mobilité et ses principaux buts, en particulier la mobilité durable. Même si de nombreuses critiques, remarques et propositions de modification sont formulées personne ne s'oppose à ce que le projet se poursuive.

Certains regrettent que l'avant-projet ne contiennent pas plus de mesures concrètes et ambitieuses permettant d'avancer vers une mobilité plus durable et que la mobilité douce n'ait pas le pas sur les autres formes de mobilité.

Certains points de la loi apparaissent complexes et peu compréhensibles aux yeux de plusieurs destinataires et un manque de systématique a été relevé.

De nombreux destinataires regrettent que le règlement d'exécution n'ait pas pu être mis en consultation en même temps que la loi.

Si tous partagent le but d'une mobilité plus durable, les moyens pour l'atteindre sont plus discutés.

En termes de compétences, les avis sont partagés, y compris parmi les communes. Certains jugent que la reprise par le canton de nombreuses tâches est une bonne chose et voudraient qu'il en assume encore plus, en particulier parce qu'il a une meilleure vue d'ensemble, plus favorable à l'efficacité et à l'équité. D'autres sont soucieux de conserver plus de compétence pour les communes, qui sont plus proches des réalités locales, ou du moins de garantir leur participation aux choix de l'Etat, en particulier dans le domaine de la planification. Par exemple, deux variantes ont été proposées sur deux points dans le cadre de la consultation, l'une prévoyant une compétence cantonale, l'autre une compétence communale (partiellement pour l'un des points). Il s'agit de la compétence de délivrer les autorisations pour le transport de personne en taxi et voiture avec chauffeur (art. 193 de l'avant-projet) et celle en matière de circulation et signalisation routière (art. 5 LALCR). La variante compétence cantonale a été largement soutenue.

Plusieurs communes demandent de revoir le plan de réseau routier cantonal mis en consultation et d'intégrer en y intégrant certains tronçons. Une commune demande de ne pas cantonaliser une route.

En termes financier, la plupart des destinataires soutiennent les nouveaux financements à la charge de l'Etat, certains souhaitent qu'ils ne soient pas potestatifs, d'autres qu'ils soient limités. Plusieurs destinataires demandent, notamment en lien avec le financement des prestations et des infrastructures de transport public, plus particulièrement les gares routières

et d'autres plateformes multimodales, une implication financière plus importante de la part de l'Etat. De plus, des mesures pour offrir à certaines catégories de personnes un accès à tarif réduit ou gratuit aux transports publics sont demandées par plusieurs destinataires.

Afin de permettre un équilibre financier neutre entre l'Etat et les communes quatre options de compensation ont été proposées.

- > La taxe d'utilisation pour la desserte d'un arrêt de bus a été largement rejetée.
- > Le plafonnement des déductions fiscales pour les déplacements professionnels a fait l'objet de discussions sur ses modalités, en particulier la hauteur du plafonnement à retenir et les éventuelles exceptions, mais son principe est soutenu par une majorité de destinataires.
- > La taxation des parkings de grands générateurs de trafic a été largement soutenue, à l'exception des principaux concernés.
- > L'intégration au DETTEC a été soutenue, mais des craintes ont été émises quant à la coordination des deux projets notamment en termes de calendrier.

2.3.2.2 Principales modifications apportées à l'avant-projet

Suite à la consultation, l'avant-projet a été structuré différemment, en particulier en réunissant tous les articles définitionnels au début et en créant une section spécifique pour la signalisation. Certains types de règles qui apparaissaient à plusieurs reprises ont été systématisées ou regroupées.

En ce qui concerne les principes, il a été mieux tenu compte des règles sur la protection des données et des principes de subventionnement ont été introduits.

Certaines règles ont été clarifiées, notamment relativement :

- > aux abris et arrêts de bus ;
- > aux routes privées à usage public et aux passages publics.
- > au trafic de voyageurs d'intérêt cantonal
- > la classification des voies cyclables

Pour ce qui est des modifications quant au fond, on peut citer :

- > L'introduction d'une distinction entre voies cyclables pour la vie quotidienne et pour les loisirs, ces dernières étant intégrées aux itinéraires de loisirs, ainsi que de critères distinctifs entre réseau cantonal et communal des voies cyclables.
- > Une adaptation et une flexibilisation des distances à la route.
- > Une plus grande place donnée au volet social du développement durable, notamment à l'accessibilité des infrastructures.
- > Une plus grande implication des communes.

3 PRINCIPALES NOUVEAUTÉS DU PROJET DE LOI

Le projet de loi 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

Le projet de loi 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 du projet de loi, 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.

Ce 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 du projet de loi 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). Le projet de loi 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.
- > Social, 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

Le projet de loi 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 le projet de loi. 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 le projet de loi. 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 le projet de loi, 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 163, 164 et 188 al. 1 let. d, 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 le projet de loi, qui entend régler la mobilité dans son ensemble.

Il s'agit tout d'abord de la réunion dans le projet de loi 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 du projet de loi sont l'infrastructure de mobilité (art. 10), l'itinéraire de mobilité (art. 11) et le plan d'infrastructure de mobilité (art. 84 et 85).

Chaque forme de mobilité a néanmoins un certain nombre de règles spécifiques auxquelles le projet de loi 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 du projet de loi, qui contient des sections contenant des règles spécifiques et d'autres des règles communes.

Le projet de loi vise aussi à gérer, modérer et fluidifier le trafic.

Enfin, pour améliorer la globalité et l'efficacité du système, le projet de loi contient des règles sur les interfaces (plateformes multimodales) entre les différentes formes de mobilité, ce qui fait défaut dans la législation actuelle. Le projet de loi contient ainsi notamment de nouvelles règles sur 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. 2 let. e dispose qu'un des buts est de garantir la simplicité et la célérité des procédures. Le projet de loi 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 du projet de loi ont été regroupés dans la section 2, 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. 2 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 a été adopté par le Conseil d'Etat le 8 juin 2021. 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 37 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, le taux de participation des communes à la part cantonale au fonds fédéral d'infrastructures ferroviaires (FIF) est augmenté. Cela est d'autant plus cohérent car tant l'Etat et les communes bénéficient de ce fonds. Il est par conséquent proposé de partager la participation entre l'Etat et les communes en part égales.

3.9 Autres modifications importantes

Parmi les autres modifications apportées par le projet de loi 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. 14) ;
- > de nouvelles règles de distance latérale et verticale à la route, mieux adaptées aux réalités actuelles (art. 134 ss) ;
- > 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. 153) ;
- > la constitution d'un fonds de sécurité du réseau de mobilité (art. 162) ;
- > la réglementation des activités de transport de personnes à titre professionnel en taxi et en limousine ainsi que des activités d'intermédiaire entre chauffeurs et clients, dans un but d'assurer une égalité de traitement entre les différents acteurs et de permettre un contrôle de ces activités (section 7).

4 COMMENTAIRE DES ARTICLES

1 Dispositions générales

1.1 Buts, objet et principes

Art. 1 Buts

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

Art. 2 Objet

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

L'alinéa 2 définit le champ d'application du projet de loi : tout trafic de personnes et de marchandises et les infrastructures de mobilité. Cet article vise à donner au projet de loi 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 let. a 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 3 let. b dispose que, bien que les dispositions de la loi sur le tourisme sur les chemins de randonnées sont déplacées dans le projet de loi, cette loi continue de régler leur promotion ainsi que celle de tous les itinéraires officiels de loisirs.

La réserve en faveur du droit fédéral de l'alinéa 4 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 4 charge l'Etat et les communes de concrétiser le principal but du projet de loi, la promotion de la mobilité durable, notamment par l'exemplarité de la mobilité de leurs employés.

L'alinéa 5 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 du projet de loi, de veiller à adapter les infrastructures de mobilité aux nouveaux scénarios climatiques, en particulier canicule, inondations et intempéries. Cette préoccupation concerne l'ensemble du projet de loi, 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 du projet de loi, 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 la Direction de relever les données utiles, et l'autorisent à recueillir ces données directement ou auprès de tiers et les mettre à disposition à qui en fait la demande, notamment les communes. Lorsque ces données sont des données personnelles, leur collecte, traitement et publication doivent être conformes à la législation sur la protection des données. Il peut s'agir de la législation cantonale ou, pour les tiers privés, fédérale. La réglementation d'exécution désignera parmi les données collectées lesquelles sont des géodonnées.

1.2 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 surveille les réseaux cantonaux de mobilité et, via la surveillance de l'application de la loi par les communes, les réseaux de mobilité communaux. L'alinéa 3 lui attribue la compétence générale résiduelle.

Art. 7 Services

Deux services sont chargés de contribuer à l'application du projet de loi, 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, le projet de loi 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, étendue à tous les réseaux de mobilité communaux, 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 du projet de loi. 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.

1.3 Notions et définitions

1.3.1 Infrastructures et itinéraires de mobilité

Art. 10 Infrastructure de mobilité

Cet article introduit l'un des nouveaux concepts phares du projet de loi : l'infrastructure de mobilité. L'alinéa 1 en pose une définition la plus large et ouverte possible. L'alinéa 2 en illustre la diversité. L'alinéa 3 explicite que le projet de loi 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. Les places de stationnement et d'arrêt publics font également partie des infrastructures de mobilité.

Art. 11 Itinéraire de mobilité

Le projet de loi distingue conceptuellement l'infrastructure de mobilité, qui est matérialisée sur le terrain, 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. 19).

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'infrastructure de mobilité.

1.3.2 Routes publiques

Art. 12 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 et actualisée. 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 de la route.

Il convient de relever l'absence dans cette liste des chemins de mobilité douce situés le long des routes (cf. art. 21), qui n'en sont donc pas des parties intégrantes car des règles spéciales s'y appliquent.

Art. 13 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 publics de dévestiture et les autres chemins communaux du domaine public, pas classables selon leur propriétaire, qui sont remplacés par chemins de mobilité, qui sont empruntés par des itinéraires de mobilité douce et ne sont pas des routes publiques.

Art. 14 Types

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 (suisses) 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. 15 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. 16 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 204.

Art. 17 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, et en complétant la liste. La lettre h précise que si la commune souhaite que des travaux ouvrages ou installations sur route cantonale payés par l'Etat dépasse le standard de construction défini par la Direction, les dépenses supplémentaires qui en découlent sont à sa charge.

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. 167 al. 2).

Art. 18 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 types définis à l'article 14 du projet de loi. 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. 19 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. La décision d'affectation ou de désaffectation par la Direction ou la commune n'est pas une condition préalable pour qu'une route privée soit à usage public. Il n'y a décision, de la commune, qu'en cas de remise en question de cette accessibilité au public. 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 empêchant dans certaines situations le ou la propriétaire de la route de la fermer. L'affectation à l'usage public peut donc avoir 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).

En cas de litige relatif à l'accessibilité au public, la commune vérifie si l'une ou l'autre des conditions posées par cet article sont remplies et, cas échéant, formalise l'affectation de la route à l'usage public par une servitude, tel un droit de passage. 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.

1.3.3 Mobilité douce

1.3.3.1 Définition

Art. 20

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 ou la raquette.

1.3.3.2 Chemins de mobilité douce

Art. 21

Cet article définit les chemins de mobilité douce, liste les trois types que connaît la loi et indique qu'ils sont construits selon la même procédure que les autres infrastructures de mobilité. Les chemins de mobilité douce situés le long des routes n'étant pas des parties intégrantes de celles-ci au sens de la loi (art. 12 al. 2 a contrario), l'alinéa 3 précise qu'ils sont régis par des règles propres à chacun des trois types d'entre eux et non par celles des routes le long desquelles ils sont situés.

