



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Schweizer Wanderwege
Suisse Rando
Sentieri Svizzeri
Sendas Svizras



Office fédéral des routes OFROU

Obligation de remplacement des chemins de randonnée pédestre

Guide de recommandations à l'égard
de l'art. 7 de la loi fédérale sur les
chemins pour piétons et les chemins
de randonnée pédestre (LCPR)

Impressum

Editeurs

Office fédéral des routes (OFROU)
Suisse Rando

Conception et texte

Niklaus Trottmann, Suisse Rando

Mise en page

Rolf Bruckert, Bruckert/Wüthrich

Photographies

Fredi Bieri, Steiner & Buschor (p. 49) ; Zurich Rando (p. 9 en bas) ; Office cantonal du développement territorial, BL (p. 41) ; Association Jurassienne de Tourisme Pédestre (p. 44) ; Chemins pédestres bernois (p. 45) ; Fredi Joss (p. 31, 48) ; Peter Neichel (p. 17) ; Association des chemins de randonnée argoviens (p. 42) ; Christof Sonderegger (p. 1, 3, 9, 20, 34) ; Via Storia (p. 38) ; Suisse Rando (autres photographies)

Groupe d'accompagnement

Doris Capaul (Office cantonal du développement territorial, BL), Heinz Ellenberger (Office cantonal des ponts et chaussées, BE), Gabrielle Gsponer (OFROU), Benoît Magnin (OFEV), Bruno Maerten (Chemins pédestres bernois), Rudolf Muggli (AD!VOCATE, Berne), Horst Sager (Association des chemins de randonnée argoviens), Ueli Salvisberg (OFAG), Pierre Simonin (Service de l'économie rurale, JU), Markus Wildisen (OFAG)

Traduction

Tania Revaz, Lausanne

Commande

Suisse Rando, Monbijoustrasse 61, 3000 Berne 23
Tél. +41 31 370 10 20, info@wandern.ch

Téléchargement

www.mobilite-douce.ch
www.randonner.ch/chemins

Valeur juridique

Dans la série « Guides de recommandations de la mobilité douce », l'OFROU publie des lignes directrices et des recommandations destinées aux autorités exécutives. Il souhaite par là contribuer à une mise en œuvre uniforme. Les autorités d'exécution qui se conforment aux indications contenues dans ces documentations ont l'assurance d'agir de manière adéquate, c'est-à-dire conformément au droit. D'autres solutions (adaptées au cas par cas) restent néanmoins envisageables.

Egalité des sexes dans le langage

Pour des raisons de concision, toutes les désignations de personnes et de fonctions valent pour les deux sexes.

© OFROU, 2012

© Suisse Rando, 2012

Avant-propos

Les chemins de randonnée pédestre permettent de découvrir la nature et de magnifiques paysages. Ils sont un pilier incontournable du tourisme estival et une condition indispensable des loisirs de proximité. Or l'urbanisation, le trafic et l'agriculture exercent une pression croissante sur cet élément de notre environnement. En effet, le réseau des chemins de randonnée pédestre se confond en grande partie avec les chemins ruraux qui desservent des surfaces agricoles ou des immeubles d'habitation. Alors que, à l'origine, leur surface est naturelle, ils sont de plus en plus pourvus de revêtement de bitume ou de béton. Dès lors, les chemins de randonnée pédestre perdent leur valeur récréative et, partant, la plus importante de leurs fonctions.



Vu l'art. 88 de la Constitution, la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR) vise à conserver l'attrait, la sécurité et la cohérence du réseau des chemins de randonnée pédestre, par le biais notamment d'une surface adaptée à la randonnée. L'obligation de remplacement visée à l'art. 7 LCPR stipule qu'il faut en préserver la valeur récréative et la fonction de raccordement. Au sens de la loi, les chemins de randonnée pédestre dont la valeur récréative et la fonction de raccordement sont mis à mal doivent être remplacés par des chemins équivalents. Mais il faut tenir compte dans cette tâche des autres intérêts en jeu. Dans un contexte où les intérêts et les affectations ne cessent de s'enchevêtrer, l'exécution de ce mandat légal représente un vrai défi.

Proposant des recommandations et des exemples pratiques, le présent guide permet de traiter les aspects essentiels de l'obligation de remplacement et de la collaboration des divers acteurs, tout en supprimant l'incertitude quant à l'application des prescriptions légales. Il contribue ainsi à promouvoir au plan suisse la simplicité, la transparence et l'uniformité d'exécution de l'art. 7 LCPR.

Office fédéral des routes OFROU
Suisse Rando

Table des matières

Avant-propos	3
1. Généralités	6
1.1 But, champ d'application et destinataires	6
1.2 Délimitation du sujet	6
1.3 Concepts.....	6
2. Contexte, bases juridiques et mesures requises	9
2.1 But de la LCPR.....	9
2.2 Obligation de remplacement selon l'art. 7 LCPR.....	9
2.3 Evolution actuelle et mesures à prendre	10
3. Projets affectant les chemins de randonnée pédestre	12
3.1 Planification coordonnée.....	12
3.2 Procédure, collaboration	12
3.3 Evaluation des projets.....	15
3.4 Pesée des intérêts.....	19
3.5 Voies de droit.....	20
3.6 Acteurs, tâches.....	21
4. Conditions de l'obligation de remplacement	25
4.1 Restriction de l'accès au public (art. 7, al. 2, let. a, LCPR)	25
4.2 Coupure (art. 7, al. 2, let. b, LCPR)	26
4.3 Circulation (art. 7, al. 2, let. c, LCPR)	27
4.4 Revêtements en matériaux impropres à la marche (art. 7, al. 2, let. d, LCPR).....	29
5. Mesures de remplacement	32
5.1 Prise en considération des conditions locales, priorités.....	32
5.2 Prise en considération des autres intérêts	33
5.3 Remplacement convenable.....	34
5.4 Financement du remplacement.....	36
5.5 Pérennisation du remplacement et entretien	36
6. Chemins de randonnée pédestre et voies de communication historiques ...	38
Exemples	40
1 : plan de circulation dans le cadre d'une amélioration intégrale	40
2 : bitumage d'un chemin pédestre sans remplacement	41
3 : remplacement ultérieur suite à un bitumage non autorisé	42
4 : conservation d'un tronçon de chemin pédestre en zone à bâtir	43
5 : réalisation d'un remplacement en forêt.....	44
6 : solution consensuelle grâce à l'implication en temps utile des autorités spécialisées	45
7 : mesures de remplacement dans le cadre d'une amélioration intégrale.....	46
8 : remplacement sur un autre tronçon	48
9 : élargissement modéré d'une voie de communication historique	49

Abréviations	50
Sources	51
Bibliographie.....	51
Lois et ordonnances.....	52
Annexes	53
Surface des chemins de randonnée pédestre.....	53
Avis du service cantonal des chemins pédestres.....	56
Exemples de pesée des intérêts : conserver les chemins de randonnée pédestre, construire des chemins de randonnée pédestre.....	58
Jurisprudence relative à la LCPR.....	65
Les publications de la mobilité douce	70

1. Généralités

1.1 But, champ d'application et destinataires



Lorsqu'un projet affecte un chemin de randonnée pédestre se posent deux questions essentielles : « L'intervention tombe-t-elle sous le coup de l'obligation de remplacement ? » et « Le remplacement est-il convenable ? ».

Le présent guide de recommandations explique et concrétise les dispositions de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR) concernant l'obligation de remplacement des chemins de randonnée pédestre. D'après l'art. 7 LCPR, il faut pourvoir à un remplacement convenable si des chemins de randonnée doivent être supprimés en tout ou en partie. Les projets de construction sont la cause la plus fréquente de suppression des chemins de randonnée pédestre. Dès lors, deux questions fondamentales se posent lors de l'exécution de cette obligation : « L'intervention nécessite-t-elle un remplacement ? » et « Le remplacement prévu est-il adéquat ? » Le présent guide donne des **recommandations** et des **exemples pratiques**, supprimant ainsi l'incertitude quant à l'application des prescriptions légales. Il doit faciliter la collaboration entre les divers acteurs et contribuer à promouvoir au plan suisse la simplicité, la transparence et l'uniformité d'exécution de l'art. 7 LCPR.

Le guide s'applique à tous les chemins et routes retenus comme chemins de randonnée dans les plans établis en vertu du droit cantonal.

Il s'adresse tant aux **responsables des chemins de randonnée pédestre** dans les cantons et les communes qu'aux maîtres d'ouvrage, aux bureaux d'études, aux autorités et autres organes communaux, cantonaux et nationaux chargés de la planification et du financement de projets ayant une incidence sur l'aménagement du territoire. Il vise également les **offices cantonaux de l'agriculture et des forêts** ainsi que les **autorités communales compétentes en matière de permis de construire**. Cela s'explique par le fait que l'obligation de remplacement répond souvent à une volonté d'aménager l'infrastructure des chemins.

1.2 Délimitation du sujet

Ce guide de recommandations traite de l'**obligation de remplacement des chemins de randonnée pédestre** au sens de l'art. 7 LCPR. Il contient en outre des recommandations visant les interventions sur les chemins de randonnée pédestre inscrits à l'inventaire des voies de communication historiques de Suisse (IVS). Il ne concerne pas les chemins pour piétons.

1.3 Concepts

Réseau de chemins de randonnée pédestre (cf. art. 3 LCPR) : les réseaux de chemins de randonnée pédestre sont avant tout destinés au délassement et se trouvent en règle générale en dehors des agglomérations. Ils comprennent des chemins de randonnée pédestre judicieusement raccordés. D'autres chemins, en particulier des tronçons de chemins pour piétons et des routes peu fréquentées, peuvent servir de jonction. Dans la mesure du possible, ils incluront des tronçons de chemins historiques. Les chemins de randonnée pédestre desservent notamment les zones propices à la dé-

1. Généralités

tente, les sites intéressants (points de vue, rives, etc.), les monuments, les arrêts des transports publics ainsi que les installations touristiques. Les réseaux de chemins de randonnée pédestre figurent dans les plans cantonaux (plan cantonal des chemins de randonnée, cf. ci-dessous).

Réseau de chemins pour piétons (cf. art. 2 LCPR) : les réseaux de chemins pour piétons se trouvent en règle générale à l'intérieur des agglomérations. Ils comprennent les chemins pour piétons proprement dits, les zones piétonnes, les rues résidentielles et autres voies du même type, judicieusement raccordés. Les trottoirs et les passages pour piétons peuvent servir de jonction. Les chemins pour piétons desservent et relient notamment les zones résidentielles, les lieux de travail, les jardins d'enfants et les écoles, les arrêts des transports publics, les établissements publics, les lieux de détente et les commerces.