1.3.3.3 Itinéraires de mobilité douce

Art. 22 Définition

L'alinéa 1 liste les quatre types d'itinéraires de mobilité douce que connaît le projet de loi. Les trois premiers sont repris du droit fédéral avec quelques adaptations (cf. ci-dessous). Il s'agit des chemins pour piétons, des voies cyclables et des itinéraires officiels de 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 11 al. 4 let. b en rappelant le lien entre itinéraires de mobilité douce et infrastructures de mobilité. Le projet de loi précise à propos de chaque règle si elle s'applique au type d'itinéraire de mobilité douce concerné ou au chemin de mobilité douce que celui-ci emprunte, qui est dénommé légèrement différemment (cf. art. 21).

Art. 23 Chemins pour piétons

Cet article pose la définition des chemins pour piétons, qui est reprise en substance 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. 24 Voies cyclables

Cet article définit les voies cyclables et explique que les voies cyclables pour les loisirs en substance au sens de la législation fédérale sur les voies cyclables sont intégrées dans les itinéraires de loisirs. Les règles du projet de loi relatives aux voies cyclables s'appliquent donc uniquement aux voies cyclables pour la vie quotidienne au sens de la législation 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.

Art. 25 Voies cyclables pour la vie quotidienne – Définition

Cet article reprend en l'adaptant la définition des voies cyclables pour la vie quotidienne de l'article 3 du le projet de loi fédérale sur les voies cyclables.

Art. 26 Voies cyclables pour la vie quotidienne – Classification

Cet article définit une typologie des voies cyclables selon leur fonction, inspirée de celle des routes publiques et qui permet de les répartir entre les réseaux cantonal ou communal.

Art. 27 Itinéraires officiels de loisirs

Cet article reprend, en l'adaptant un peu, la définition des chemins de randonnée pédestre 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 en la matière, aux itinéraires de randonnée équestre et hivernale ainsi qu'à ceux de cyclotourisme et VTT, c'est-à-dire aux voies cyclables pour les loisirs au sens de la loi fédérale sur les voies cyclables. Pour chapeauter le tout, la notion d'itinéraires officiels de loisirs est créée. 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). Le projet de loi 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. 28 Passages publics

Le passage public est un nouveau concept qui recouvre partiellement les notions de la loi sur les routes de chemins ou sentiers publics, y compris les chemins publics de dévestiture et autres chemins communaux du domaine public. Il s'agit de chemins existants qui ne font pas partie d'un réseau particulier. De par son emplacement dans la section mobilité douce et de par la définition de la route posée à l'article 12, 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.

1.3.4 Transport public

Art. 29 Définition

Cet article pose une définition du transport public inspirée de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV ; RS 745.1) et y ajoute aux transports publics le transport de marchandises par rail, 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, comme le transport par commande, est également exclu. Ce type de transport est traité à la section 7.

Art. 30 Types d'offre

Cet article définit les trois types d'offres de trafic de voyageurs. Les trafics local et régional de voyageurs sont définis par le droit fédéral. Le trafic de voyageurs d'intérêt cantonal désigne des 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 en tant que trafic régional de voyageurs. Il s'agit d'une nouvelle terminologie en droit fribourgeois reprise d'autres cantons et recommandée par l'OFT.

Art. 31 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. Il n'est pas prévu d'en créer de nouvelles.

Art. 32 Infrastructures dédiées au transport public

Cet article définit et exemplifie, indépendamment de leur soumission à la compétence fédérale ou cantonale, ce que sont les infrastructures dédiées au transport public. C'est une notion large qui comprend également par exemple les guichets de vente de billets.

L'alinéa 3 définit une catégorie particulière d'entre elles, celles qui sont partie intégrante à la route, qui comprend 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. Il convient de préciser qu'une route qui serait exclusivement destinée aux transports publics est aussi une infrastructure dédiée au transport public partie intégrante de la route.

1.3.5 Propriété

Art. 33 Routes publiques – Principes

L'alinéa 1 est repris de l'article 3 al. 1 et 2 LR. L'alinéa 3, inspiré de la loi bernoise sur les routes, précise que les parties intégrantes, telles que définies à l'article 12 al. 2, ont en principe le ou la même propriétaire que la route. Il en va de même de la plupart des chemins de mobilité douce situés le long d'une route publique, qui ont en principe le même propriétaire mais n'en sont de facto pas partie intégrante. 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.

Art. 34 Routes publiques – Changement de propriétaire

L'alinéa 1 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.

L'alinéa 2 vise à compenser les incidences qu'ont les nouvelles règles relatives aux routes privées à usage public (art. 19) sur la propriété privée, en octroyant 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. 35 Chemins de mobilité douce

L'alinéa 1 précise que les chemins de mobilité douce ont en principe le même propriétaire que les routes publiques qu'ils longent (cf. art. 33 al. 3) ou les biens-fonds qu'ils traversent. Lorsqu'un chemin de mobilité douce a son propre bien-fonds (c'est la règle pour la plupart des pistes cyclables qui ne sont pas situées le long d'une route publique, en particulier les pistes cyclables mixtes piétons-vélos), cet article indique que de l'Etat ou de la commune devrait en être propriétaire.

L'alinéa 2 contient une règle, reprise de l'article 61 LT et spécifique aux chemins de mobilité douce dédiés aux loisirs, qui découle de ce qui précède. En effet, leur construction n'a en général pas de conséquence sur la propriété du bien fonds qu'ils traversent. C'est pourquoi, les collectivités publiques doivent accepter gratuitement de tolérer qu'ils traversent leurs biens fonds.

Il convient encore de préciser que les itinéraires de mobilité qui n'empruntent aucune infrastructure de mobilité ont toujours le même propriétaire que celui du bien-fonds qu'ils traversent.

2 Plan d'infrastructure de mobilité

2.1 Instruments

Art. 36 Liste

Cet article liste les principaux instruments généraux qui organisent la mobilité au sein du canton. La lettre j mentionne les plans régionaux, c'est-à-dire en particulier le plan directeur régional, au sens de la législation sur l'aménagement du territoire. Cette dernière les régit de manière exhaustive. Il en est de même du plan directeur cantonal, qui, n'y figure pas, mais dans lequel un lien entre son volet stratégique est créé avec la stratégie de mobilité. La relation entre ces deux plans directeurs avec les instruments de planification spécifique au projet est abordée à l'article 50. Ces deux instruments s'entendent ici et dans le reste du projet de loi, au sens, respectivement, des articles 41 et 22a de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1).

Actuellement, le principal instrument de planification 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. 37 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 autres instruments de planification. Elle est intégrée au plan directeur cantonal et doit lui être conforme, mais n'est pas soumise à la même procédure de modification. 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 du 8 juin 2021.

Art. 38 Plan du réseau des routes cantonales

Dans cet instrument, le Conseil d'Etat détermine quelles sont les routes cantonales, en se basant sur les critères définis aux articles 14 et 16. C'est l'inscription dans ce plan qui confère à une route son caractère de route cantonale. Le plan fait en principe l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat.

Art. 39 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.

Art. 40 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 14 et 18. 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 19, 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. 19).

L'alinéa 3 assure la coordination avec le plan directeur communal et le programme d'équipement, qui s'entendent, ici et dans le reste du projet de loi, au sens, respectivement, des art. 41 et 42 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 du plan directeur

communal. 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. 41 Plan du réseau des 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'alinéa 2 donne quelques indications sur le contenu spécifique du plan.

Art. 42, 43 et 44 Voies cyclables

Le projet de loi fédérale sur les voies cyclables, actuellement en traitement au Parlement fédéral, impose aux cantons de faire figurer les réseaux de voies cyclables, existants ou en projet, dans des plans cantonaux ou communaux. Le projet de loi prévoit un réseau cantonal, planifié par l'Etat dans le plan du réseau cantonal des voies cyclables, complété si besoin par des réseaux de voies cyclables communaux, planifiés par chaque commune sur son territoire dans son plan directeur communal. Le projet de loi vise ainsi à créer un véritable réseau de voies cyclables indépendant des types infrastructures et de leur propriétaire. Il s'agit 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 le 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 42 al. 2 prévoit que les bandes et les pistes cyclables ne s'excluent pas, mais impose de privilégier les dernières. 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.

Art. 43 Programme de construction des voies cyclables cantonales

Cet article prévoit un programme de construction des voies cyclables cantonales, qui est semblable à celui des routes cantonales (cf. art. 39). Il fixe l'ordre des travaux à réaliser les voies cyclables cantonales. 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.

Art. 45 Plan des réseaux des itinéraires officiels de loisirs

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 principal réseau des itinéraires officiels de loisirs, celui des 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 les réseaux des itinéraires officiels de loisirs dans le plan du même nom, 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.

Lorsqu'un itinéraire officiel de loisirs ne nécessite pas d'infrastructure de mobilité, il n'y a pas de procédure d'approbation d'un plan d'infrastructure de mobilité à l'occasion de laquelle les particuliers concernés, notamment les propriétaires dont il traverse les biens-fonds, pourraient faire opposition. Le renvoi par analogie à la procédure d'approbation du plan d'affectation cantonal (art. 22 LATeC) prévu par l'alinéa 2 pallie ce manque. La conséquence de la soumission du plan à une procédure d'approbation permettant de faire valoir des oppositions est que, une fois le plan approuvé, ce dernier lie, non seulement les autorités – comme les autres plans de cette section –, mais aussi les particuliers.

Art. 46 Plans des transports publics – Plan cantonal des transports publics

Le plan cantonal des transports publics sert à définir le développement de l'offre des transports publics sur le territoire fribourgeois. Il est actualisé au moins tous les cinq ans (art. 51 al. 2) et tient compte de la capacité des infrastructures de mobilité existantes et à aménager.

Il se distingue de l'actuel plan cantonal de transports selon les articles 9 et suivants LTr, qu'il remplace, 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 53.

Art. 47 Plans des transports publics – Plan directeur communal

Cet article correspond à l'article 15 LTr.

Il convient de relever, d'une part, que la législation sur l'aménagement du territoire et des constructions prévoit que le plan directeur régional traite des transports publics à l'échelon régional, et, d'autre part, que plusieurs communes peuvent traiter de problèmes de mobilité relevant de leur compétence dans un plan intercommunal.

Art. 48 Plans sectoriels et stratégies

Cet article inscrit dans le projet de loi 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 nécessite des règles détaillées spécifiques et pose des problèmes de coordination en raison du grand nombre d'acteurs concernés. Cet article encourage également la Direction à établir des stratégies dans différents domaines de la mobilité qu'il convient de développer, dont par exemple la stratégie d'électromobilité comme le prévoit le Plan climat.

2.2 Règles générales

Art. 49 Effets

Cet article 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. Sauf précision express contraire (cf. art. 45 pour le plan des réseaux des itinéraires officiels de loisirs), ils ne lient donc pas les particuliers.

Art. 50 Relation avec les plans directeurs

Cet article pose la primauté du plan directeur cantonal sur tous les autres plans institués par le projet de loi 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. 51 Révision

L'alinéa 1 reprend le principe d'une révision périodique des plans imposée par l'article 4 al. 1 let. b LCPR pour les plans de réseaux d'itinéraires de mobilité et l'étend à tous les plans prévus par le projet de loi. Il définit cette révision comme au moins décennale, en reprenant la règle relative aux chemins de randonnée qui figure à l'article 59 al. 3 LT.

L'alinéa 2 traite du plan cantonal des transports publics qui sera révisé au moins tous les cinq ans (par analogie au plan financier) en raison de son contenu.

L'alinéa 3 prévoit que les programmes de construction (routes et voies cyclables cantonales) sont actualisés au fur et à mesure et repensés tous les 5 ans, périodicité que l'on retrouve dans d'autres planifications.

Art. 52 Principes de planification

L'alinéa 1 précise le contenu minimal des plans.

L'alinéa 2 pose des principes valables pour les plans de réseaux du projet de loi. 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 du projet de loi 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, notamment en isolant les itinéraires de transports publics.

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). Néanmoins, l'Etat et les communes doivent prêter une attention particulière à la sécurité des itinéraires et des infrastructures que ces derniers empruntent.

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 itinéraires officiels de 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 délasserment, il faut veiller aux mêmes aspects, mais avec une exigence accrue.

Art. 53 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 l'établissement des instruments de planification, mais ne la formalise pas par une procédure spécifique. Le terme d'acteurs intéressés doit être interprété de manière large. Il inclut par exemple également les associations de communes.

3 Itinéraires de mobilité

Cette section contient certaines règles relatives aux itinéraires de mobilité, qui sont définis à l'article 11, et donc non aux seules infrastructures de mobilité spécifiques. Cela signifie que ces règles, dans la mesure du possible, s'appliquent aux itinéraires de mobilité dans tous les cas de figure évoqués par cet article, c'est-à-dire également lorsqu'ils empruntent d'autres infrastructures (par exemple une route ou un chemin de mobilité douce) ou aucune infrastructure (par exemple lorsqu'un itinéraire de randonnée traverse un champ).

3.1 Gestion du trafic

Art. 54

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 d'autres entités, telle une centrale de gestion du trafic, pour autant que la protection juridique soit assurée, condition posée par l'article 54 de la Constitution du canton de Fribourg. Cette dernière remarque est valable pour toutes les clauses de délégation du projet qui s'adressent aussi à des privés.

3.2 Suppression d'un itinéraire de mobilité douce

Art. 55 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, en particulier celui du ou de la propriétaire. L'alinéa 2 indique que la suppression peut être provisoire, par exemple en raison de travaux, ou définitive.

L'alinéa 5 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. 56 et 57 Procédure, Exécution et modification du plan

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 les itinéraires en service ou planifiés, mais laissent les cantons définir la procédure de suppression et décider à qui incombe le remplacement. Ces deux articles en sont la disposition d'exécution.

L'article 56 al. 1 prévoit tout d'abord que la suppression est soumise à l'approbation de la Direction, qui vérifie si le remplacement envisagé est adéquat. 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'article 56 al. 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. En général, le remplacement ne nécessite pas la construction d'une nouvelle infrastructure. Il s'agit seulement d'une déviation de l'itinéraire vers une autre infrastructure. Mais, si une nouvelle infrastructure est nécessaire, un plan d'infrastructure de mobilité selon la procédure générale des articles 98 et suivants doit être établi.

Selon l'article 57 al. 1, la 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'article 57 al. 2, en cas de suppression définitive, 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 41 à 45.

3.3 Signalisation

3.3.1 Notion et principes

Art. 58 Notion

Cet article pose la définition de la signalisation.

Art. 59 Principes

L'alinéa 1 rappelle que la mise en place, le déplacement ou la modification d'une signalisation routière ne peut se faire que sur la base d'une décision, respectivement d'une autorisation de l'autorité compétente.

L'alinéa 2 fixe une règle qui existe déjà pour les chemins de randonnée à l'article 69 al. 2 LT et qui découle du droit fédéral pour la signalisation routière.

3.3.2 Obligation d'assurer la signalisation

Art. 60 Principe

L'alinéa 1 reprend et étend le principe de l'article 83b LR en prévoyant qu'en principe la signalisation incombe au propriétaire de l'infrastructure de mobilité.

L'alinéa 2 définit ce que recouvre la notion d'assurer la signalisation, plus précisément que ne le fait actuellement l'article 83b al. 1 LR.

L'alinéa 3 reprend l'article 83b al. 1 in fine et al. 3 et l'article 83c al. 2 LR.

Art. 61 Délégation

Cet article reprend et étend les articles 83a al. 3 LR et 63 al. 2 LT afin de pouvoir déléguer la signalisation, en particulier à des organisations privées, moyennant indemnisation. Actuellement, le SMO délègue à ProVélo la signalisation des itinéraires de cyclotourisme.

Art. 62 Exécution par substitution

Cet article contient une clause d'exécution par substitution qui est logique et nécessaire.

Articles 63 à 67

Ces articles fixent les règles particulières aux itinéraires de mobilité.

L'article 66 reprend la répartition actuelle des tâches entre l'UFT et le SMO et les communes. Actuellement, les sociétés de développement prennent en charge 50 % des frais de balisage à charge de l'UFT, en vertu de l'article 64 LT, mais la révision de la loi sur le tourisme entend supprimer cette participation. Ce principe a été repris dans le projet de loi sur la mobilité.

L'article 67 est une reprise de l'art. 4 al. 1 let. b de la loi d'application de la législation fédérale sur la navigation intérieure du 7 février 1991 qu'il précise d'après la pratique. Les compétences exercées actuellement par le SEn lui seront déléguées dans le règlement d'exécution. Il s'agit d'une disposition d'exécution des articles 5 al. 1 de la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI ; RS 747.201) et 36 al. 2 de son ordonnance du 8 novembre 1978 (ONI ; RS 747.201.1).

3.4 Entretien

3.4.1 Définition

Art. 68

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.

3.4.2 Obligation d'entretenir

Art. 69 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), même si d'autres fondements de responsabilité peuvent entrer en ligne de compte en fonction des circonstances d'un cas particulier, notamment la responsabilité des collectivités publiques 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 à propos des itinéraires de mobilité. 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.

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.

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

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

Art. 70 Objets à caractère édilitaire

Les objets à caractère édilitaire, étant situés sur route cantonale, sont en principe 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.

Art. 71 Chemins pour piétons

Plutôt que de répartir l'obligation d'entretien des chemins pour piétons entre les propriétaires des biens-fonds qu'ils empruntent, qui peuvent être nombreux, cet article la met à la charge de la commune.

Art. 72 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. 73 Pistes cyclables cantonales mixtes piétons-vélos

L'entretien des pistes cyclables cantonales mixtes piétons-vélos est assuré hors localité par l'Etat et en localité par la commune concernée. Les frais de construction sont répartis de même. Il convient de préciser que l'expression « hors localité » correspond, ici et dans le reste de la loi, à celle de « à l'extérieur des localités » ou « hors des localités », qui désigne, selon l'article 1 al. 4 OSR, une zone qui commence au signal « Fin de localité sur route principale » ou « Fin de localité sur route secondaire » et se termine au signal « Début de localité sur route principale » ou « Début de localité sur route secondaire ».

Art. 74 Itinéraires officiels de loisirs

Plutôt que de répartir l'obligation d'entretien des chemins pour piétons entre les propriétaires des biens-fonds qu'ils empruntent, qui peuvent être nombreux, cet article la met à la charge de la commune. Même si les itinéraires officiels de loisirs sont des itinéraires de mobilité

cantonaux, la commune sur laquelle ils se situent est plus à même de les entretenir, sauf s'ils se trouvent sur une route cantonale, et cette règle correspond à la pratique actuelle. 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. 75 Ouvrages pour la navigation concessionnée

Cet article reprend les règles relatives à l'entretien des ouvrages pour la navigation concessionnée qui figurent à l'article 37 de la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux ; RSF 812.1)

3.4.3 Principes

Art. 76 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. 77 Répartition des frais d'entretien

Cet article prévoit 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, tandis que l'Etat, d'un point de vue financier, ne le peut pas en sa défaveur.

La réserve de l'alinéa 4 se réfère principalement à l'article 161 LATeC qui traite des frais d'entretien et de remise en état des routes communales provoqués par l'exploitation de matériaux.

Art. 78 Travaux des propriétaires riverains

Cet article reprend l'article 79 LR.

Art. 79 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 2 mai 2018.

Art. 80 Exécution par substitution

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 réparation 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.

3.4.4 Standard d'entretien

Art. 81 – 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. 82 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. 83 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 et orienté dans la direction de l'objet précis 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. Infrastructures de mobilité

4.1 Construction et réaménagement

4.1.1 Plan d'infrastructure de mobilité

4.1.1.1 En général

Art. 84 Principes

Cet article unifie la procédure de construction de toutes les infrastructures de mobilité en disposant qu'elle se fera par l'établissement d'un plan d'infrastructure de mobilité, qui remplace le plan du projet définitif, appelé « plan de route », de la loi sur les routes en ce qui concerne essentiellement les routes et le permis de construire pour d'autres infrastructures.

L'alinéa 2 précise que les routes exclusivement privées – qui, comme le précise l'article 10 al. 3, ne sont pas des infrastructures de mobilité au sens du projet – continuent à faire l'objet d'un permis de construire.

Art. 85 Contenu

L'alinéa 1 reprend l'article 36 LR. Le plan des emprises est remplacé par le plan d'expropriation, qui fait l'objet de l'alinéa 2. L'alinéa 3 rappelle que la signalisation est soumise à une procédure spécifique réglée par la législation fédérale et cantonale sur la circulation routière, 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.

4.1.1.2 Mesures provisionnelles

Art. 86 Interdiction temporaire de bâtir

Cet article permet à la Direction ou à la commune d'empêcher pour douze 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 douze 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. 87 Zones réservées –Contenu

Les articles 87 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. 88 Zones réservées–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. 89 Zones réservées – 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.

4.1.1.3 Etablissement

Art. 90 Routes et infrastructures de mobilité douce

Cet article définit qui a la compétence d’établir le plan d’infrastructure de mobilité pour chaque infrastructure.

L’alinéa 2 permet à l’Etat de déléguer sa compétence à une commune sur sa demande, par exemple pour un chemin de mobilité douce situé le long d’une route communale. Cette délégation de la compétence d’établir le plan d’infrastructure de mobilité n’a pas d’impact sur la propriété de l’infrastructure en question.

Art. 91 Infrastructures dédiées au transport public faisant partie intégrante de la route

Par infrastructure dédiées au transport public faisant partie intégrante de la route on entend les arrêts de bus ainsi que les voies de bus. La disposition précise que ces infrastructures sont construites au moyen d’un plan d’infrastructure 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 dédiées au transport public.

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 de voyageurs d'intérêt cantonal 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'infrastructure 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'infrastructure de mobilité, la construction et l'entretien.

Art. 92 Autres infrastructures dédiées au transport public

La compétence pour la construction et le réaménagement d'autres infrastructures dédiées au transport public, 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'infrastructure 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 le projet de loi, 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. 93 Exécution par substitution

Cet article permet à l'Etat d'établir d'office un plan d'infrastructure 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. 94 Coordination

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

4.1.1.4 Exigences

Art. 95 En général

Cet article fixe les exigences générales que doit remplir un plan d'infrastructure de mobilité pour être approuvé. Il s'agit d'une reprise de l'article 21 LR, avec l'intégration du patrimoine et de l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite dans la liste exemplative des intérêts digne de protection dont il faut tenir compte, étant entendu que la notion de protection de l'environnement recouvre celle de protection des eaux et de la nature.

Il sera renvoyé aux normes techniques détaillés (en particulier VSS) dans le règlement d'exécution. En effet, si le renvoi figure dans la loi, il faut modifier cette dernière si on souhaite déroger aux normes techniques.

Art. 96 Trottoirs et autres installations de protection

Cet article, qui reprend l'article 24 LR, impose la construction d'installations de protection du public lorsque le trafic ou la sécurité l'imposent.

Art. 97 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 le projet de loi 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.

4.1.1.5 Procédure

Art. 98 Procédure ordinaire – Principe

L'alinéa 1 dispose que la procédure d'approbation, de modification ou d'annulation d'un plan d'infrastructure 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 de plan d'infrastructure de mobilité.

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'infrastructure 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'infrastructure 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'al. 3 inscrit dans la loi une pratique actuelle.

Art. 99 Procédure ordinaire – Modalités particulières

L'alinéa 1, 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 2 se réfère à l'établissement d'installations soumises au concordat cantonal concernant les installations de transport par câbles et skilifts sans concession fédérale du 15 octobre 1951, qui est concrétisé en droit fribourgeois par un arrêté d'exécution (Arrêté du 9 décembre 1980 fixant la procédure d'autorisation de construire et d'exploiter des téléphériques servant au transport de personnes sans concession fédérale et des téléskis (RSF 784.22), mais par aucune base légale.

L'alinéa 3 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.

Art. 100 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. Il 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. Dans ce cas, elle est soumise à une procédure ordinaire.

Art. 101 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'infrastructure 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.