Voie de communication historique (cf. art. 2 OIVS) : sont considérés comme voies de communication historiques les chemins, routes et voies navigables datant d'époques passées, pour autant qu'ils soient attestés par des documents historiques et que leur substance soit conservée au moins partiellement. On entend par substance notamment le tracé, la forme et le revêtement ainsi que leurs éléments constitutifs (par ex. clôtures, murs, allées, talus, haies) et les éléments du paysage routier (par ex. calvaires, bornes, chapelles, stèles et autres constructions présentant un lien avec la voie de communication).

Plan cantonal des chemins de randonnée pédestre (cf. art. 4 LCPR) : le plan cantonal des chemins de randonnée pédestre déterminant d'après le droit cantonal définit, par une procédure cantonale contraignante à l'égard de toutes les autorités, le réseau des chemins de randonnée pédestre. Il incombe essentiellement aux cantons de choisir l'instrument conférant le caractère contraignant. Il s'agit le plus souvent d'un plan directeur cantonal au sens des art. 6 ss de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), d'un plan de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre au sens de l'art. 4 LCPR, ou d'un plan provisoire de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre au sens de l'art. 16 LCPR.

Service cantonal des chemins pédestres (cf. art. 13 LCPR) : ce service applique la LCPR dans le canton et dirige le plan cantonal des chemins de randonnée pédestre déterminé par le droit cantonal. Lorsque des projets soumis à autorisation affectent des chemins de randonnée pédestre, il évalue le type et l'étendue des atteintes possibles et indique dans son avis à l'intention de l'autorité compétente si le projet est soumis à l'obligation de remplacement ou si le remplacement est convenable. Certains cantons ont mis en place un service dédié à la mobilité douce, qui se charge de toutes les questions relevant de ce domaine, y compris les chemins pédestres. Les tâches du service cantonal des chemins pédestres peuvent être assumées entièrement par l'administration cantonale ou être déléguées en partie, soit par contrat, soit par accord sur les prestations, aux associations cantonales de tourisme pédestre (cf. art. 8 LCPR). Le présent guide de recommandations utilisera le terme « service cantonal des chemins pédestres » pour faire al-

1. Généralités

lusion aux deux organes. Les tâches propres aux services cantonaux et aux associations cantonales sont décrites au chap. 3.6.

Association cantonale de tourisme pédestre (cf. art. 8 LCPR): en général, elle est constituée sous forme d'association et affiliée, avec les autres associations cantonales, à l'organisation faîtière Suisse Rando. Selon l'art. 8 LCPR, les associations cantonales peuvent assumer certaines tâches publiques relevant des services cantonaux, comme la rédaction d'avis sur des projets affectant les chemins de randonnée pédestre ou la participation à des visites sur les lieux. Les tâches propres aux services cantonaux et aux associations cantonales sont décrites au chap. 3.6.

Service cantonal chargé des voies de communication historiques (cf. art. 25 LPN) : il est chargé d'exécuter les prescriptions légales visant à protéger les voies de communication historiques dans le canton. Lorsque des projets pourraient affecter des voies de communication historiques, il évalue le type et l'étendue des interventions possibles, et indique dans son avis à l'intention de l'autorité compétente les mesures de conservation ou de protection requises. Le cas échéant, il détermine la nécessité d'une expertise assurée par une commission technique fédérale (art. 7, al. 1, LPN).

2. Contexte, bases juridiques et mesures requises

Le réseau de chemins de randonnée pédestre suisse est juridiquement protégé par l'art. 88 de la Constitution fédérale, la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR) et l'ordonnance y relative (OCPR). L'article constitutionnel a été approuvé en 1979 par une large majorité du peuple et des cantons. Considérant le maintien de chemins de randonnée pédestre et des chemins pour piétons comme une tâche de l'Etat, la population attend des mesures pour protéger le réseau de chemins de randonnée de **la destruction et des atteintes croissantes** dues à la construction de routes et au trafic motorisé. La LCPR a été créée pour mettre en œuvre le mandat constitutionnel.

Art. 88 Cst. Chemins et sentiers pédestres

- 1 La Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres.
- 2 Elle peut soutenir et coordonner les mesures des cantons visant à l'aménagement et à l'entretien de ces réseaux.
- 3 Dans l'accomplissement de ses tâches, elle prend en considération les réseaux de chemins et sentiers pédestres et remplace les chemins et sentiers qu'elle doit supprimer.

2.1 But de la LCPR

La LCPR a pour but l'établissement des plans, l'aménagement et la conservation d'un réseau de chemins accessibles au public, attrayant, sûr et cohérent. Le réseau de chemins de randonnée pédestre sert en premier lieu au **délassement**, étant donné que les **chemins d'aspect naturel** desservent et relient de magnifiques paysages et des monuments. Aussi, les dispositions concernant l'obligation de remplacement mentionnées à l'art. 7 sont fondamentales pour la mise en œuvre du mandat légal.

2.2 Obligation de remplacement selon l'art. 7 LCPR

L'art. 7 LCPR définit les principes de l'obligation de remplacement. Selon l'esprit de la loi, un chemin de randonnée pédestre doit être supprimé et remplacé lorsque **sa valeur récréative ou sa fonction de raccordement** est considérablement affectée par une intervention ou d'autres facteurs. Les conditions requérant un remplacement sont détaillées au chap. 4 du présent guide.

Art. 7 LCPR Remplacement

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



Le réseau des chemins pédestres sert au délassement.

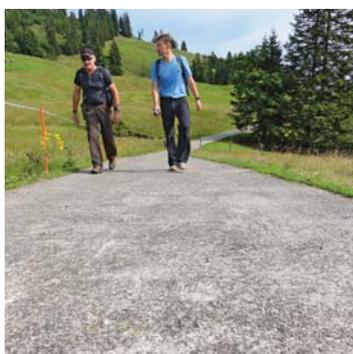


Ce chemin de randonnée ne permet plus le délassement. (Caricature de Werner Büchi datant de 1979)

- 2 Les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre doivent notamment être remplacés :
 - a. s'ils ne sont plus accessibles au public ;
 - b. s'ils ont été excavés, remblayés ou coupés d'une autre manière ;
 - c. si des tronçons importants font l'objet d'une circulation intense ou s'ils sont ouverts à la circulation des véhicules ;
 - d. si des tronçons importants sont revêtus de matériaux impropres à la marche.
- 3 Les cantons règlent, sur leur territoire, la procédure relative à la suppression des chemins et décident à qui il incombe d'en assurer le remplacement.

Outre la LCPR, l'exécution doit tenir compte d'autres **réglementations de la Confédération, des cantons et des communes**. La LCPR est une loi-cadre. Les cantons règlent la procédure relative à la suppression des chemins et décident à qui il incombe d'en assurer le remplacement. Par ailleurs, les cantons restent libres de promulguer des dispositions plus sévères, par exemple dans des ordonnances cantonales. Ces dernières peuvent préciser les fondements de l'obligation de remplacement de l'art. 7 LCPR ou définir des raisons supplémentaires.

2.3 Evolution actuelle et mesures à prendre



Le bitumage et le bétonnage des chemins de randonnée pédestre gagnent du terrain.

Pression sur les chemins de randonnée pédestre

L'étude intitulée « Le paysage sous pression » (ARE, OFEV, 2007) démontre que, de 1972 à 2003, plus de 1700 km de chemins des classes 4 et 5 (chemins carrossables gravelés, chemins ruraux) ont été transformés en routes de la classe 3 (en général bitumées). De 1972 à 1995, plus de 74 000 bâtiments nouveaux ont été construits en dehors de la zone à bâtir et disposent généralement d'un accès. Ces deux phénomènes affectent considérablement le réseau des chemins de randonnée pédestre.

Malgré le mandat de la loi et de la Constitution, il n'a pas été possible jusqu'ici d'enrayer l'augmentation de la pose de **revêtements bitumineux** et du **trafic motorisé** sur les chemins de randonnée. A l'extérieur des agglomérations, la pose d'enrobé bitumineux et la croissance du trafic touchent en particulier les chemins de randonnée passant sur des chemins agricoles ou desservant des immeubles d'habitation ou des commerces.

Selon la brochure « Objectifs de qualité des chemins de randonnée pédestre de Suisse » (OFROU, Suisse Rando, 2007), **la proportion de revêtements inappropriés** au-dehors des agglomérations ne devrait pas dépasser 10 % d'un chemin de randonnée pour préserver sa fonction de détente. Or, le développement des agglomérations, la motorisation croissante et l'augmentation du trafic de loisirs ont pour conséquence une recrudescence du trafic individuel motorisé, également sur les chemins de randonnée pédestre.

Dans un contexte où les intérêts et les affectations ne cessent de s'enchevêtrer, l'application de l'obligation de remplacement représente un véritable **défi**. Bien souvent, lorsque des projets affectent les chemins de randonnée, on ne fait appel aux services cantonaux des chemins pédestres que trop tard, voire pas du tout. Par conséquent, la pose de revêtements est encore souvent réalisée, à tort, comme moyen d'entretien et, partant, sans l'autorisation correspondante. En outre, des incertitudes subsistent concernant **l'application des prescriptions légales**, ce qui en complique l'exécution. Ainsi, malgré les efforts déployés par les services cantonaux et associations cantonales de tourisme pédestre, trop peu de chemins ont bénéficié d'un remplacement convenable depuis l'entrée en vigueur de la LCPR.

2. Contexte, bases juridiques et mesures requises

L'**application** de la loi doit donc être **renforcée** en concrétisant les dispositions de la LCPR, en intensifiant la collaboration entre les acteurs et en apportant des recommandations pratiques aux autorités d'exécution afin qu'elles soient mieux armées. Voilà l'objectif du présent guide (cf. chap. 1.1).

3. Projets affectant les chemins de randonnée pédestre



Dans tous les projets affectant les chemins de randonnée pédestre, il convient d'impliquer le service cantonal des chemins pédestres.

Autorisation et obligation de remplacement

L'obligation de remplacement s'applique également aux projets non soumis à autorisation lorsqu'ils entraînent une atteinte mentionnée à l'art. 7, al. 2, LCPR (cf. chap. 4). Lorsqu'on peut s'attendre à ce qu'un tel projet affecte un chemin de randonnée pédestre, le responsable du projet doit consulter le service cantonal pour savoir si un remplacement est obligatoire. En règle générale, les conflits concernant les projets non soumis à autorisation sont évalués au niveau cantonal, par la police des constructions.

Les projets affectant les chemins de randonnée pédestre sont souvent des projets de construction qui entraînent des modifications de l'infrastructure des chemins ou font augmenter le trafic. Il s'agit rarement de purs projets de planification du trafic ou de création de zones protégées. Les **services cantonaux** doivent être impliqués suffisamment tôt dans tous les projets affectant les chemins de randonnée pédestre. Ce principe vaut aussi pour les projets non soumis à autorisation (cf. note marginale) et pour ceux dont les effets sont temporaires.