L'alinéa 4 est un garde-fou, qui vise à empêcher qu'une infrastructure de compétence étatique soit incluse dans le plan d'aménagement de détail et régi par lui sans l'accord préalable de la Direction.

Art. 102 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'infrastructure de mobilité ou à l'avis au ou à la propriétaire, le projet. L'interdiction dure jusqu'à l'approbation du plan d'infrastructure 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. 103 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.

4.1.1.6 Effets

Art. 104 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'infrastructure 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. 105 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.

4.1.1.7 Acquisition de terrain

Art. 106 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. 107 et 108 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 100 al. 2.

Art. 109 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.

4.1.2 Exécution des travaux

Art. 110 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 167 al. 2 relève également de sa compétence.

Art. 111 Compétences – Infrastructures de mobilité en propriété communale et objets à caractère édiltaire

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 édiltaire, bien qu'ils ne soient pas en propriété communale, sont de la compétence de la commune.

L'alinéa 2 est nouveau et précise la compétence de la commune 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. 112 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. 113 Compétences – Coordination

Cet article inscrit dans la loi une pratique actuelle. Il implique en particulier que l'Etat 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 solution la plus avantageuse, au sens du droit des marchés publics, mais aussi de ne perturber la circulation qu'une seule fois avec un seul chantier.

Art. 114 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'infrastructure de mobilité. Il en est déjà largement tenu compte dans la pratique et dans les normes techniques applicables, mais cet article l'inscrit dans le projet de loi et insiste sur l'attention à porter à limiter les impacts des travaux, sans réduire la qualité de l'infrastructure. Il prévoit aussi des mesures très concrètes de réalisation d'une mobilité plus durable dans le cadre de la construction des infrastructures.

Art. 115 Installations de protection temporaires

Cet article reprend l'article 27 LR.

Art. 116 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.

4.2 Utilisation

4.2.1 Principes

Art. 117 Usage commun

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

Art. 118 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.

Art. 119 Stationnement

L'alinéa 1 de cette nouvelle disposition correspond plus ou moins à la pratique actuelle. Il 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 crée une base légale au concept de stationnement prévu par l'article 24 ReLATEC, qui doit être considéré en lien avec la loi sur la mobilité.

L'alinéa 2 impose plusieurs obligations aux exploitants de parking à usage public d'une taille qui sera définie dans la réglementation d'exécution, mais qui pourrait se situer entre 20 et 50 places.

La lettre a en coordination avec l'article 4, permet aux collectivités publiques de disposer d'informations utiles à la gestion du trafic et du stationnement pour éviter aux usagers et usagères des déplacements inutiles et causant des nuisances à la recherche de places disponibles.

Les lettre b vise à faciliter l'emploi de véhicules électriques.

4.2.2 Conduites de service

Art. 120 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. Elle précise que les conduites doivent être installées hors de la chaussée, si cela est possible.

Art. 121 Responsabilité du ou de la propriétaire des conduites

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

4.2.3 Restrictions à la propriété

Art. 122 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. 123 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. 124 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. L'alinéa 3 crée une base légale pour des délégations de compétence qui existent déjà dans la pratique.

Art. 125 Installation de bornes électriques

Cet article vise à concrétiser l'engagement des collectivités publiques en faveur d'une mobilité plus durable, en les contraignant à mettre à disposition des emplacements sur leur domaine public pour la recharge électrique. Il s'agit d'une concrétisation de la mesure T5 – Electromobilité du Plan de mesures pour la protection de l'air établi en 2019 par l'Etat.

4.2.4 Utilisation inadéquate

Art. 126 Utilisation abusive

Les alinéas 1 à 3 de cet article reprennent l'article 91 LR. Les alinéas 4 et 5 reprennent les modifications apportées à la loi sur les routes dans le cadre de la révision totale de la loi sur la défense incendie et les secours.

Art. 127 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. Il convient de relever qu'une règle similaire figure à l'article 161 LAtEC concernant l'exploitation de matériel.

Art. 128 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. 129 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.

4.3 Fonds voisins

4.3.1 Principes

Art. 130 Règle générale

Les alinéas 1 et 2 reprennent les alinéas 1 et 2 de l'art. 93 LR en les adaptant et en les complétant. Il s'agit d'une règle générale valable dans toutes les situations particulières régies par les articles suivants, qui la concrétisent. Les propriétaires sont tenus d'entretenir les fonds voisins de sorte à garantir la sécurité et la visibilité.

L'alinéa 3 reprend la dernière phrase de l'alinéa 3 de l'art. 93 LR.

Art. 131 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 de celui ou celle à qui incombe l'entretien en cas de

danger ou de l'autorité compétente en cas d'urgence. Cette règle s'applique aussi lorsqu'un itinéraire de mobilité n'empruntant aucune infrastructure est menacé.

Art. 132 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.

On entend par « installations d'évacuation des eaux » des caniveaux, des saignées ou des aqueducs.

Art. 133 Ecoulement 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. Ce n'est qu'en cas de dommage excessif que le ou la propriétaire du riverai-e peut exiger que le ou la propriétaire de l'infrastructure établisse à ses propres frais une conduite à travers le fonds inférieur.

Tous les ouvrages d'évacuation des eaux de l'infrastructure de mobilité font partie intégrante de celle-ci (cf. article 12 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.

4.3.2 Distance et espace

Art. 134 Profil d'espace libre

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. La hauteur de 4 mètres de l'alinéa 2 est nécessaire pour permettre l'accès aux véhicules d'entretien. Actuellement, la loi sur les routes ne règle pas les espaces surplombants.

Art. 135 Distance de construction aux voies cyclables

Cet article introduit une distance de construction par rapport aux voies cyclables isolées que ne connaît pas la loi sur les routes, mais qui est nécessaire pour des raisons de sécurité et pour pouvoir l'agrandir si l'augmentation du trafic cycliste l'imposait.

Art. 136 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 et notamment garder de la place pour des futurs aménagements. De plus, il faut garantir une visibilité du conducteur d'un véhicule débouchant sur la route notamment en courbe.

Le système de la loi sur les routes actuelles (art. 116 LR) présente trois défauts : premièrement, plus la route est large plus la distance à la limite est grande. Pourtant, une fois la chaussée élargie (voies cyclables, de bus, présélection, etc.) il y'a moins besoin de réserve d'espace. Deuxièmement elle ne fait pas de distinction entre « en localité » et « hors localité » ce qui génère beaucoup de demandes de dérogation à la loi en localité. Troisièmement, la distance de la limite de construction est mesurée depuis l'axe de la chaussée alors que la position de l'axe varie en fonction du côté de chaussée sur lequel l'élargissement est opéré. Le fait d'élargir la chaussée côté gauche, réduit la distance de construction côté droit.

Cet article fixe des distances à la route plus petites et mieux adaptées à la taille de chaque route. Plus la route est large, plus la distance de construction est progressivement réduite. Les nouvelles distances s'orientent au type de route, défini à l'article 14 et par les normes VSS. Ce dernier est l'élément déterminant dans la pratique pour les distances. De plus, la distance est désormais mesurée depuis le bord de chaussée. Cela permettra de rendre plus compréhensible la limite de construction ainsi que diminuer le nombre de dérogations.

Les tableaux ci-dessous servent à l'illustrer les lettres a) et b). Ils figurent également au règlement d'exécution :

a) route principale et de liaison hors localité	
Largeur route	Distance de la chaussée
6 m	10 m
7 m	9 m
8 m	8 m
9 m	7 m
10 m	6 m
> 11 m	5 m

b) route principale et de liaison en localité	
Largeur route	Distance de la chaussée
6 m	7 m
7m	6 m
> 8 m	5 m

Art. 137 Distance de construction aux routes – Plantations

Cet article contient des exceptions aux règles générales de l'article 136 pour plusieurs types de plantations. Il s'agit d'une adaptation des articles 94 à 96 LR. L'alinéa 1 let. a introduit une exception valable le long des routes de quartiers, c'est-à-dire les routes de desserte. Dans cette situation, il n'y a pas de distance minimale à respecter pour les plantations agricoles ou les haies vives, à condition que la visibilité ne soit pas entravée comme le prévoit le principe à l'article 130 al. 2, notamment dans les virages et aux croisements de routes publiques et d'autres itinéraires de mobilité. La règle voulant que les haies et les plantations agricoles soient reculées d'autant qu'elles surpassent la hauteur maximale autorisée vise à prendre en compte au mieux de la situation réelle.

La règle spéciale pour les arbres uniques a été supprimée, mais la règle sur les forêts a été reprises à l'al. 3 let. b.

Art. 138 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. Il convient de préciser que la notion de murs inclut celle de murets.

Art. 139 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. 140 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 le projet de loi et celles prévues par un plan d'affectation de zone. En principe, les règles fixées dans le projet de loi priment celles du plan d'affectation de zone, qui doit être adapté en cas de révision du plan d'aménagement local. Une des exceptions est lorsqu'un ordre contigu est prescrit, c'est-à-dire lorsque 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. L'obligation de justifier une dérogation générale pour un secteur à l'aide d'une étude sert à s'assurer qu'une vision globale existe.

Art. 141 Situation acquise – Constructions et installations

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

Art. 142 Situation acquise – Plantations et autres petits objets

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'obligation de respecter les règles de la législation sur la protection de la nature, en particulier l'art. 22 LPNat.

Art. 143 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. La commune peut prévoir des règles supplémentaires.

Art. 144 Exceptions

L'alinéa 1 s'inspire des articles 93 al. 3 et 117 LR. Il prévoit la possibilité de réduire ou augmenter les espaces et distances minimaux des articles précédents après avoir garanti le droit d'être entendu. Une augmentation au sens de la lettre b s'impose sur les itinéraires désignés pour les convois exceptionnels, qui sont soumis à des règles particulières.

L'alinéa 3 est le pendant de la disposition régissant l'autorisation spéciale (art. 136 LATeC). Cela signifie que la communication de la décision de dérogation est faite par l'autorité qui délivre le permis de construire (le Préfet ou la commune). Les compétences pour l'octroi de la dérogation restent en revanche les mêmes (al. 1).

L'alinéa 4 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. 5). 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 mention 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. 145 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.

4.3.3 Accès privés

Art. 146

Cet article reprend les articles 122 et 123 LR. L'alinéa 4 est une nouvelle règle, qui pose le principe et le moyen selon lequel l'accès à un bien-fonds peut être supprimé ou restreint et qui permet de mettre à la charge de celui ou celle qui supprime tout accès, une alternative ou une indemnisation. Il s'adresse particulièrement à l'Etat.

5 Transports publics

5.1 Commanditaires

Art. 147 Généralités

Cette disposition désigne les commanditaires et leurs tâches.

La notion de commanditaire est centrale pour la planification et le financement d'infrastructures dédiées au transport public y compris celles faisant partie intégrante de la route (art. 64 et 110).

Art. 148 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'article 21 al. 2 LTr.

L'alinéa 2 précise que les communautés régionales sont compétentes pour exercer toutes les compétences attribuées aux communes dans la présente section 5. 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 le projet de loi, 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 4 est un pendant de l'article 110 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1).

5.2 Commande d'offre de transports publics

Art. 149 Principe

Cet article pose le principe de la mise au concours des prestations de transports publics et ces exceptions. 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, le projet de loi l'étend au trafic local des voyageurs.

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

Art. 150 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 qualitatifs, quantitatifs, économiques, environnementaux ou sociétaux (par exemple dans cette dernière catégorie garantir l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite) 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 (cf. art. 32c al. 2 let. b LTV pour le trafic régional des voyageurs).

Art. 151 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 de voyageurs d'intérêt cantonal. 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 en tant que trafic régional de voyageurs. 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 ou le trolleybus pour autant qu'ils revêtent d'un intérêt cantonal.

Art. 152 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 que peu 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 qu'actuellement 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 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, notamment les exigences d'économicité et durabilité, seront fixées dans le règlement d'exécution.

Art. 153 Commande du trafic local de voyageurs – Procédure de co-commande

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

Art. 154 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. 150). 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.

Les exigences en faveur du développement durable peuvent se rapporter par exemple à l'efficacité énergétique des véhicules ou à la mobilité des personnes en situation de handicap.

Art. 155 Affectation de l'excédent aux comptes

Cette disposition renvoie prévoit l'application par analogie des règles d'affectation de la plus-value du trafic régional de voyageurs, notamment de l'article 37 al. 2 et 3 LTV, qui prévoit: « 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 »

5.3 Autorisation d'exploiter une installation à câbles

Art. 156

Cette disposition sert de rappel des exigences légales fédérales et définit l'autorité compétente pour l'autorisation d'exploitation, 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.

Le concordat en question dispose d'une disposition d'exécution en droit fribourgeois, l'Arrêté du 9 décembre 1980 fixant la procédure d'autorisation de construire et d'exploiter des

téléphériques servant au transport de personnes sans concession fédérale et des téléskis, auquel le présent article servira de base légale.

6 Financement

6.1 Principes de subventionnement

Articles 157 à 161

Ces articles contiennent ceux des principes généraux applicables à toutes les subventions du présent projet qui, en vertu de l'article 13 de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub ; RSF 616.1), doivent figurer dans la loi. En particulier, l'article 157 pose un principe de coordination entre les différentes subventions, notamment celles prévues par la loi du 3 octobre 1996 sur la promotion économique (LPEc ; RSF 900.1), pour éviter qu'un projet ne touche indûment plusieurs subventions. L'article 160 plafonne à 100'000 francs par année les subventions en faveur de projets liés à la mobilité écologique et partagée (art. 163), de projets innovants (art. 164) ainsi que de projets en lien avec le développement de la digitalisation en matière de transports (art. 188 al. 1 let. f). Les subventions en faveur de projets pilotes (art. 188 al. 1 let. d) sont en revanche plafonnés à 50'000 francs par année.

6.2 Fonds de sécurité du réseau de mobilité

Art. 162

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, pour que l'Etat et les communes soient en mesure de remplir leurs obligations en matière de sécurité du réseau de mobilité.

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 perçues par le Bureau d'amendes d'ordre à l'amélioration et la prévention de la sécurité du réseau de mobilité. Le vingtième du produit annuel des amendes d'ordre au sens de l'alinéa 3 let. a correspond à environ 400'000 francs par an (2019). L'affectation directe d'une partie déterminée des recettes des infractions routières à la sécurité renforcerait la légitimité des contrôles et l'image de l'Etat.

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 DAEC et la DSJ décident conjointement de l'affectation des montants disponibles, jusqu'à concurrence de 100'000 francs.

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 à l'aide des émoluments perçus différents programmes de prévention axés sur la promotion des bons comportements sur la route et pour bénéficiaires des acteurs du secteur privés tels que le bpa ou la section fribourgeoise du TCS et différents services de l'Etat, mais principalement la Police cantonale. Ce fonds apporte une contribution d'un montant minimal de 280'000 francs à des projets améliorant la sécurité routière mais n'est en principe pas destiné à des projets d'infrastructure. 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. Les campagnes de prévention nécessitent plus de moyens parce qu'elles coûtent plus cher (graphismes, vidéo, promotion sur les réseaux, etc.). 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, qui se concentre sur les usagers et usagères. 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. Les projets soutenus par le fonds de l'OCN bénéficiant d'un financement multiple, une coordination entre ces deux fonds ne garantirait pas un subventionnement unique et n'est donc pas souhaitable.

6.3 Mobilité durable

Art. 163 Mobilité écologique et partagée

Cette nouvelle disposition permet à l'Etat d'encourager la mobilité durable, objectif principal du projet de loi, 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. 164 Innovation

Cette nouvelle disposition permet à l'Etat de soutenir financièrement l'innovation dans la mobilité, qui est l'un des objectifs du projet de loi. 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 transport autonome. Ce soutien s'adresse aussi aux entreprises privées et concerne également les parkings et la gestion du stationnement.

6.4 Infrastructures de mobilité

6.4.1 Répartition des coûts

Art. 165

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 et du principe de causalité. 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. Il convient de préciser que comme la règle générale est la prise en charge totale par l'Etat ou les communes, une convention y dérogeant permettra de diminuer la prise en charge par l'Etat. D'un point de vue financier, l'Etat ne peut pas déroger aux règles de la présente section en sa défaveur.

6.4.2 Routes

Art. 166 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. Par conséquent, même si ce sont les communes qui établissent le plan d'infrastructure de mobilité pour les routes privées à usage public, ce sont leurs propriétaires privés qui en assument les coûts. L'alinéa 2 reprend l'article 49 LR.

Art. 167 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 participe au financement des objets à caractère édilitaire qu'il exige. Il peut s'agir par exemple un aménagement sécurisé pour le traversement d'une route qui est devenu nécessaire en raison de l'évolution de trafic. Le règlement d'exécution fixe les conditions de la participation de l'Etat.

L'alinéa 4 est une nouvelle règle, qui met à la charge de l'Etat les mesures de modération de trafic induites 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. 168 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. Il est précisé en outre que la Direction n'intervient que si les communes n'arrivent pas à se mettre d'accord.

Art. 169 Croisements de routes

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

6.4.3 Infrastructures de mobilité douce

Art. 170 Chemins de mobilité douce pour piétons

Cet article précise expressément que le financement des chemins de mobilité douce pour piétons incombe aux communes, ce qui est déjà le cas actuellement, les chemins pour piétons étant des objets à caractère édilitaire. D'où la réserve de l'alinéa 2, qui rappelle que la règle spéciale de l'article 167 al. 2 concernant les objets à caractère édilitaire est applicable aux chemins de mobilité douce pour piétons situés le long d'une route cantonale.

Art. 171 Chemins de mobilité douce empruntés par des voies cyclables

Cet article fixe de nouvelles règles pour le financement des chemins de mobilité douce empruntés par 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. 172 Pistes cyclables cantonales mixtes piétons-vélos

Les chemins de mobilité douce empruntés par des voies cyclables cantonales étant financés par l'Etat tandis que les chemins de mobilité douce 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.

Art. 173 Chemins de mobilité douce dédiés aux loisirs

L'alinéa 1 précise que le financement des chemins de mobilité douce dédiés aux loisirs d, à l'exception des frais de balisage, incombe aux communes, en tout cas lorsqu'ils sont empruntés par des itinéraires officiels de loisirs figurant dans le plan idoine. Les chemins de mobilité douce dédiés au cyclotourisme constituent une exception et sont financés par l'Etat.

L'alinéa 2 reprend l'article 71 LT et l'applique aux chemins de mobilité douce qui seraient créés à l'initiative de privés.

L'éventuel soutien financier prévu par la loi sur le tourisme, notamment en lien avec le financement des tâches de l'Union fribourgeoise du Tourisme, reste réservé.

6.4.4 Transports publics

Art. 174 Principe

Cet article distingue le financement des infrastructures dédiées au transport public faisant partie intégrante de la route (arrêts de bus et voies de bus) de celui des autres infrastructures dédiées au transport public. Les premières sont financées par le commanditaire de l'offre et non pas par le ou la propriétaire de l'infrastructure, qui est aussi celui ou celle de la route (art. 33). L'Etat finance seul lorsqu'il est co-commanditaire. Le financement se limitera au

standard de construction définis par la Direction. Tous ce qui sert à un besoin d'équipement local, tel que par exemple un abribus (cf. également art. 17 al. 2 let. g) ne fait pas partie de l'infrastructure.

L'alinéa 2 prévoit une entente sur la répartition des coûts des autres infrastructures dédiées au transport public entre les acteurs intéressés et concernés. D'un point de vue financier, l'Etat ne peut pas déroger aux règles de la présente section en sa défaveur.

Art. 175 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.

L'alinéa 2 fait passer la participation des communes de 13,78 % à 50 %, pour compenser les nombreuses tâches et leur financement que le projet fait passer des communes à l'Etat (cf. chapitre 6 ci-dessous).

L'alinéa 3 reprend l'article 37a LTr.

Art. 176 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 que l'Etat peut 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 que l'Etat peut contribuer à la construction et au réaménagement d'autres infrastructures dédiées au transport public d'importance régionale, y compris les études nécessaires pour ce faire.

6.4.5 Autres contributions financières

Art. 177 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 essentiellement de la mobilité, mais cela ne signifie pas que la contribution de l'Etat ne peut pas couvrir d'autres mesures des projets d'agglomération. En effet, l'article a été transposé tel quel et son champ d'application n'est donc pas modifié. 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. Il conviendra de porter une attention particulière à la coordination avec Fonds de la plus-value (art. 113c LATeC et 51e ReLATeC).

Art. 178 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 sont pas terminés en Suisse, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a pu prolonger cette convention programme de quatre années supplémentaires, soit jusqu'au 31 décembre 2022. Après cette nouvelle échéance, les assainissements resteront obligatoires et la Confédération a prévu de reconduire une convention programme dès 2023. La nouvelle OPB n'est cependant pas encore entrée en vigueur et actuellement il n'y a pas encore de garantie d'un subventionnement fédéral futur. Il convient également de noter que les subventions ne peuvent être octroyées que si le montant mis à disposition par la Confédération est suffisant pour couvrir tous les besoins. Il convient de veiller à une distribution équitable entre routes cantonales, communales et privées à usage public. Pour l'utilisation de la part réservée à ces dernières, le principe du « premier venu – premier servi » est appliqué.

Conformément à l'article 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. 179 Plateformes multimodales

Cet article crée une base légale pour la construction et le financement des plateformes multimodales, lesquelles ont pour fonction le passage d'un mode de transport à un autre. Parmi elles, on peut citer les parcs relais (passage des voitures et des vélos aux transports publics), qui représentent déjà des interfaces de mobilité très importantes au niveau cantonal. La notion d'importance régionale est à interpréter largement. Lorsque ces plateformes découlent d'un plan sectoriel, leur financement pourra faire l'objet d'un projet pluriannuel.

6.5 Aide à l'exploitation

6.5.1 Principes

Art. 180 Déficit d'exploitation

Cet article pose le principe du financement ordinaire des offres en transport public, qui est précisé dans les dispositions suivantes. Ces principes sont repris de l'article 30 LTr. L'alinéa 1 précise l'objet du financement tandis que l'alinéa 2 étend par analogie les règles fédérales aux trafics de voyageurs qui ne bénéficient pas de financement.

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

Art. 181 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 à des mesures précises 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. 182 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.

6.5.2 Contributions financières ordinaires

Art. 183 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. La part cantonale entière représente un montant de 43'952 000 francs par année (arrondi, budget 2021).

Selon la loi actuelle, les communes participent pour 45 % aux indemnités d'exploitation octroyées par le canton au titre de trafic régional (art. 41a al. 1 LTr). L'alinéa 2 fait passer la participation des communes de à 50 %, pour compenser les nombreuses tâches et leur financement que le projet fait passer des communes à l'Etat (cf. chapitre 6 ci-dessous).

L'alinéa 3 est repris de l'article 41a al. 2 LTr. Le taux de participation des communes est étendu au trafic de voyageurs d'intérêt cantonal.

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 du projet de loi, il est prévu de continuer de régler les modalités de calcul dans le règlement d'exécution, mais en facilitant la méthode.

Art. 184 Aide à l'exploitation – Trafic local de voyageurs

Cet article est l'équivalent de l'article 165 pour le trafic local de voyageurs.

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

6.5.3 Contributions financières extraordinaires

Art. 185 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 quatre ans (au lieu des trois ans prévus par la LTr).

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. 186 Transport de personnes en situation de handicap

Cette disposition reprend l'article 43 LTr.

Art. 187 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.