En premier lieu, il convient d'examiner les projets affectant les chemins de randonnée pédestre et de les **modifier** si cela permet d'en éliminer l'impact. Lorsque ce n'est pas possible, la question se pose de savoir si l'atteinte nécessite un **remplacement**, tel que visé à l'art. 7 LCPR. En vertu du droit cantonal, c'est en règle générale à l'auteur de l'intervention de proposer un remplacement convenable du chemin en question. La **procédure** recommandée pour un projet affectant les chemins de randonnée figure ci-après. Les exigences en matière de protection des voies de communication historiques sont détaillées au chap. 6.

3.1 Planification coordonnée

Lorsque, dans une même région, une modification du réseau des chemins pédestres (révision partielle du plan cantonal des chemins de randonnée) est prévue et que des projets affectant les chemins pédestres sont en cours, il convient de coordonner ces mesures. Il s'agit en effet d'éviter des remplacements peu après une amélioration du réseau des chemins.

Les grands projets, tels que les améliorations intégrales ou les projets d'aménagement de cours d'eau, peuvent, quant à eux, **engendrer** une révision du plan des chemins de randonnée dans la région concernée. Dans l'intérêt des chemins pédestres, il faudra s'assurer de la revalorisation des fonctions de récréation et de raccordement du réseau dans son ensemble, en maintenant les chemins attrayants, en remplaçant les chemins qui le sont moins et en supprimant ceux qui ne sont plus utilisés. Il ne faut pas oublier que les plans des chemins de randonnée sont révisés dans le cadre de **procédures cantonales bien définies**. Il s'agit généralement d'adapter les plans directeurs cantonaux, ce qui peut durer plusieurs années. La procédure de révision de plans de chemins de randonnée est expliquée en détail dans le manuel « Planification et développement des réseaux de chemins de randonnée pédestre » (OFROU, Suisse Rando, en préparation).

3.2 Procédure, collaboration

La plupart des projets affectant les chemins de randonnée pédestre sont traités par une autorité dans une procédure définie. A l'échelon cantonal et communal, il s'agit souvent d'une procédure de demande de permis de construire ou d'une procédure de plan d'affectation (plans de routes, plans d'équipement et autres). A l'échelon fédéral, il s'agit en général de pro-

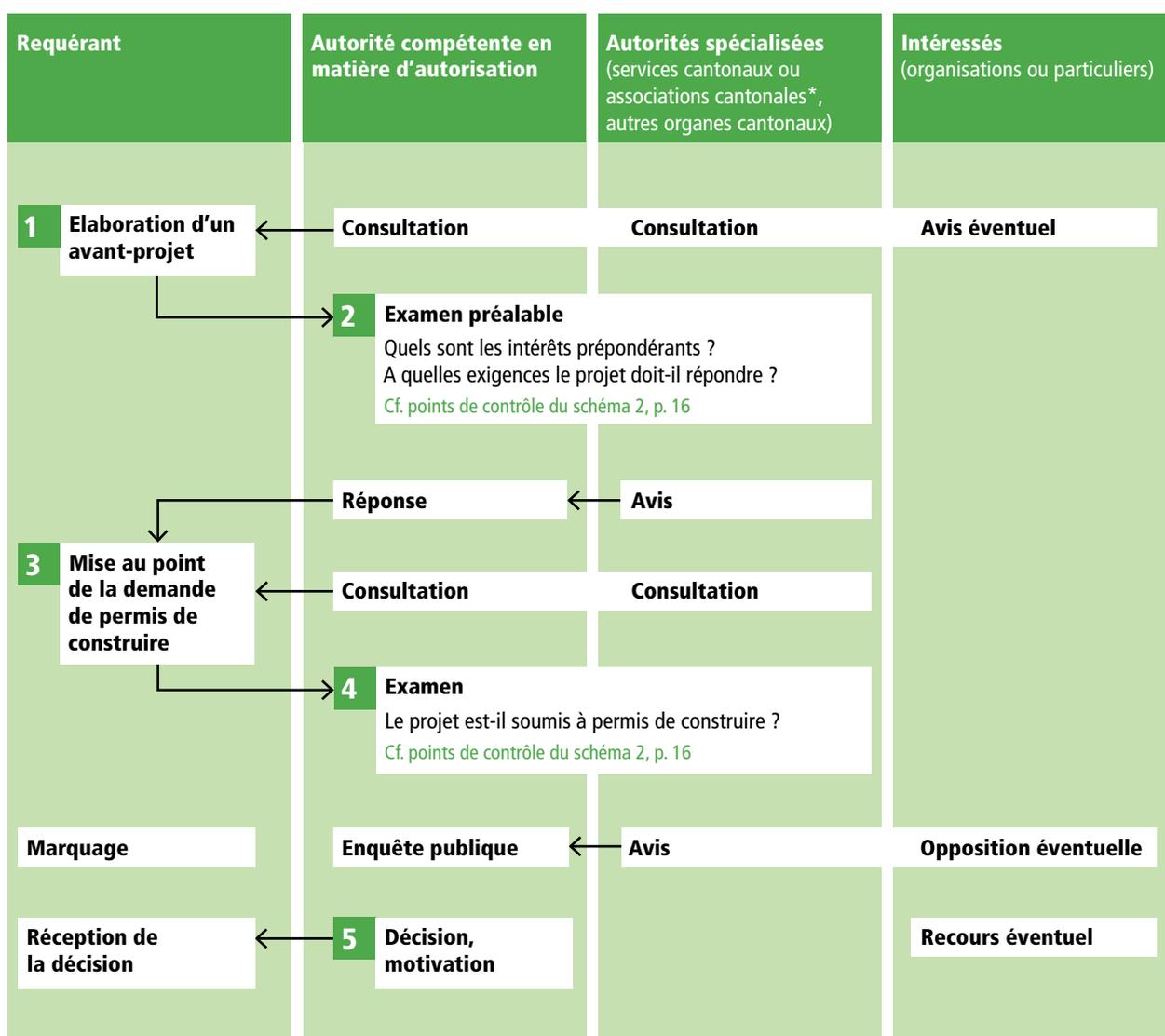
3. Projets affectant les chemins de randonnée pédestre

procédures d'approbation des plans, d'octroi de concessions ou d'attribution de subventions. L'**autorité compétente** a le devoir d'exécuter toutes les prescriptions légales applicables à un projet, de concilier les intérêts juridiquement fondés et de coordonner les décisions nécessaires. L'autorité compétente sollicite l'avis des **autorités spécialisées**, notamment du service cantonal des chemins pédestres, et garantit une participation de tous les acteurs à la procédure. Les tâches de chaque acteur sont décrites au chap. 3.6.

La **procédure recommandée** pour traiter les projets soumis à autorisation de permis et qui tombent sous le coup de la LCPR est décrite ci-dessous. Le schéma 1 illustre les **étapes de la procédure** dans le cas d'une demande de permis construire. En cas de demande d'autorisation, il convient d'observer, outre la LCPR, les autres prescriptions légales applicables. S'il s'agit de voies de communication historiques, la LPN fait foi (cf. chap. 6). En outre, les présentes recommandations s'appliquent par analogie aux projets non soumis à autorisation (cf. note marginale p. 12).

Schéma 1 : La procédure de permis de construire en cinq étapes. Bien que facultatif, l'examen préalable est vivement recommandé. Les flèches indiquent le sens de l'échange d'informations et de documents.

* Les tâches des services cantonaux des chemins pédestres peuvent être déléguées par mandat aux associations cantonales de tourisme pédestre (cf. définition p. 7).



Encouragement à la collaboration

Les services cantonaux des chemins pédestres et les associations cantonales de tourisme pédestre peuvent encourager et soutenir la collaboration avec les autres acteurs en maintenant un bon contact et en rappelant à intervalles réguliers aux autres services cantonaux, aux communes et aux propriétaires fonciers qu'ils doivent être impliqués tôt dans tout projet affectant des chemins de randonnée pédestre.

Etape 1 : le responsable du projet (requérant) demande à l'autorité compétente quels acteurs doivent être impliqués (cf. chap. 3.6) et établit, après les avoir consultés, un **avant-projet**. La concertation en temps utile des acteurs concernés s'avère généralement déterminante pour la réussite du projet. La consultation du service cantonal des chemins pédestres ou de l'association cantonale de tourisme pédestre (cf. définition p. 7) permet de s'assurer que le projet répond, dès le début, aux exigences relatives aux chemins pédestres.

Etape 2 : dans la plupart des cantons, le responsable du projet peut demander un **examen préalable** à l'autorité compétente pour obtenir une **décision préliminaire**. Le responsable du projet peut poser des questions sur les exigences en vigueur et déposer un avant-projet. L'examen préalable et la décision préliminaire sont des outils éprouvés permettant de déterminer les exigences relatives à la demande de permis de construire avant de se lancer dans un projet détaillé, engendrant des coûts plus élevés. Normalement, l'examen préalable et la décision préliminaire sont l'occasion d'échanges avec les autres acteurs, souvent sur le terrain. Y participent d'habitude le responsable du projet, l'autorité compétente, l'autorité spécialisée ainsi que les organisations et les particuliers concernés. L'autorité compétente et les autorités spécialisées présentent au responsable du projet les exigences légales auxquelles le projet doit répondre. Le service cantonal des chemins pédestres indique notamment si le projet est soumis à l'obligation de remplacement au sens de l'art. 7 LCPR. Ensemble, les parties déterminent comment faire coïncider les différentes exigences légales, l'objectif étant de trouver une solution consensuelle et conforme au droit. Lorsque le projet est soumis à l'obligation de remplacement, le service cantonal des chemins pédestres assiste le responsable du projet dans sa recherche d'une mesure de remplacement convenable. L'examen préalable et la décision préliminaire sont envoyés au responsable du projet ainsi qu'aux autres intéressés.

Etape 3 : en fonction des résultats des étapes 1 et 2, le responsable du projet rédige une **demande de permis de construire** qu'il soumet à l'autorité compétente.

Etape 4 : l'autorité compétente recueille les avis des diverses autorités spécialisées impliquées afin de procéder à l'**examen officiel de la demande de permis de construire**. Dans leur **avis**, les autorités spécialisées indiquent si le projet répond aux prescriptions juridiques de leurs domaines respectifs. Le cas échéant, des propositions de modifications sont formulées (cf. exemple p. 56). En général, les autorités spécialisées confirment dans leur avis les conclusions des discussions avec les autres acteurs. Les organisations et les particuliers concernés peuvent faire opposition au projet dans le cadre de la mise à l'**enquête publique**. Lorsque l'autorité compétente n'est pas d'accord avec les propositions soumises par les autorités spécialisées ou qu'elle n'arrive pas à unir ces propositions différentes, elle organise un entretien en vue d'éliminer les divergences. Si l'accord n'est toujours pas trouvé, l'autorité compétente procède à une pesée des intérêts (cf. chap. 3.4).

Etape 5 : l'autorité compétente détermine si le projet remplit toutes les prescriptions légales requises pour le **permis de construire**. La procédure d'évaluation est décrite au chap. 3.3 sous l'angle de la LCPR. Si le projet et la mesure de remplacement d'un chemin sont élaborés séparément, ils doivent néanmoins être **traités simultanément** pour éviter l'approbation du projet et la constatation *a posteriori* que le remplacement prévu n'est pas réalisable. En rendant sa décision, l'autorité compétente doit tenir compte des avis des autorités spécialisées et des éventuelles oppositions. Elle peut délivrer une autorisation soumise à certaines **conditions** pour garantir le respect des prescriptions légales, dont les dispositions de la LCPR. Si le projet ne répond pas aux prescriptions, il ne sera pas approuvé, et le responsable sera prié de le modifier. L'autorité compétente a le devoir de vérifier la conformité de la **mise en œuvre** de la mesure autorisée respectivement de contrôler le respect des conditions. Elle peut cependant déléguer cette tâche à une autorité spécialisée.

3.3 Evaluation des projets

Les **points de contrôle** du schéma 2 permettent de déterminer si un projet est soumis à autorisation en vertu de la LCPR. Dans la procédure d'autorisation, le service cantonal des chemins pédestres évalue les points 1 et 2, les autres autorités spécialisées s'y associent pour évaluer le point 3, et l'autorité délivrant les autorisations évalue le point 4. En cas de litige, cette dernière procède à une pesée des intérêts. Un projet soumis à l'obligation de remplacement en vertu de l'art. 7 LCPR ne peut en principe être autorisé que si le remplacement est convenable et **autorisé en même temps** que le projet. Des informations plus précises sur les conditions d'obligation de remplacement figurent au chap. 4.

Après évaluation des points de contrôle 1 à 4, on obtient une des situations A à E. Ces cinq situations et leurs conséquences sur l'autorisation sont décrites ci-après.

3. Projets affectant les chemins de randonnée pédestre

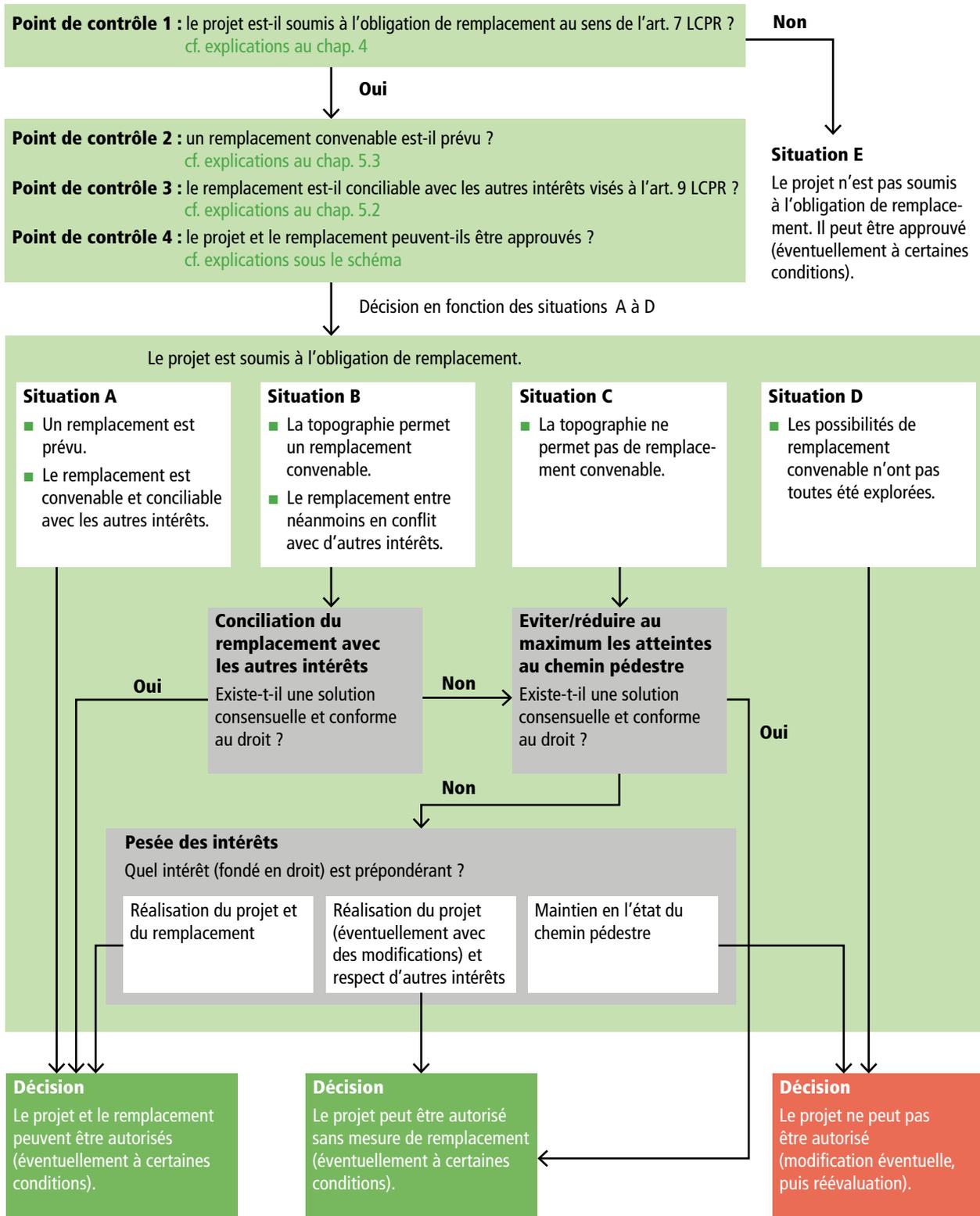


Schéma 2 : Détermination de l'obligation d'obtention d'une autorisation pour un projet en vertu de la LCPR.

Situation A : le projet est soumis à l'obligation de remplacement. Un remplacement est prévu. Celui-ci est convenable et conciliable avec les autres intérêts en jeu.

Les exigences mentionnées à l'art. 7 LCPR sont remplies. Le projet et le remplacement peuvent être autorisés sous l'angle de la LCPR. Le cas échéant, des conditions peuvent être énoncées afin de remplir les autres prescriptions légales.

Situation B : le projet est soumis à l'obligation de remplacement. La topographie permet un remplacement convenable. Ce dernier entre néanmoins en conflit avec d'autres intérêts.

Les autorités cantonales spécialisées tentent de concilier tous les intérêts fondés en droit (cf. note marginale). Toutes les options permettant un remplacement convenable sont examinées.

- Lorsque l'autorité compétente, l'autorité spécialisée et le responsable du projet se mettent d'accord sur une solution conforme au droit, **le projet et le remplacement** peuvent être avalisés du point de vue de la LCPR.
- Si tel n'est pas le cas, l'autorité compétente effectue une pesée exhaustive des intérêts (cf. chap. 3.4) qui aboutit aux solutions suivantes :

Autorisation du projet avec remplacement convenable. Les intérêts du projet et du remplacement du chemin pédestre priment.

Autorisation du projet sans remplacement du chemin pédestre.

Un autre intérêt, par exemple une disposition de protection de la nature, prime le remplacement. En outre, l'intérêt du projet l'emporte sur l'intérêt du maintien en l'état du chemin pédestre. Dans ce cas, le service cantonal des chemins pédestres vérifie le bien-fondé de la suppression du chemin en question (cf. note marginale p. 18). Si le chemin reste dans le réseau des chemins de randonnée pédestre, le projet devra, tant que faire se peut, tenir compte des intérêts des chemins ancrés dans la loi. L'autorisation peut être assortie des conditions correspondantes.

Refus du projet et maintien en l'état du chemin de randonnée.

Un autre intérêt, par exemple une disposition de protection de la nature, prime le remplacement. Or l'intérêt du maintien en l'état du chemin pédestre l'emporte sur l'intérêt du projet. Le responsable du projet (requérant) peut alors l'adapter et le faire réévaluer.

Situation C : le projet est soumis à l'obligation de remplacement. La topographie ne permet pas de remplacement convenable.

Les autorités cantonales spécialisées et le responsable du projet recherchent une solution commune pour éviter de porter atteinte au chemin de randonnée ou pour la limiter au maximum (suite à la pose d'un revêtement, par exemple en aménageant un accès alternatif ou en réduisant la longueur du chemin aménagé, cf. chap. 4.4). Si le service cantonal des chemins



Ensemble, les parties prenantes examinent les diverses options permettant de réaliser un remplacement convenable.

Fondement juridique des intérêts

Dans leurs décisions, les autorités doivent considérer exclusivement les intérêts fondés en droit, c'est-à-dire ancrés dans la Constitution, dans des lois, des ordonnances, voire des planifications.

Intérêts des chemins de randonnée pédestre

L'art. 88 Cst., la LCPR et l'OCPR évoquent tous l'obligation de conserver les fonctions de récréation et de raccordement du réseau des chemins de randonnée pédestre. La jurisprudence considère que la législation protégeant les chemins pédestres veut surtout maintenir les chemins dont le revêtement est convenable, vu qu'ils représentent un intérêt public prépondérant (par ex. décision de Wohlen BE, 1990, dont les extraits sont reproduits p. 58). Selon la situation, différents aspects s'avèrent déterminants dans l'évaluation des intérêts des chemins de randonnée pédestre: valeur récréative et proximité, fonction de raccordement, voie de communication historique (cf. chap. 6), caractère intact (chemin au revêtement naturel dans un cadre quasi naturel), caractère unique (par ex. tronçon moins atteint que le reste du réseau), portée touristique, risque d'autres atteintes (par ex. augmentation du trafic routier et de la vitesse des véhicules suite à la pose d'un revêtement).

Suppression de chemins de randonnée pédestre

Les chemins doivent être supprimés, en tout ou en partie, et remplacés lorsqu'un projet leur porte atteinte au sens de l'art. 7, al. 2, LCPR. En principe, ils doivent aussi être supprimés lorsque le remplacement s'avère impossible et que le projet est avalisé après une pesée exhaustive des intérêts. Quand le projet prévoit une pose de revêtement ou une ouverture du chemin au trafic routier, on envisagera de renoncer à supprimer le chemin si le tronçon concerné représente un raccordement important au sein du réseau des chemins de randonnée pédestre. La suppression d'un chemin exige une mise à jour du plan cantonal des chemins de randonnée et s'effectue selon la procédure cantonale (cf. art. 4 ainsi que art. 7 al. 3 LCPR).

pédestres estime que, même dans une version modifiée du projet, les intérêts des chemins fixés dans la loi ne sont pas suffisamment pris en compte, il préconisera le refus du projet dans son avis à l'autorité compétente. Le service cantonal des chemins pédestres veillera alors à présenter tous les arguments pertinents pour l'évaluation et la pesée des intérêts des chemins de randonnée (cf. note marginale p. 17).