Art. 188 Aide aux investissements

Cet article permet le subventionnement d'investissements des entreprises de transports publics. Les lettres a à c et e de l'al. 1 reprennent les dispositions actuelles de la loi sur les transports (art. 35). Seules les lettres d et f sont nouvelles. Elles permettent de financer des projets pilotes ou de soutenir l'innovation, la modernisation et la digitalisation, ce qui fait partie des objectifs de la loi.

7 Transport de personnes en taxi et voiture de transport avec chauffeur

7.1 Régime d'autorisation

Art. 189 – 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. 190 Régime d'autorisation – Exceptions

L'alinéa 1 formule à titre non exhaustif les exceptions au principe formulé à l'article 189. Les services de taxis et de limousines doivent être distingués des transports de personnes en situation de handicap (art. 186), 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 (art. 156).

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. 191 Données personnelles

Cet article rappelle les exigences de la législation sur la protection des données qui s'appliquent notamment en lien avec l'élaboration de cartes de taxi et de limousine, l'obligation d'apposition de vignettes spécifiques sur les véhicules avec chauffeur et l'obligation de la tenue d'un journal de bord. Bien entendu les chauffeurs et les diffuseurs de courses sont également tenus de respecter la protection des données de leurs clients.

Art. 192 Compétence

Cette disposition règle la compétence pour établir les autorisations selon les articles 193 et suivants, ainsi que pour prononcer les mesures administratives et pénales (art. 202).

La compétence actuelle relève des communes selon l'article 11 let. a LALCR, qui dispose 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 de transmettre cette tâche, à l'exception de l'autorisation de stationnement de taxi (art. 195), à l'Etat pour assurer une égalité de traitement sur l'entier du territoire fribourgeois. Le règlement d'exécution fixe quel service ou autre établissement est compétent pour ce faire.

7.2 Types d'autorisation

Art. 193 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. 194 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. 195 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. 196 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 193, 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. Cette règle s'applique également aux chauffeurs de taxis qui utilisent leur véhicule également comme limousine.

Art. 197 – 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).

7.3 Règles d'exploitation

Art. 198 – 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. Elle exige aussi des chauffeurs qu'ils communiquent toute modification des circonstances déterminantes pour la délivrance des autorisations.

Art. 199 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. 200 Tarifs

L'alinéa 1 vise à protéger les clients.

Concernant l'alinéa 2, 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. 201 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.

7.4 Mesures et émoluments

Art. 202 Mesures administratives et pénales

Les autorisations définies à l'article 189 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. 203 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. Les chauffeurs de taxis utilisant leur véhicule également comme limousine sont exemptés du paiement de l'émolument pour la vignette.

7 Voies de droit

Art. 204 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. 205 Plan du réseau des routes cantonales

Le plan du réseau des routes cantonales détermine les routes cantonales. Son adoption relève selon l'article 38 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 16, 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 plan est inclus ci-dessous. Il donne ainsi un aperçu de l'état du réseau lorsque l'article 16 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

Le projet de loi 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 le projet de loi, 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 du projet de loi 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. Ce problème se pose de manière récurrente en lien avec des routes privés qui sont abandonnées. 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, est complété par un alinéa 2a ainsi qu'un article 17a.

Le nouvel alinéa 2a à l'art. 17 LS instaure l'obligation des communes de prendre en compte la capacité des infrastructures existantes et à aménager dans le cadre de l'organisation des transports scolaires. Par « infrastructures » on entend les infrastructures de mobilité selon l'article 10 du projet de loi et plus particulièrement les infrastructures dédiées aux transports publics. Ces dernières doivent être dimensionnées d'une telle manière de pouvoir accueillir les élèves utilisant le transport scolaire.

Art. 17a Chemin de l'école

L'alinéa 1 concrétise l'exigence développée par la jurisprudence sur la base de l'article 18 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. A contrario, s'il y a danger excessif, soit la commune prend des mesures constructives et organisationnelles, soit, à défaut, elle organise un transport scolaire gratuit (transport public, transport collectif ou indemnité aux parents selon le RLS). C'est ainsi qu'il faut le comprendre pour rendre l'école accessible et respecter le droit constitutionnel à un enseignement de base gratuit.

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

Le terme « circulation piétonnière » est repris de l'article 14 al. 1 LS parce que l'évaluation du chemin d'école ne doit être basé sur la dangerosité pour les écoliers en particulier, mais sur celle pour les piétons en général.

5.5 Loi relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation (RSF 414.4)

L'article 8 al. 1 rend attentif à penser la mobilité scolaire déjà dans la planification des établissements scolaires et non à leur mise en service. L'alinéa 2 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. L'Etat peut conditionner son soutien financier à l'établissement d'un plan de mobilité s'il l'estime nécessaire.

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

Les modifications de l'article 5 précisent les compétences de la DAEC en matière de circulation et signalisation routières, en exécution de la LCR Il 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. 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.

Les modifications de l'article 7 précisent les compétences de la police en exécution de la LCR.

L'article 10b crée une base légale en droit cantonal pour l'arrêté du 24 août 1993 sur l'éducation routière à l'école (RSF 411.0.71).

5.7 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 le projet de loi. Ils sont intégrés dans les infrastructures dédiées au transport public et sont indiqués dans la liste exemplative de l'article 32 du projet de loi, 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 92 du projet de loi. Les alinéas 1 et 2 de l'art. 37 LCEaux sont adaptés et repris à l'article 75 pour ce qui est de l'entretien. Pour le surplus, les règles de construction, de financement et d'entretien des infrastructures dédiées au transport public 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.

5.8 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 du projet de loi 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 du projet de loi, 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.

5.9 Loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN ; RSF 921.1)

Les itinéraires spécialement réservés au sens de l'article 30 LFCN autorisés par le Service des forêts et de la nature sur la base de l'article 31 LFCN sont des itinéraires officiels de loisirs au sens du projet et devront donc être intégrés dans le plan des réseaux d'itinéraires officiels de loisirs (randonnée équestre). De même, les chemins de mobilité douce qu'ils empruntent sont soumis aux règles du projet.

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

Il a d'abord été envisagé d'intégrer dans le projet de loi 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 du projet de loi. 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.

5.11 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 transférer de la loi sur le tourisme les règles sur les chemins de randonnée et le cyclotourisme. Une exception est faite pour la promotion des chemins de randonnées qui à sa place dans la loi sur le tourisme. La compétence et le financement de cette tâche restent également réglés dans la loi sur le tourisme. Il convient de relever qu'une révision totale de la loi est actuellement en cours et qu'une coordination a eu lieu.

5.12 Référendum et entrée en vigueur

Conformément à l'article 149 LGC, les actes du Grand Conseil comportent une clause finale qui mentionne expressément s'ils sont soumis ou non au référendum et, le cas échéant, le ou les types de référendum concernés.

Il s'agit, en vertu de l'article 46 Cst. FR, du référendum législatif facultatif.

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. Selon l'article 46 al. 1 let. b Cst. FR, les actes sont soumis au référendum financier facultatif lorsqu'ils entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 1/4% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil. Selon l'ordonnance du 15 juin 2021 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat (RSF 612.21), 1 % des dépenses des derniers comptes de l'Etat correspond à 40'705'699 francs et 1/4% à 10'176'425 francs.

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).

Il ressort de l'examen, au chapitre 6 ci-dessous, des effets financiers du projet de loi que les dépenses supplémentaires à la charge de l'Etat sont d'environ 5 millions de francs par an. Certaines des dépenses ont la forme d'une dépense unique. Ces dernières ont été étalées sur une période de 20 ans, respectivement 8 ans, afin de permettre une comparaison globale des

dépenses. Or, pour le calcul des dépenses nettes nouvelles entraînant un référendum financier, les deux types de dépenses (uniques et périodiques) sont à distinguer. Il s'agit dès lors des dépenses périodiques suivantes : la participation aux objets à caractère édilitaire d'intérêt cantonal (art. 167 al. 2 ; 500'000 francs), la participation aux aménagements de traversée de localité (art. 167 al. 4, 500'000 francs), l'actualisation du plan du réseau des routes cantonales (art. 174, 500'000 francs), le subventionnement de projets liés à la mobilité écologique et partagée (art. 163 ; 100'000 francs) et des projets innovants (art. 164 al. 2 ; 100'000 francs), le financement d'études en vue de la construction ou du réaménagement d'infrastructures ferroviaires pas financées par la Confédération (art. 176 al. 1 let. a, 200'000 francs), l'élargissement du cadre des lignes d'essais (art. 185, 50'000 francs), l'aide aux investissements pour des projets pilotes (art. 188 al. 1 let. d ; 50'000 francs) et des mesures liées au développement de la digitalisation (art. 188 al. 1 let. f, 100'000 francs). La description de chaque dépense figure aux chapitres 6.1.1 et 6.1.2 ci-dessous. Le total des dépenses périodiques s'élève à 2'100'000 francs. Sur les cinq années d'application de la loi, elles s'élèvent à 10'500'000 francs.

Sont des dépenses uniques : le financement des voies cyclables cantonales (art. 171, 7'000'000 francs), le financement des infrastructures de transports publics faisant partie intégrante de la route (art. 174, 32'000'000 francs) et la suppression de la participation des entreprises de transports publics (1'300'000 francs). Le total des dépenses uniques s'élève à 40'300'000 francs.

Par conséquent, les dépenses brutes nouvelles résultant du projet de loi s'élèvent à 50'800'000 francs.

Or, le projet de loi aménage également des recettes à l'Etat (cf. chapitre 6.1.3 ci-dessous). La participation des communes à la part cantonale au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF) est augmentée de 13,78% à 50 %, ce qui a pour conséquence une augmentation des recettes de l'Etat de 5'914'150 francs. De plus, la participation des communes à la part cantonale au trafic régional de voyageurs est augmentée de 45% à 50%, ce qui correspond à une augmentation des recettes de l'Etat de 2'197'600 francs. S'agissant également de montants annuels, il convient de les calculer sur cinq ans par analogie aux dépenses périodiques. La recette s'élève dès lors à un montant total de 40'558'750 francs.

S'agissant d'une recette découlant de la même loi que les dépenses supplémentaires et d'un lien matériel étroit entre les deux, il convient de la déduire des dépenses brutes nouvelles d'obtenir le montant de la dépense nette nouvelle au sens des art. 45 et 56 Cst. FR. Par conséquent, la dépense nette nouvelle résultant du projet de loi se monte à 10'241'250 francs. Partant, le projet de loi est soumis au référendum financier facultatif.

Avec les conséquences financières de la loi telle qu'elle est transmise au Grand Conseil par le présent message, le projet de loi n'est pas soumis au référendum obligatoire. Ce dernier interviendrait toutefois si le Grand Conseil devait réduire les compensations financières pour les coûts supplémentaires, ce qui entraînerait une adaptation idoine de la clause référendaire dans le projet de loi.

6 CONSÉQUENCES

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

Dans l'examen des effets financiers du projet sur la répartition des tâches Etat-communes et des conséquences financières générales, il convient de distinguer trois éléments :

- > **Les modifications des responsabilités en matière de financement des tâches publiques** (chapitre 6.1.1 ci-dessous). 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. Il s'agit, par exemple, de la participation de l'Etat aux frais des objets à caractère édilitaire devenus indispensables pour la route cantonale (art. 167 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.
- > **Des coûts supplémentaires engendrés par le projet du fait de prestations nouvelles ou du fait de remplir une tâche publique de façon nouvelle** (chapitre 6.1.2 ci-dessous). 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, l'élargissement du cadre des lignes ou prestations d'essai (art. 185).
- > **La compensation des conséquences financières du projet au moyen de nouvelles recettes** (chapitre 6.1.3 ci-dessous). Quatre options avaient été proposées dans le cadre de la consultation publique, 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. Au vu des retours suite à la consultation, il a été décidé de modifier le taux de participation des communes au fond d'infrastructure fédéral et au trafic régional des voyageurs (cf. section 6.3 de la loi).

6.1.1 Modification des tâches entre Etat et communes

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.