- Lorsque l'autorité compétente, l'autorité spécialisée et le responsable du projet se mettent d'accord sur une solution conforme au droit, le **projet** peut être **avalisé** du point de vue de la LCPR.
- Si tel n'est pas le cas, l'autorité compétente effectue une pesée exhaustive des intérêts (cf. chap. 3.4) qui aboutit aux solutions suivantes :
Autorisation du projet sans remplacement du chemin pédestre. L'intérêt du projet prime celui du maintien en l'état du chemin de randonnée. Le service cantonal des chemins pédestres vérifie le bien-fondé de la suppression du chemin (cf. note marginale). Si le chemin reste dans le réseau des chemins de randonnée pédestre, le projet devra, tant que faire se peut, tenir compte des intérêts des chemins ancrés dans la loi. L'autorisation peut être assortie des conditions correspondantes.
Refus du projet et maintien en l'état du chemin de randonnée. L'intérêt du maintien en l'état du chemin pédestre l'emporte sur l'intérêt du projet. Le responsable de ce dernier peut alors l'adapter et le faire réévaluer.

Situation D : le projet est soumis à l'obligation de remplacement. Les possibilités de trouver un remplacement convenable n'ont pas toutes été explorées.

Le service cantonal des chemins pédestres procède à l'évaluation en vertu du point de contrôle 2. Dans le cas présent, il indique dans son avis à l'autorité compétente qu'il faut pourvoir à un remplacement convenable. Le cas échéant, il doit formellement requérir le refus du projet.

Le projet ne peut pas être avalisé. Son responsable peut prévoir un remplacement qu'il fera réévaluer avec son projet.

Situation E : le projet n'est pas soumis à l'obligation de remplacement.

Le projet peut être avalisé du point de vue de la LCPR. Le cas échéant, l'autorisation devra être assortie de conditions assurant le respect d'autres prescriptions de la LCPR (par ex. la signalisation d'une déviation pendant les travaux).

3.4 Pesée des intérêts

L'autorité compétente procède à une pesée des intérêts en cas de contradiction entre les prescriptions légales applicables. L'obligation de remplacement peut par exemple s'opposer à une disposition de protection de la nature. L'autorité compétente dispose alors d'une **marge d'appréciation**. Elle a l'obligation d'examiner, de pondérer et de tenir compte de manière optimale de tous les intérêts fondés en droit avant de trancher. En revanche, la pesée des intérêts est exclue lorsque les décisions ressortent clairement de la législation. Pour l'application de l'art. 7 LCPR, cela signifie :

- que la **question de principe** du remplacement d'un chemin auquel un projet porte atteinte n'est soumise à aucune pesée des intérêts. La loi tranche clairement (cf. art. 7, al. 2, LCPR).
- qu'on doit procéder à une pesée des intérêts lorsque la mesure de remplacement **s'oppose à un autre intérêt fondé en droit** et que les services spécialisés ne parviennent pas à trouver une solution consensuelle et conforme au droit. Dans ce cas, l'autorité chargée de l'octroi des autorisations doit pondérer les intérêts en jeu et décider si la primauté sera donnée au projet ou au maintien du chemin en l'état. Les différents résultats consécutifs à cette pesée des intérêts sont décrits à la situation B, p. 17.
- qu'on doit procéder à une pesée des intérêts lorsque la **topographie ne permet pas de remplacement convenable** et que les services spécialisés ne parviennent pas à trouver une solution consensuelle et conforme au droit permettant d'éviter une atteinte au chemin de randonnée ou de la limiter au maximum. Dans ce cas, l'autorité chargée de l'octroi des autorisations doit pondérer les intérêts en jeu et décider si le projet ou le maintien en l'état du chemin prime. Les différents résultats consécutifs à cette pesée des intérêts sont décrits à la situation C, p. 17.

Le législateur recourt à la pesée des intérêts pour trouver des **solutions équilibrées** qui prennent en compte, de la manière la plus exhaustive possible, tous les intérêts déterminants selon leur importance. L'autorité compétente a également pour mandat d'examiner toutes les **variantes et alternatives** possibles.

La procédure relative à la pesée des intérêts dans le cadre de projets affectant l'aménagement du territoire est décrite à l'art. 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT). Il conviendra d'étudier les avis des autorités spécialisées pour évaluer les divers intérêts en jeu. La **motivation de la décision** doit clairement faire ressortir la pondération des divers intérêts. Le refus de suivre l'avis de l'autorité spécialisée fera l'objet d'une justification. La motivation de la décision repose sur les prescriptions légales, la jurisprudence et la pratique en matière d'exécution. L'obligation de motiver (art. 3, al. 2, OAT) vise à garantir un autocontrôle efficace et, le cas échéant, à permettre une **contestation appropriée de la décision** (cf. chap. 3.5). Des exemples de pesées d'intérêts dans le domaine de la LCPR figurent à l'annexe p. 58 ss.

Base juridique de la pesée des intérêts

La LAT exige une pesée des intérêts lorsqu'on octroie une autorisation dérogatoire pour des constructions ou des installations hors de la zone à bâtir (art. 24, al. 1, let. a, LAT), tels les travaux de réfection de la chaussée. La LPN exige une pesée des intérêts lorsqu'on porte atteinte à des objets dignes de protection (art. 3, al. 1, et art. 6, al. 2, LPN), comme les voies de communication historiques. Dans le cadre d'une planification ou d'un projet de construction, l'art. 7 LCPR exige uniquement une pesée des intérêts lorsqu'on ne peut, pour des motifs topographiques, trouver de remplacement convenable pour un chemin affecté par le projet ou lorsqu'un autre intérêt fondé en droit empêche la mise en œuvre du remplacement. La nécessité de la pesée des intérêts découle du principe juridique selon lequel les objectifs potentiellement contradictoires des mandats constitutionnels doivent être conciliés en l'espèce (par ex. agriculture, protection de la nature, chemins de randonnée pédestre).

3.5 Voies de droit



La conservation du réseau des chemins de randonnée pédestre relève de l'intérêt public.

La dénonciation au sens de l'art. 71 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA)

- 1 Chacun peut dénoncer en tout temps à l'autorité de surveillance les faits qui appellent dans l'intérêt public une intervention d'office contre une autorité.
- 2 Le dénonciateur n'a aucun des droits reconnus à la partie.

Les décisions concernant les chemins de randonnée pédestre rendues par une autorité sont généralement susceptibles de **recours**. Cela vaut surtout pour les décisions (permis de construire, concessions, etc.), les plans d'affectation (plans routiers, plans d'aménagement, etc.) et les décisions fédérales d'approbation des plans (chemins de fer, routes nationales, etc.). Les recours servent à vérifier le caractère légal des décisions des autorités.

En vertu de l'art. 14 LCPR, les **organisations spécialisées** d'importance nationale reconnues par le DETEC sont habilitées à recourir dans les procédures fédérales, cantonales et communales. Les **communes** ont également qualité pour recourir, pour autant que leur territoire soit touché. En vertu de l'art. 14 LCPR, les cantons peuvent recourir contre les décisions des autorités fédérales.

Les **associations cantonales de tourisme pédestre** ont qualité pour recourir dans les procédures cantonales et communales si le droit cantonal le prévoit. Les associations de tourisme pédestre sans droit de recours cantonal sont habilités, en vertu de l'art. 14 LCPR, à recourir au nom de l'association faitière Suisse Rando contre les procédures touchant leur région. Enfin, une dénonciation peut être déposée auprès de l'autorité de surveillance (cf. note marginale), par exemple auprès du département des travaux publics ou des infrastructures. L'autorité de surveillance peut imposer des mesures relevant du droit de surveillance. Un dépliant contenant des recommandations sur l'usage du **droit de recours** peut être obtenu auprès de l'association Suisse Rando.

Lorsque le droit fédéral ou cantonal prévoit une **procédure d'opposition** avant la prise d'une décision, les communes et les associations ne peuvent faire recours que si elles se sont **constituées parties** à cette procédure. Dans la plupart des cantons, il faut d'abord former opposition auprès de l'autorité de première instance (par ex. l'autorité communale responsable des autorisations de construire). La procédure d'opposition permet souvent d'arriver à une solution consensuelle et conforme au droit, et l'opposition peut être retirée. Si l'autorité la rejette, on peut introduire un recours auprès d'une instance de recours interne à l'administration, et en dernier ressort auprès d'une instance judiciaire de recours.

Lorsqu'une intervention a été réalisée, à tort, **sans demande d'autorisation**, il est possible de solliciter une procédure d'autorisation ultérieure, voire d'exiger le rétablissement de la situation légitime ou un remplacement convenable (cf. exemple 3, p. 42).

Les propriétaires fonciers et les exploitants agricoles touchés par des mesures de remplacement de chemins de randonnée peuvent faire opposition dans le cadre de la procédure d'autorisation ou déposer un recours *a posteriori*.

3.6 Acteurs, tâches

Les principales obligations des acteurs impliqués dans un projet affectant les chemins de randonnée pédestre sont décrits ci-après. Celles des offices cantonaux des forêts, de l'agriculture, de la nature et du paysage n'y figurent pas mais sont souvent impliquées, et leurs intérêts fondés en droit doivent être pris en compte (cf. chap. 5.2). Cela vaut également pour les organisations et les particuliers concernés.

Responsable du projet, maître d'ouvrage, requérant

- s'informe suffisamment tôt auprès de l'autorité compétente des démarches et conditions liées à demande d'autorisation et au projet, ainsi que des autorités à contacter ;
- est généralement, selon le droit cantonal, le principal responsable du développement et du financement des mesures de remplacement du chemin pédestre ;
- dépose le projet ou, le cas échéant, une proposition de remplacement du chemin pédestre auprès de l'autorité responsable pour évaluation ; peut demander un examen préalable à l'autorité compétente pour obtenir une décision préliminaire avant de passer à l'avant-projet détaillé.

Autorité compétente à l'échelon communal

- évalue et approuve les demandes, ou autorise les projets relevant de sa compétence (par ex. aménagement de routes communales) ;
- attribue des subventions à certains projets ;
- coordonne la collaboration entre les acteurs impliqués dans la procédure ; sollicite l'avis des autorités spécialisées (par ex. du service cantonal des chemins pédestres) ; procède, le cas échéant, à une pesée des intérêts et tranche dans le cadre des prescriptions légales si les autorités spécialisées n'ont pas trouvé de solution consensuelle et conforme au droit ;
- peut octroyer des autorisations soumises à certaines conditions ; contrôle la rigueur de la mise en œuvre de la mesure autorisée ou le respect des conditions ; peut déléguer cette tâche à une autorité spécialisée ;
- transmet, le cas échéant, les demandes de subvention avec son préavis au service cantonal compétent ;
- informe suffisamment tôt le service cantonal des chemins pédestres de tous les projets les affectant.

Autorité compétente à l'échelon cantonal

- évalue et approuve les demandes, ou autorise les projets relevant de sa compétence (par ex. autorisations de construire en dehors des zones à bâtir) ;
- attribue des subventions à certains projets ; transmet les demandes de subventions fédérales à l'autorité fédérale compétente ;
- coordonne la collaboration entre les acteurs impliqués dans la procédure ; sollicite l'avis des autorités spécialisées (par ex. des services cantonaux des chemins pédestres) et, le cas échéant, des communes ; procède, le cas échéant, à une pesée des intérêts et tranche dans le cadre des prescriptions légales si les autorités spécialisées n'ont pas trouvé de solution consensuelle et conforme au droit ;



Souvent, l'implication en temps utile des acteurs concernés est déterminante pour la réussite d'un projet.

3. Projets affectant les chemins de randonnée pédestre

- peut octroyer des autorisations soumises à certaines conditions ; contrôle la rigueur de la mise en œuvre de la mesure autorisée ou le respect des conditions ; peut déléguer cette tâche à une autorité spécialisée.

Autorité compétente à l'échelon fédéral

- évalue et approuve les demandes, ou autorise les projets relevant de sa compétence (par ex. améliorations foncières, routes nationales, chemins de fer, défense nationale) ;
- attribue des subventions à certains projets ; peut les soumettre à certaines conditions ;
- coordonne la collaboration entre les acteurs impliqués dans la procédure ; sollicite l'avis des autorités spécialisées et, le cas échéant, des cantons ; procède, le cas échéant, à une pesée des intérêts et tranche dans le cadre des prescriptions légales si les autorités spécialisées n'ont pas trouvé de solution consensuelle et conforme au droit ;
- peut octroyer des autorisations soumises à certaines conditions ; contrôle la rigueur de la mise en œuvre de la mesure autorisée ou le respect des conditions ; peut déléguer cette tâche à une autorité spécialisée.

Service cantonal des chemins pédestres (cf. art. 13 LCPR), service de mobilité douce

- est responsable, en tant qu'autorité cantonale spécialisée, de l'application de la LCPR et dirige le plan des chemins de randonnée pédestre déterminé par le droit cantonal ;
- surveille la planification, la construction, l'entretien et la signalisation des chemins pédestres ;
- coordonne le réseau des chemins de randonnée avec les activités de la Confédération, du canton et des communes, qui ont des effets sur l'aménagement du territoire ; évalue les projets sous l'angle de leur impact sur les chemins pédestres et de l'obligation de remplacement ; rédige un avis à l'attention de l'autorité compétente ;
- conseille le maître d'ouvrage ou l'autorité communale dans la planification du projet et l'élaboration des mesures de remplacement ; contrôle la mise en œuvre du remplacement ;
- peut impliquer l'association cantonale de tourisme pédestre à titre consultatif ;
- entretient le contact avec les communes et les autres services cantonaux pour être informé suffisamment tôt des projets ;
- intervient dans la procédure lorsqu'il apprend l'existence d'un projet affectant considérablement les chemins de randonnée pédestre et sur lequel il n'a pas été consulté.

Association cantonale de tourisme pédestre (cf. art. 8 LCPR)

- peut, sur mandat du canton ou sur la base d'un accord sur les prestations, exercer des tâches publiques relevant du service cantonal des chemins pédestres, par exemple évaluer l'impact des projets sur les chemins de randonnée pédestre ;
- peut, sur mandat du service cantonal des chemins pédestres, apporter son conseil au maître d'ouvrage ou à l'autorité communale dans la phase de planification du projet et dans l'élaboration des mesures de remplacement ;

3. Projets affectant les chemins de randonnée pédestre

- entretient le contact avec les communes et les services cantonaux pour être informée suffisamment tôt des projets ;
- peut former opposition et interjeter recours dans les procédures cantonales et communales à condition de disposer d'un droit de recours cantonal ou d'agir au nom de l'association faîtière Suisse Rando.

Service cantonal des voies de communication historiques (cf. art. 25 LPN)

- est responsable, en tant qu'autorité cantonale spécialisée, de l'application des prescriptions légales relatives à la protection des voies de communication historiques ;
- évalue l'impact des projets sur les voies de communication historiques d'importance locale, régionale ou nationale, et rédige un avis à l'attention de l'autorité compétente ;
- détermine la nécessité d'une expertise d'une commission fédérale (cf. art. 7, al. 1, LPN) ;
- coordonne les demandes d'aides financières pour la conservation des voies de communication historiques, veille à la conformité de la mise en œuvre des mesures et au respect des conditions imposées par la Confédération, contrôle le décompte et demande à l'autorité fédérale compétente (cf. ci-dessous) le versement d'aides financières ;
- entretient le contact avec les communes et les institutions pour être informé suffisamment tôt des projets affectant considérablement les voies de communication historiques.

Service fédéral des chemins de randonnée pédestre (OFROU, domaine Mobilité douce)

- promeut l'application de la LCPR par la mise en place de conditions favorables et la mise à disposition d'outils de base ;
- évalue les projets et les plans affectant les chemins de randonnée pédestre auxquels la Confédération participe ou qui lui ont été soumis pour approbation, par exemple dans le cadre de procédures d'attribution de subventions, d'approbation de plans ou d'octroi de concessions ;
- rédige un avis à l'attention de l'autorité fédérale compétente ;
- peut solliciter l'intervention de Suisse Rando à titre consultatif.

Service fédéral des voies de communication historiques (OFROU, domaine Mobilité douce)

- promeut l'application de la LCPR par la mise en place de conditions favorables et la mise à disposition d'outils de base ;
- évalue les projets et les plans affectant les chemins de randonnée pédestre auxquels la Confédération participe ou qui lui ont été soumis pour approbation, par exemple dans le cadre de procédures d'attribution de subventions, d'approbation de plans ou d'octroi de concessions ;
- détermine la nécessité d'une expertise d'une commission fédérale dans le cadre des procédures précitées (cf. art. 7, al. 1, LPN) ;
- rédige un avis à l'attention de l'autorité fédérale compétente ;
- décide de l'octroi des aides financières pour la conservation des voies de communication historiques en vertu de l'art. 13 LPN.

3. Projets affectant les chemins de randonnée pédestre

Association Suisse Rando

- est l'association faîtière des associations cantonales de tourisme pédestre ;
- conseille les services cantonaux des chemins pédestres et les associations cantonales de tourisme pédestre dans l'application de la LCPR ;
- peut conseiller l'OFROU lors de l'évaluation de projets affectant les chemins de randonnée pédestre ;
- peut, en vertu de l'art. 14 LCPR, former opposition et interjeter recours dans les procédures fédérales, cantonales et communales.

4. Conditions de l'obligation de remplacement

L'art. 7, al. 2, LCPR énonce quatre conditions qui déclenchent l'obligation de remplacement et sont commentées ci-après. Selon l'esprit de la loi, un chemin de randonnée pédestre doit être supprimé et remplacé lorsque **sa valeur récréative ou sa fonction de raccordement** est considérablement affectée par une intervention ou d'autres facteurs. Les cantons sont libres de préciser les conditions énoncées à l'art. 7 LCPR et d'en définir d'autres (cf. chap. 2.2).

L'art. 7 LCPR ne s'applique pas seulement dans le cadre de projets de construction ou de procédures d'autorisation, est généralement mais aussi lorsque des évolutions **progressives** ou des **événements spontanés** portent durablement atteinte à un chemin, comme en cas d'augmentation du trafic ou de catastrophe naturelle. L'obligation de remplacement s'applique aux chemins situés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone urbanisée (cf. exemple 4, p. 43).

4.1 Restriction de l'accès au public (art. 7, al. 2, let. a, LCPR)

En vertu de l'art. 7, al. 2, let. a, LCPR, les chemins de randonnée pédestre doivent être remplacés lorsqu'ils ne sont plus accessibles au public. C'est notamment le cas lorsqu'on **supprime** ou restreint une servitude ou un **droit de passage**. L'obligation de remplacement s'applique également lorsqu'un chemin doit être supprimé en raison d'un autre intérêt public prépondérant, comme la création de zones de tranquillité pour le gibier.

La restriction de l'accès au public en raison de **dégâts sur le chemin** consécutifs à une négligence de l'entretien, à la circulation de véhicules lourds ou au passage de bétail ne devrait pas automatiquement conduire au remplacement du chemin, mais plutôt à une détermination des responsabilités permettant de remédier aux dégâts. Si ces efforts n'aboutissent pas, l'obligation de remplacement est applicable.

En principe, avec des mesures appropriées, le passage de **pâturages avec animaux de rente** (notamment les bovins et les chiens de protection des troupeaux) est faisable sans risques pour les randonneurs et alors sans restriction de l'accès au public. La suppression et le remplacement du chemin doivent être la dernière solution envisagée. Les recommandations correspondantes figurent dans le dépliant « Bovins et sentiers pédestres. Guide pour les détenteurs de bovins et les responsables de sentiers pédestres » (à commander sur : www.spaa.ch).



Le droit de passage a été aboli. Les chemins de randonnée pédestre qui ne sont plus accessibles doivent être remplacés.

4.2 Coupure (art. 7, al. 2, let. b, LCPR)



Un chantier coupe le chemin de randonnée pédestre. La coupure permanente est un motif de remplacement.

Suppression des passages à niveau

En vertu de l'art. 37b, al. 1, de l'ordonnance sur les chemins de fer (OCF), les passages à niveau doivent, selon la charge de trafic et les risques, soit être supprimés, soit être munis de signaux ou d'installations, de sorte qu'on puisse les traverser et les emprunter en toute sécurité. Si la suppression d'un passage à niveau provoque la coupure d'un chemin pédestre, un remplacement convenable doit être réalisé au sens de l'art. 7 LCPR. Les dispositions d'exécution (art. 37 f, DE-OCF) précisent que le détour ne peut dépasser 500 m. Si la seule mesure de remplacement possible implique un détour plus long ou une autre restriction qualitative (par ex. un revêtement bitumineux), il conviendra de procéder à une pesée des intérêts approfondie entre la sécurité, d'une part, et la valeur récréative ainsi que la fonction de raccordement du réseau des chemins de randonnée pédestre, d'autre part (cf. chap. 3.4).

Conformément à l'art. 7, al. 2, let. a, LCPR, les chemins de randonnée pédestre doivent être remplacés lorsqu'ils ont été **excavés, remblayés** ou **coupés** d'une autre manière suite à une activité humaine et que leur accès est durablement bloqué. Les projets suivants sont notamment susceptibles d'entraîner une coupure des chemins de randonnée pédestre :

- la construction d'immeubles et d'autres installations non accessibles au public (par ex. places d'armes, décharges, terrains de golf) ;
- la suppression de ponts, escaliers ou autres ;
- la suppression de passages à niveau (cf. note marginale) ;
- les remodelages de terrain (par ex. renaturations, endiguements, déconstructions, remblais) ;
- la construction ou l'aménagement de routes et d'installations ferroviaires.