- > Participation aux objets à caractère édilitaires indispensables. Selon l'article 167 al. 2, l'Etat participe désormais aux frais des objets à caractère édilitaire qu'il exige pour la route cantonale, en application du principe « qui commande, paie ». Du moment où un objet est jugé comme étant nécessaire pour le bon fonctionnement de la route cantonale en raison de l'évolution du trafic, il perd en principe son caractère local. La participation de l'Etat portera sur la construction et le réaménagement ainsi que l'entretien constructif (art. 70 al. 2).
- > Participation aux mesures de modération de trafic ou de vitesse au prorata du trafic de transit : Selon l'article 167 al. 4, l'Etat participe aux mesures de modération de trafic ou de vitesse en traversée de localité (projets VALTRALOC), selon le trafic de transit, parce que ce dernier, lorsqu'il est suprarégional 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.

- > Financement des voies cyclables cantonales : Selon les articles 171 al. 1 et 172, l'Etat est désormais en charge, en principe, de la construction et du réaménagement ainsi que du financement des voies cyclables cantonales et des voies cyclables cantonales 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 cantonales (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 cantonales par le plan cantonal 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 part des voies cyclables à réaliser qui se situent actuellement sur des tronçons de routes communales et qui deviendront désormais des voies cyclables cantonales s'élève à 7 millions de francs (ne comprend pas les éléments d'infrastructures d'ores et déjà financés par le décret du 25 juin 2021 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la participation financière à l'aménagement de la TransAgglo et de la Voie Verte). Il s'agit de coûts uniques. Or, si l'on étale ces coûts sur une période de réalisation de 20 ans afin de permettre une comparaison des incidences financières globales pour l'Etat et les communes et en prenant en compte que d'autres voies cyclables cantonales, ne figurant pas encore dans la planification, seront réalisées dans le futur, les coûts annuels se montent à 350'000 francs par année.

- > Financement d'infrastructures dédiées aux transports publics faisant partie intégrante de la route : Selon l'article 174, 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 lorsqu'il co-commande l'offre avec la Confédération ou une autre collectivité publique

Environ 717 arrêts de bus se situent sur routes communales. La mise en conformité d'une partie de ces arrêts de bus aux exigences de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées est estimée à 26 millions. Il s'agit de coûts uniques. Or, si l'on étale ces coûts sur une période de réalisation de 20 ans, afin de permettre une comparaison des incidences financières globales pour l'Etat et les communes, les coûts annuels se montent à 1'300'000 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. Il s'agit de coûts uniques. Or, si l'on étale ces coûts sur une période de réalisation de huit ans afin de permettre une comparaison des incidences financières globales pour l'Etat et les communes et en prenant en compte que d'autres voies de bus seront réalisées au-delà des huit ans, les coûts annuels se montent à 750'000 francs par an.

- > Actualisation du plan du réseau des routes cantonales : Selon l'article 205, l'actualisation du plan du réseau des routes cantonales, afin de le rendre conforme aux critères définis par la nouvelle loi a pour conséquence de classer 10 km de routes supplémentaires en routes cantonales. 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, la modification des tâches a les incidences suivantes pour l'Etat et les communes :

Modifications du financement des charges			
Article no	Objet	Incidences financières pour l'Etat	Incidences financières pour les communes
167 al. 2	Objet à caractère édilitaire d'intérêt cantonal	+ 500'000	- 500'000
167 al. 4	Mesures de modération de trafic	+ 500'000	- 500'000
171	Voies cyclables cantonales	+ 350'000	- 350'000
174	Infrastructures de transport public faisant partie intégrante de la route	+ 2'050'000	- 2'050'000
205	Actualisation du plan du réseau des routes cantonales	500'000	- 500'000
Total		+ 3'900'000	- 3'900'000

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. Ce sont des bases légales, pour une grande partie 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.

- > Mobilité écologique et partagée : Selon l'article 163, l'Etat peut encourager la mobilité écologique et partagée, objectif principal de la nouvelle loi, en soutenant les énergies les moins nuisibles envers l'environnement, et la mobilité partagée. Selon une estimation annuelle, ce montant pourrait s'élever à environ 100'000 francs ;
- > Innovation dans la mobilité : Selon l'article 164, 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 annuelle, ce montant pourrait s'élever à environ 100'000 francs. Selon l'article 176 let. a, 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. La dépense annuelle est estimée à 200'000 francs.
- > Trafic de voyageurs d'intérêt cantonal : Selon l'article 151, l'Etat peut commander, à titre de trafic de voyageurs d'intérêt cantonal, des lignes de trafic local en site propre par exemple des trams. En application de l'article 183 al. 2, le financement se fait à

50 % par l'Etat et 50 % des communes. 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.

- > Elargissement du cadre des lignes ou prestations d'essai : Selon l'article 185, l'Etat peut accorder aux entreprises de transport une contribution financière d'un taux maximal de 30 % à la couverture de lignes d'essai sur une durée de quatre ans (contre trois ans à l'art. 40 LTr). Le montant annuel pour l'élargissement de ce cadre est estimé à 50'000 francs.
- > Projets pilotes : En vertu de l'article 188 al. let. d, l'Etat peut accorder aux entreprises de transport une contribution financière aux projets pilotes dans le domaine des transports publics. Le montant annuel est estimé à 50'000 francs.
- > Mesures liées au développement de la digitalisation : Selon l'article 188 al. 1 let. f, l'Etat peut accorder aux entreprises de transport une aide aux investissements pour des mesures liées au développement de la digitalisation. Le montant annuel est estimé à 100'000 francs.
- > Participation des entreprises de transports publics à la construction d'arrêts de bus : En vertu de l'article 55 al. 2 LR et de l'article 42 RELR les entreprises de transports publics participent à 20% des coûts d'aménagement des arrêts de bus le long des routes cantonales. Cette disposition jugée obsolète n'a pas été reprise dans le projet de loi. Lors de la consultation, il avait été proposé l'option d'introduire une taxe annuelle perçue auprès des entreprises de transports publics pour la desserte des arrêts de bus. Les retours de consultation se sont majoritairement prononcés contre cette option. Le montant estimé sur la base du décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la mise en conformité des arrêts de bus situés en bordure de routes cantonales avec la loi fédérale sur l'égalité pour les handicapés se monte à 1.3 million. Il s'agit de coûts uniques. Or, si l'on étale ce montant sur une période de 20 ans afin de permettre une vue d'ensemble uniforme des nouvelles dépenses et au vu des futurs assainissements d'entretien courant, les coûts annuels se montent à 65'000 francs par an

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

Nouvelles dépenses		
Article no	Objet	Estimation annuelle
163	Mobilité écologique et partagée	100'000
164	Innovation dans le domaine de la mobilité	100'000
176 let. a	Etudes en vue de la construction ou le réaménagement d'infrastructures ferroviaires pas financées par la Confédération	200'000
151 al. 2	Lignes de trafic local en site propre	-
185	Elargissement du cadre des lignes d'essai	50'000
188 al. 1 let. d	Aide aux investissements pour des projets pilotes	50'000
188 al. 1 let. f	Aide aux investissements pour des mesures liées au développement de la digitalisation	100'000

-	Suppression de la participation des entreprises de transports publics	65'000
Total		665'000

6.1.3 Compensation financière

Le projet a pour conséquence une charge supplémentaire annuelle pour l'Etat d'environ 5 millions de francs. Les communes quant à elles sont déchargées d'un montant annuel d'environ 4 millions,

Plusieurs options de compensation ont été évaluées et mises en consultation afin de compenser les 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 du projet (art. 1 al. 2 let f : assurer une répartition équilibrée et efficace des coûts entre l'Etat et les communes). Il s'agissait des options suivantes :

- > La première option concernait une recette supplémentaire sous forme d'une taxe d'utilisation prélevée auprès des entreprises de transport pour la desserte d'un arrêt de bus. Cette option a été rejetée par la majorité des intéressés consultés et n'a pas conséquent pas été retenue.
- > Pour la deuxième option, 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, le retour de consultation était mitigé. Notamment le COPIL a émis des réserves au vu du fait qu'un plafonnement à 15'000 francs avait été récemment refusé par le Grand Conseil ((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)). Cette option n'a par conséquent également pas été retenue.
- > La troisième option portait sur une recette supplémentaire sous forme de taxation des parkings de grands générateurs de trafic (par ex. centres commerciaux). Les retours de consultation étaient plutôt favorables à cette option. Cette option n'a pas été retenue au vu de de la période difficile lié à la crise sanitaire pour certains secteurs économiques..
- > La quatrième option concernait l'intégration du projet dans le premier paquet du projet de désenchevêtrement des tâches Etat/communes (DETTEC). Cette option a suscité beaucoup de remarques concernant la concordance des agendas des deux projets et le risque que l'un retard l'autre. Cette option n'a par conséquent pas été suivie.

Au vu du retour de consultation sur ces options, une nouvelle option a été choisie afin de rééquilibrer les conséquences importantes de la modification de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, respectivement les tâches reprises par l'Etat. D'une part, le taux de participation des communes à la contribution cantonale au fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF) est augmenté de 13.78% à 50% (art. 175 al. 2) et d'autre part, l'augmentation de la participation des communes à la part cantonale au trafic régional des voyageurs de 45% à 50% (art. 183 al. 2).

La part cantonale annuelle au FIF était de 16'328'410 francs en 2020. Avec la répartition selon l'actuel art. 37a al. 1 LTr, la part de l'Etat était de 14'078'355 francs (86.22%) et celle des communes de 2'250'055 francs (13.78%). Une modification de taux en mettant la moitié de la part cantonale à la charge de la commune, aurait pour conséquence une augmentation de la participation communale de 5'914'150 francs et réduirait par conséquent la charge de l'Etat de 5'914'150 francs. A noter que le montant provisoire pour 2022 est de 17.5 millions de francs.

La part cantonale annuelle au trafic régional des voyageurs s'élève, selon le budget 2021, à 43'952'000 francs (arrondi). Avec la répartition selon l'actuel art. 41a al. 1 LTr, la part de l'Etat est de 24'173'600 francs (55%) et celle des communes de 19'778'400 francs (45%). Une augmentation du taux de la commune à 50% aurait pour conséquence une augmentation de la participation communale de 2'197'600 francs et réduirait par conséquent la charge de l'Etat de 2'197'600 francs.

Cette augmentation des deux taux se justifie d'une part en raison des divers tâches reprises par l'Etat dans une approche de réseau de mobilité complet et cohérent et qui sont désormais à la charge de l'Etat. D'autre part les prestations découlant du FIF ainsi que les offres en transport public de voyageurs bénéficient tant à l'Etat qu'aux communes. Il convient donc d'y faire participer toutes les collectivités publiques de manière égale. Grâce à cette adaptation, le présent projet se soldera par une opération « neutre » au niveau financier.