L'obligation de remplacement s'applique également aux **coupures spontanées** (par ex. suite à une catastrophe naturelle) lorsque le chemin ne peut être remis en état. Il incombe alors au canton ou à la commune de pourvoir à un remplacement convenable. Les fermetures de courte durée, par exemple lors d'exercices de tir, n'entraînent pas d'obligation de remplacement, à condition qu'un itinéraire d'évitement balisé soit mis en place.

4.3 Circulation (art. 7, al. 2, let. c, LCPR)

La circulation de véhicules sur les chemins de randonnée pédestre peut constituer un danger pour les randonneurs et réduit la valeur récréative des chemins (bruit, gaz d'échappement, restriction de la liberté de mouvement). L'art. 7, al. 2, let. c, LCPR exige le remplacement lorsque des tronçons importants font l'objet d'une circulation intense ou sont ouverts à la circulation des véhicules. L'**ouverture à la circulation des véhicules** entraîne systématiquement une obligation de remplacement. En revanche, le remplacement d'un chemin pour cause de *circulation intense* fera l'objet d'une décision au cas par cas exigeant une évaluation des **facteurs potentiels de risque et de perturbation**. A lui seul, chacun de ces facteurs peut déclencher une obligation de remplacement au sens de l'art. 7 LCPR. Les charges de trafic intenses antérieures à l'entrée en vigueur de la LCPR ne tombent pas sous le coup de l'obligation de remplacement.



Les chemins de randonnée pédestre exposés à une circulation intense doivent être remplacés.

Evaluation du risque potentiel

La circulation sur les chemins de randonnée pédestre doit, si possible, être sans danger (cf. art. 6, al. 1, let. b, LCPR). Si les véhicules menacent la sécurité des randonneurs, il faut prendre des mesures de protection appropriées ou pourvoir au remplacement du chemin. Les facteurs déterminants dans l'évaluation du risque sont avant tout la **fréquence** et la **vitesse** des véhicules ainsi que la **visibilité** mutuelle des conducteurs et des randonneurs. En revanche, la longueur du chemin ne joue qu'un rôle secondaire dans cette évaluation. En principe, l'office cantonal des ponts et chaussées procède à l'évaluation du risque, d'entente avec la police.

Evaluation de la perturbation potentielle

Les chemins de randonnée pédestre sont surtout destinés au délasséement (cf. art. 3 LCPR). Quand ils sont ouverts à la circulation, il convient de déterminer si la valeur récréative ainsi réduite reste acceptable pour les randonneurs. Le plus important consiste à évaluer la coïncidence entre les périodes où le trafic est le plus dense (jours de la semaine, moments de la journée)

Réduction des nuisances du trafic

La mobilité croissante laisse prévoir que l'augmentation du trafic automobile se poursuivra également sur les chemins de randonnée pédestre. Voilà pourquoi, dès aujourd'hui, on tente de séparer le réseau pédestre du réseau routier dans le cadre des grands projets ayant une incidence sur le réseau de randonnée pédestre, tels que les améliorations foncières agricoles. Lorsque cette séparation s'avère impossible, des plans de trafic (service de bus, régime de parking, interdiction de circuler) contribuent à réduire ou dévier le trafic motorisé afin de limiter les perturbations (cf. exemple 1, p. 40). L'interdiction de circuler dans les zones forestières se fonde sur l'art. 15 de la loi sur les forêts (LFo).

Coordination des réseaux cycliste, de VTT et de randonnée pédestre

L'utilisation mixte des différents modes de la mobilité douce doit toutefois faire l'objet d'un examen lors des procédures de planification et de consolidation. Quand les chemins sont fortement fréquentés, manquent de visibilité ou présentent des risques, notamment lorsque les véhicules circulent à une vitesse élevée, on prévoit, dans l'intérêt général, une séparation physique entre randonneurs et cyclistes ou vététistes (cf. document intitulé « Coexistence entre randonnée pédestre et VTT », bibliographie p. 52).

En principe, le tracé conjoint des itinéraires de randonnée et des voies cyclables ne doit pas conduire au bitumage des chemins. Les chemins en gravier de calcaire ou d'argile conviennent généralement aux vélos. Dans les cas exceptionnels et dûment justifiés où un revêtement bitumineux s'avère indispensable, par exemple pour cause de trafic quotidien pour se rendre au travail en vélo, le chemin devra être remplacé.



La coordination des réseaux de sentier de randonnée et de VTT est indispensable.

et les randonneurs nombreux. Les autres critères déterminants sont la **fréquence** des véhicules et la **longueur** du tronçon concerné. Une fréquence supérieure à **12 véhicules par heure**, soit un véhicule toutes les cinq minutes (moyenne sur une heure au moins, aux heures de pointe) correspond à un chemin pédestre à fort trafic (valeur indicative tirée de « Revêtement des routes forestières et rurales : goudronnées ou gravelées ? » publié par l'OFEFP, 1995, p. 113). Il n'existe pas, à ce jour, de valeurs éprouvées permettant de déterminer l'importance de la longueur du tronçon par rapport à la circulation. Par conséquent, c'est en premier lieu au service cantonal des chemins pédestres de déterminer si la perturbation est acceptable pour les randonneurs.

Motifs d'augmentation du trafic et applicabilité de l'obligation de remplacement

L'art. 7, al. 2, let. c, LCPR s'applique aux **projets concrets** qui laissent prévoir une augmentation du trafic. L'évaluation des facteurs potentiels de risque et de perturbation consécutifs à cette augmentation exige souvent une estimation de l'évolution du trafic, généralement élaborée sur mandat du service cantonal des chemins pédestres. De plus, sans mesures de modulation du trafic, la transformation de chemins gravelés en chemins bitumés est fort susceptible de provoquer une augmentation considérable de la vitesse et de la circulation (cf. p. 60, décision dans l'affaire Rickenbach ZH, 1991). Lorsque l'accroissement du trafic est lié à la pose d'un revêtement (enrobé bitumineux, béton), l'obligation de remplacement conformément à l'art. 7, al. 2, let. d, LCPR s'applique. Des explications figurent au chap. 4.4.

L'art. 7, al. 2, let. c, LCPR s'applique également quand la charge de trafic ne résulte **pas d'un projet concret** mais d'une évolution progressive, telle l'augmentation de la production d'une entreprise (établissement occasionnel de restauration, entreprise de transformation du bois, etc.). Pour éviter le recours systématique au remplacement, on peut examiner les possibilités de réduire les nuisances de la circulation par des mesures appropriées (cf. note marginale).

L'art. 7, al. 2, let. c, LCPR s'applique à **toutes les catégories de véhicules**, y compris les véhicules utilitaires, vélos et VTT. Il est toutefois préférable de prévenir les conflits avec les cyclistes en coordonnant la planification du réseau pédestre avec les autres réseaux de mobilité douce (cf. note marginale).

4.4 Revêtements en matériaux impropres à la marche (art. 7, al. 2, let. d, LCPR)

En vertu de l'art. 7, al. 2, let. d, LCPR, les chemins de randonnée pédestre doivent être remplacés si des tronçons importants sont revêtus de matériaux impropres à la marche. L'art. 6 de l'ordonnance sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (OCPR) précise que **tous les revêtements de bitume, de goudron ou de ciment** sont réputés impropres à la randonnée pédestre (cf. annexe p. 53 ss). La pose d'un revêtement en gravier comportant une faible part de ciment, réalisée par des professionnels, n'entraîne pas d'obligation de remplacement (cf. note marginale). La réfection des revêtements de bitume ou de ciment ne tombe pas non plus sous le coup de l'obligation de remplacement, pour autant que ceux-ci aient été réalisés moyennant autorisation.

Explications du concept *tronçons importants*

Aujourd'hui, la plupart des projets comprenant la pose d'un revêtement portent sur des tronçons de quelques centaines de mètres. Lors de l'évaluation des projets, les autorités compétentes et les services cantonaux des chemins pédestres sont souvent confrontés à l'argument du tronçon court invoqué par le responsable du projet (requérant) pour se soustraire à l'obligation de remplacement. Or la jurisprudence relative à la LCPR est parfaitement claire : la notion de tronçons importants ne doit pas servir d'échappatoire dans des projets concrets ; elle **décrit l'objectif recherché**, à savoir un réseau de chemins de randonnée pédestre sans tronçons importants dotés d'un revêtement impropre à la marche. Les extraits suivants des considérants du Tribunal administratif du canton de Berne dans la cause de la commune de Wohlen (1990) donnent une idée de l'ensemble des décisions concordantes sur ce point (cf. note marginale). Ici, le goudronnage visait à supprimer la poussière qui dérangeait les riverains. Le responsable du projet faisait valoir que la centaine de mètres du chemin concerné n'en représentait qu'une infime section.

« [...] on ne saurait évaluer séparément quelques courts tronçons ; cela conduirait d'emblée à une application de la loi insatisfaisante et inadéquate. [...] Ces considérations purement quantitatives [...] sous-estiment le préjudice inhérent au fait de poser un revêtement bitumineux sur des tronçons d'environ 100 m chacun. En effet, il ne faut pas oublier que, pour des raisons d'égalité de traitement, des dispenses identiques ou semblables devraient être accordées à d'autres riverains de sections poussiéreuses comparables de chemins pédestres dans la commune de Wohlen et dans d'autres communes du canton. Ainsi, plusieurs centaines de mètres, voire plusieurs kilomètres du même chemin de randonnée pédestre ne tarderaient pas à se voir revêtus de matériaux impropres à la marche. » (La décision est reproduite avec les motifs en intégralité en annexe, p. 58.)

Par conséquent, en cas de pose de revêtement, l'obligation de remplacement doit être appliquée de sorte que le réseau des chemins de randonnée pédestre demeure largement libre de revêtement inapproprié. D'après la jurisprudence, l'autorisation de poser un revêtement sur de courts tron-



Le bitume et le béton sont impropres à la marche.

Stabilisation au ciment des chemins en gravier

Les chemins en gravier peuvent être stabilisés en ajoutant une faible part de ciment au matériau de superstructure. Une pose professionnelle permet de conserver le caractère initial du chemin en gravier en termes d'amortissement des pas et de structure de surface (fonction et aspect). L'obligation de remplacement ne s'applique pas aux projets qui préservent ces propriétés essentielles du chemin. D'expérience, on ajoute entre 70 et 100 kg/m³ de ciment au matériau de superstructure. La couche de surface peut être compactée au rouleau avec modération, mais pas vibrée.

Décisions relatives à la pose d'un revêtement sur les chemins de randonnée pédestre

Les décisions des autorités ou des tribunaux ci-après contiennent les considérants détaillés concernant la pose d'un revêtement sur des chemins pédestres : Schlosswil BE (1989), Wohlen BE (1990), Schwellbrunn AR (1991), Lauperswil BE (1991). Cette énumération n'est pas exhaustive (cf. la jurisprudence p. 65).



Au fil du temps, la pose occasionnelle de revêtement bitumineux sur des tronçons courts se transforme en tronçons plus importants.