6.2 Incidences sur le personnel de l'Etat

Le projet de loi ne devrait avoir qu'une incidence limitée sur les effectifs du personnel. Le projet de loi attribue cinq nouvelles tâches à l'Etat : la construction et l'entretien constructif d'objets à caractère édilitaire devenus indispensables suite à l'évolution du trafic de la route cantonale (art. 167 al. 2), la planification, l'aménagement et l'entretien des voies cyclables cantonales (art. 171), l'entretien des 10 km de routes cantonales supplémentaires consécutifs à la modification du réseau routier cantonal (art. 205) ainsi que la planification des infrastructures de transport public faisant partie d'une route (art. 174). L'autorisation et la surveillance des services de transport de personnes en taxi ou en limousine seront quant à elles couvertes au moyen d'émoluments (art. 202). 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

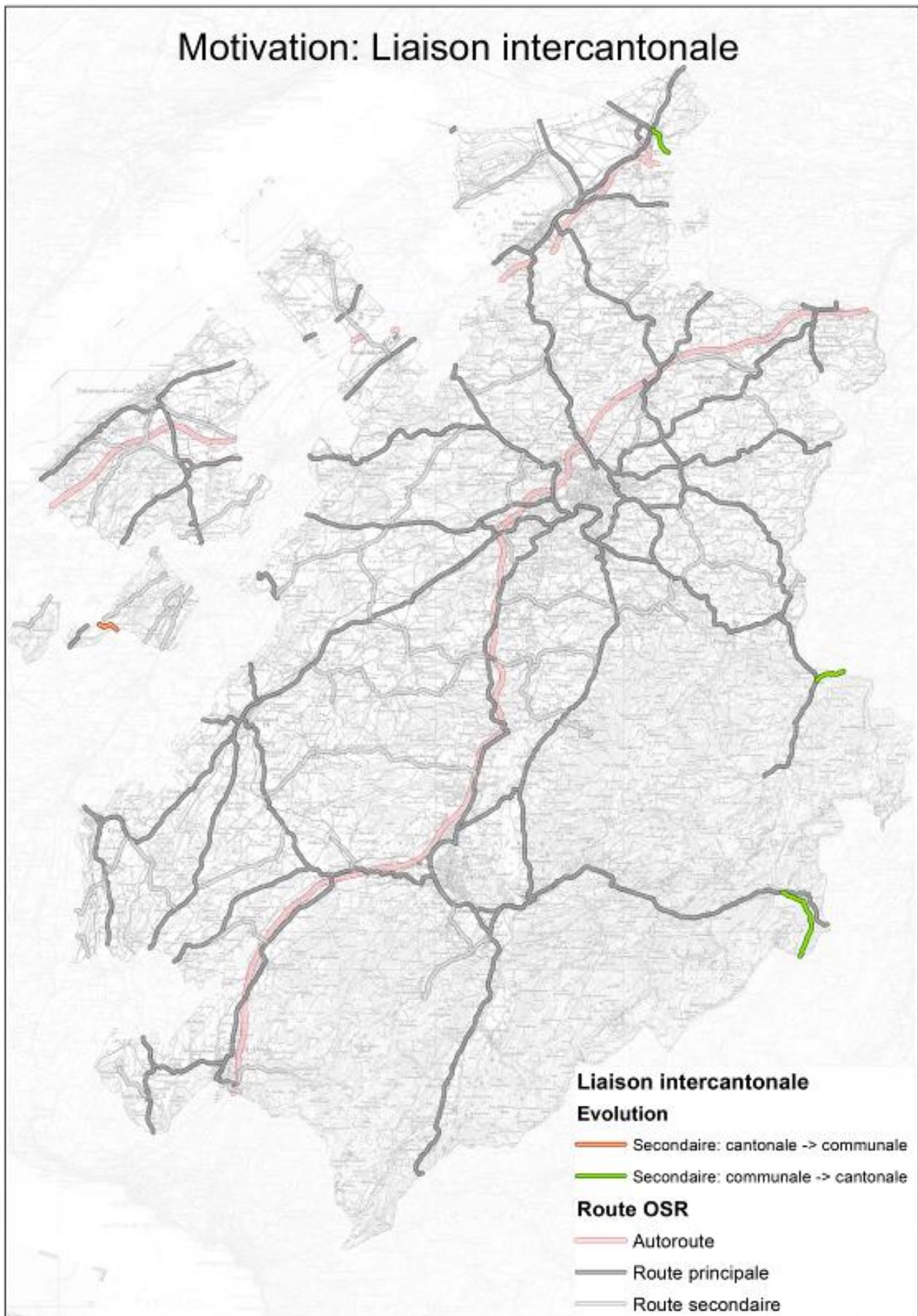
Le projet de loi a fait l'objet d'une évaluation à l'aune du développement durable. De nombreux critères ont été évalués, et il a été estimé que le projet de loi aurait un effet positif sur le développement durable, dans ses aspects économiques, environnementaux et sociaux. La nécessité de trouver un 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 à cette occasion et dans le cadre de la consultation afin de mieux concrétiser le principal objectif de la loi, soit la réalisation d'une mobilité plus durable, et ont été intégrées dans le projet de loi (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, une meilleure accessibilité, 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

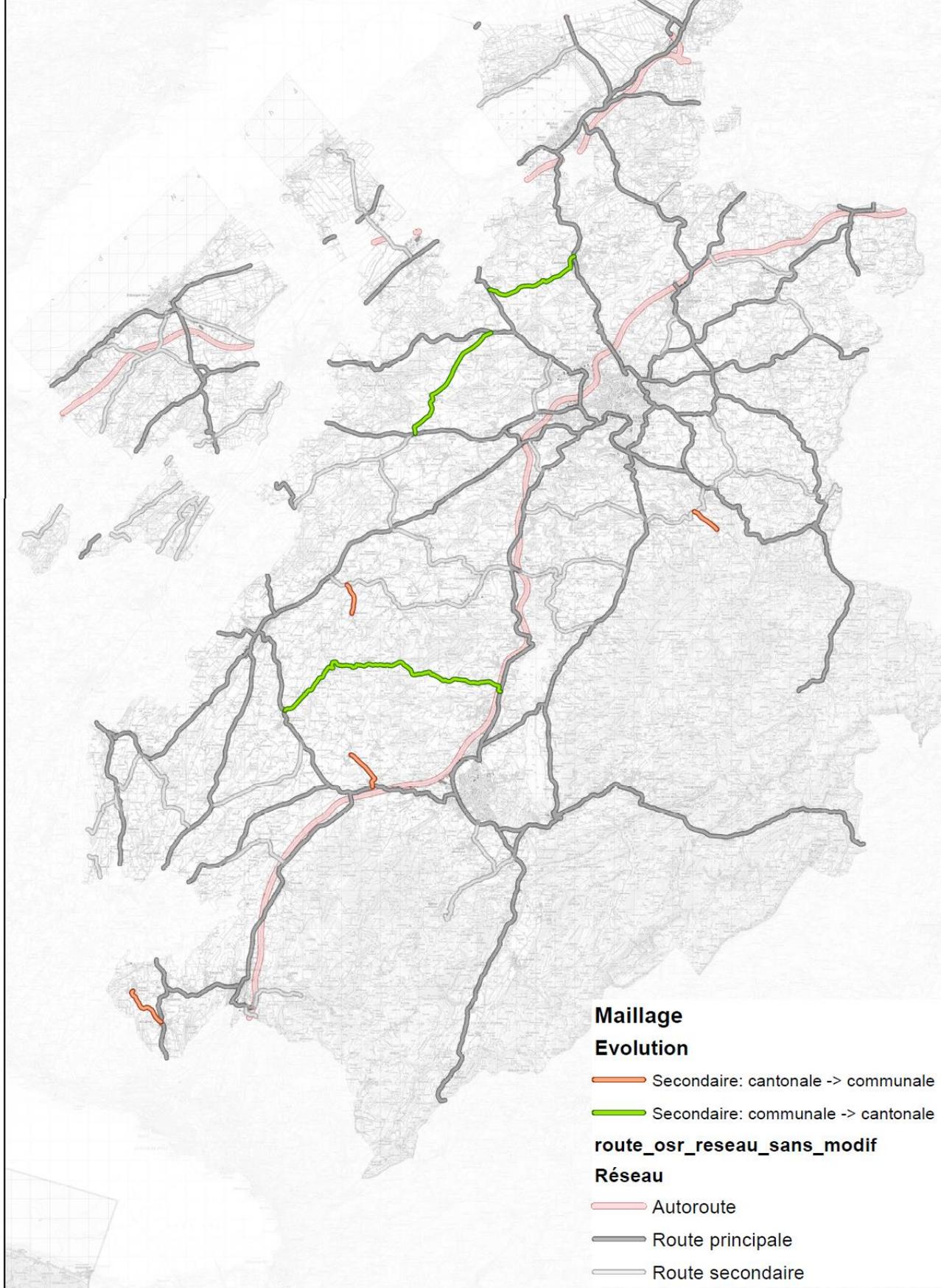
Le projet de loi est conforme au droit fédéral et à la Constitution cantonale ainsi que compatible avec le droit européen.

ANNEXES

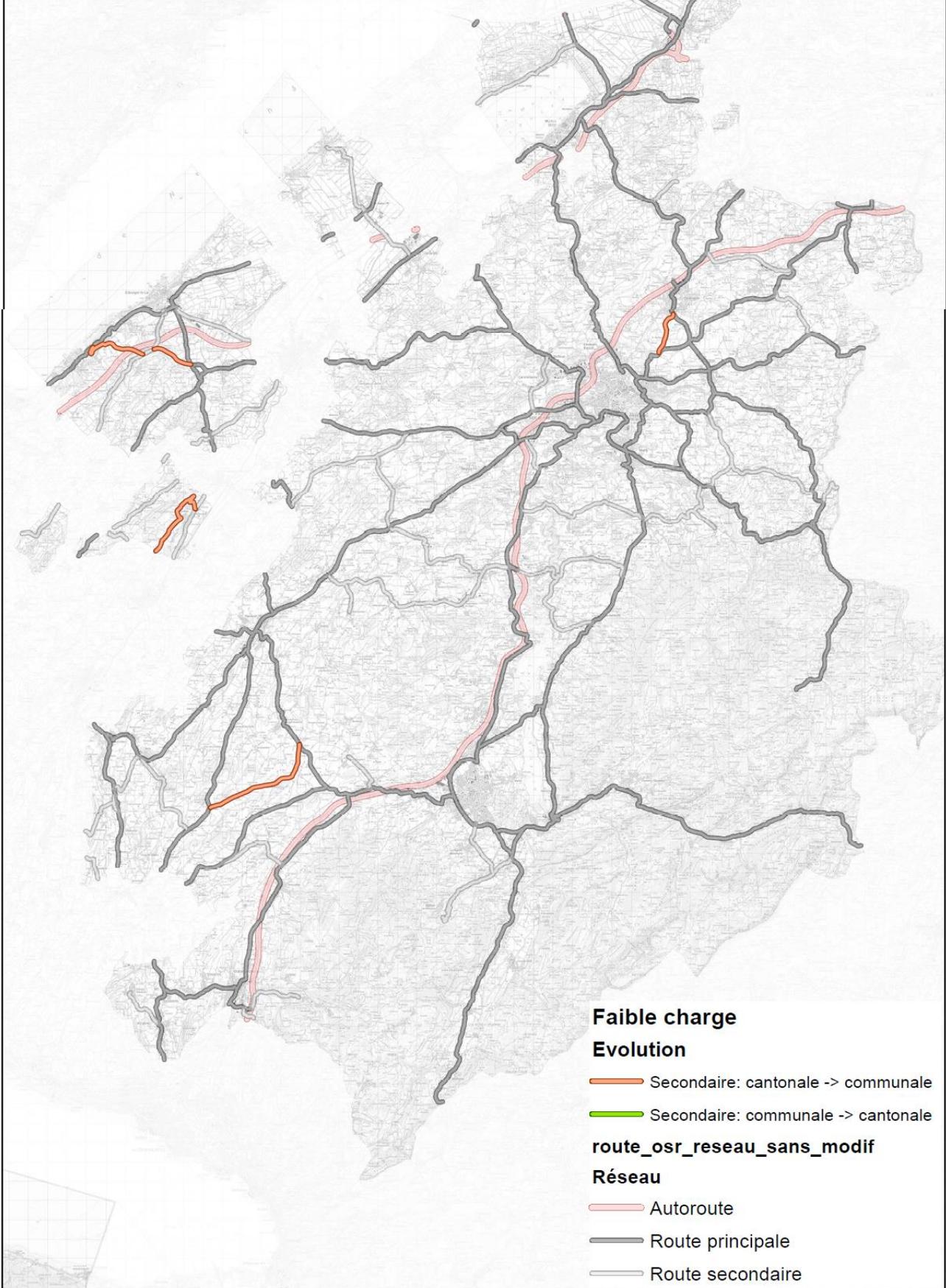
Plans explicatifs - Modifications du réseau des routes cantonales (art. 205)



Motivation: Amélioration du maillage



Motivation: Faible charge de trafic



Motivation: Secteur touristique