Permis de construire obligatoire pour la pose de revêtement

En vertu de l'art. 22 LAT, la pose d'un revêtement sur une route ou un chemin situés hors de la zone à bâtir est soumise à autorisation. Lorsque la pose d'un revêtement dans une zone agricole ou forestière se fonde sur des intérêts agricoles ou forestiers, la conformité du projet à l'affectation de la zone fera l'objet d'une vérification. Si des motifs autres que les intérêts agricoles ou forestiers sont déterminants pour la pose du revêtement, on vérifiera si les conditions sont remplies pour obtenir une autorisation dérogatoire au sens de l'art. 24 LAT. En forêt, la modification d'un revêtement est de surcroît soumise à l'aval de l'autorité forestière, conformément à l'art. 14 de l'ordonnance sur les forêts.

Revêtements impropres à la marche

En vertu de l'art. 6 OCPR, tous les revêtements de bitume, de goudron ou de ciment sont réputés impropres à la randonnée pédestre. Motifs :

- les surfaces planes et dures induisent un mode de marche uniforme, source de fatigue physique et de lassitude psychologique.
- la pose d'un revêtement transforme les chemins en voies techniques et les prive de leur aspect naturel. L'aspect technique perturbe le bien-être psychique des randonneurs. Le chemin perd une part considérable de sa valeur récréative.

Les motifs précités sont tirés du message du Conseil fédéral relatif à la LCPR du 26 septembre 1983 et des procès-verbaux des délibérations parlementaires sur la LCPR. Il en ressort que les effets psychiques négatifs des revêtements impropres à la marche doivent être pris en compte au même titre que les effets physiques.

çons sans remplacement conduirait à une application inadéquate de la loi car, au fil du temps, **plusieurs tronçons courts** se transforment en **tronçons plus importants** munis d'un revêtement de bitume ou de ciment. Sur ce point, la jurisprudence ne fait que préciser le sens de l'art. 7, al. 2, let. d LCPR. Partant, l'obligation de remplacement s'applique aussi à la pose de revêtements de bitume ou de ciment sur de courts tronçons de chemins de randonnée pédestre.

Certains services cantonaux des chemins pédestres ont défini une **plage de tolérance** pour la pose d'un revêtement impropre à la randonnée pédestre. Dans les cantons d'Argovie, de Berne et de Lucerne, elle varie entre **100 et 200 m**. Quand le revêtement prévu se situe dans cette plage et qu'aucun remplacement convenable n'est réalisable, le service cantonal des chemins pédestres approuve le projet. Les plages de tolérance contribuent à la collaboration consensuelle de tous les intéressés.

A la recherche d'une solution lorsqu'aucun remplacement convenable n'est réalisable

Lorsqu'un projet prévoit la pose d'un revêtement sur un chemin de randonnée pédestre, il convient d'étudier toutes les possibilités de remplacement convenable. On ne peut renoncer au remplacement que si la topographie (cf. chap. 5.1) ou un autre intérêt fondé en droit (cf. chap. 5.2) ne le permet pas. Dans ces situations exceptionnelles, l'obligation de remplacement prévue à l'art. 7 LCPR ne peut être exécutée, et les intérêts de conservation du chemin en l'état se heurtent à ceux du projet (cf. chap. 3.3, situations B et C). Les autorités cantonales spécialisées et le responsable du projet recherchent alors ensemble une solution pour **éviter – ou limiter** le plus possible – **l'atteinte au chemin de randonnée**. Les mesures ci-après ou leur combinaison peuvent s'avérer utiles dans ce cas de figure :

- aménagement d'un **accès alternatif** en dehors du réseau des chemins pédestres ;
- limitation du revêtement au **plus court tronçon possible** permettant d'atteindre les objectifs centraux du projet. Les objectifs centraux d'un projet sont ceux auxquels l'autorité compétente accorde un poids égal ou supérieur (dans le cadre de l'examen préalable, cf. chap. 3.2) aux intérêts de conservation du chemin en l'état (sans revêtement) ;
- l'aménagement se fait en **consolidant les bandes de roulement** (cf. encadré) plutôt qu'en posant un revêtement sur toute la largeur. Les directives de l'OFAG s'appliquent (cf. « Chemins agricoles en zones rurales. Principes régissant le subventionnement des projets », OFAG, 2007), selon lesquelles la largeur de la bande médiane doit mesurer 1 m, sauf dans les virages.

Lorsque le service cantonal des chemins pédestres estime que le projet, même modifié, ne tient pas suffisamment compte des **intérêts du chemin pédestre** fondés en droit, il en sollicitera le refus dans son avis à l'autorité compétente.

Chemins avec bandes de roulement

Depuis les années 80, on a pris l'habitude de renforcer les chemins agricoles en consolidant les voies de roulement au lieu de poser un revêtement de part en part. Comparés aux chemins dotés d'un revêtement intégral, ceux dont les bandes de roulement sont consolidées présentent une série d'**avantages** : l'atteinte au paysage est moins violente, l'effet de coupure écologique moindre, la superficie du sol scellé réduite, et les randonneurs peuvent utiliser la bande médiane non consolidée.

Malgré ces avantages, les chemins avec bandes de roulement consolidées **ne peuvent être considérés comme équivalents** aux chemins non consolidés au regard des exigences de la LCPR. Avec la pose de béton ou d'enrobé bitumineux sur les voies de roulement, les chemins perdent leur aspect naturel pour devenir des voies techniques, désormais privés d'une part considérable de leur valeur récréative. Pour cette raison, les bandes de roulement en béton ou en bitume sont considérées comme impropres à la marche en vertu de l'art. 6 OCPR et constituent ainsi des atteintes en principe soumises à l'**obligation de remplacement** (cf. note marginale p. 30).

Dans les situations exceptionnelles où le remplacement est impossible en raison de la topographie ou d'un autre intérêt prépondérant, la consolidation des bandes de roulement peut constituer un **compromis** (par opposition à un revêtement bitumineux de part en part) qui permet de réduire l'impact sur le chemin de randonnée pédestre. En revanche, la bande médiane non consolidée ne saurait être considérée comme une mesure de remplacement au sens de l'art. 7 LCPR.



Conservation des chemins en gravier

Un chemin en gravier doit être entretenu en permanence, si bien que les revêtements exigeant peu d'entretien, tels l'enrobé bitumineux ou le béton, se généralisent, faisant ainsi disparaître des éléments typiques du paysage rural traditionnel. Les chemins en gravier s'insèrent harmonieusement dans le paysage et répondent au besoin des randonneurs de marcher sur des surfaces naturelles. Quand la randonnée représente un atout touristique majeur, la conservation de chemins dotés de surfaces appropriées joue un rôle important dans l'essor de ces régions. A Grindelwald (BE), un fonds a ainsi été créé pour indemniser les propriétaires de chemins des frais d'entretien des chemins de randonnée pédestre. Ce fonds est alimenté par les offices de tourisme régionaux et s'avère très prometteur pour la conservation de surfaces adaptées à la randonnée.

On pourrait également imaginer des subventions pour l'entretien des chemins en gravier qui servent aussi à la randonnée. Par exemple, dans l'ordonnance du canton d'Argovie du 3 avril 1989 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, l'art. 11 prévoit que des subventions peuvent être allouées pour les mesures de remplacement ainsi que pour l'aménagement et l'entretien de chemins privés utilisés, entre autres, par les randonneurs.

La consolidation des bandes de roulement ôte l'aspect naturel du chemin pour en faire une voie technique. Le chemin y perd une part non négligeable de sa valeur récréative.

5. Mesures de remplacement

Selon l'art. 7 LCPR, les mesures de remplacement visent la conservation de la **valeur récréative** et de la **fonction de raccordement** du réseau des chemins de randonnée pédestre dans une région donnée. Lorsqu'un chemin est supprimé parce qu'il est bitumé ou détérioré d'une autre façon, au sens de l'art. 7, al. 2, let. a à d, le droit cantonal en vigueur oblige généralement le responsable du projet à pourvoir à son remplacement. Le responsable aura intérêt à chercher conseil auprès du service cantonal des chemins pédestres (cf. chap. 3.2). Lorsque le projet affecte des voies de communication historiques, il sera également fait appel au service cantonal compétent (cf. chap. 6).

Il est recommandé d'élaborer **plusieurs propositions** et d'en discuter avec les intéressés. L'élaboration d'un nouveau tracé est souvent l'occasion d'améliorer la situation initiale du chemin de randonnée pédestre (cf. exemples p. 40 ss).

5.1 Prise en considération des conditions locales, priorités

En vertu de l'art. 7 LCPR, les mesures de remplacement doivent tenir compte des conditions locales, à savoir la **topographie**, l'**infrastructure existante**, les **éléments du patrimoine naturel et culturel** ainsi que l'**utilisation** des chemins et des surfaces. Concrètement, cela signifie que :

- pour le remplacement, **on utilisera** en priorité **les chemins existants** qui ne font pas encore partie du réseau des chemins de randonnée pédestre, en observant les exigences de remplacement convenable (cf. chap. 5.3) et les principes de tracé retenus dans le manuel « Construction et entretien des chemins de randonnée pédestre » (OFROU, Suisse Rando, 2009). En l'absence de chemin existant adéquat et relié au réseau, il faudra **construire les tronçons manquants** ou, en dernier recours, **aménager un nouveau chemin** de randonnée pédestre.
- en cas de pose d'un revêtement, le remplacement convenable peut consister à **ôter ailleurs, sur le même chemin, un revêtement existant**, en modifiant le tracé du chemin ou en supprimant un revêtement impropre sur un autre tronçon (cf. exemple 8, p. 48). Néanmoins, cette solution ne sera envisagée que lorsque la topographie ou un autre intérêt prépondérant empêchent tout remplacement direct.
- le remplacement doit être coordonné avec les autres intérêts (cf. chap. 5.2).



Le remplacement de chemins pédestres se fait en priorité sur des chemins existants.



Téléchargement sur www.randonner.ch/chemins

5.2 Prise en considération des autres intérêts

En vertu de l'art. 9 LCPR, l'exécution du remplacement doit prendre en considération les intérêts de l'**agriculture**, de l'**économie forestière**, de la **protection de la nature et du paysage** ainsi que de la **défense nationale**. En principe, les intérêts publics, y compris la conservation du réseau des chemins de randonnée pédestre, ont tous la même importance. Si une mesure de remplacement d'un chemin pédestre lèse un autre intérêt public,



Les mesures de remplacement d'un chemin de randonnée pédestre tiennent compte des intérêts de la protection de la nature.

on consultera les autorités cantonales spécialisées et les services fédéraux compétents. Le remplacement doit respecter les exigences de la LCPR et être compatible avec les prescriptions légales qui sauvegardent les autres intérêts. Il doit aussi tenir compte des **droits des particuliers concernés**. Un **contact en temps utile** avec tous les intéressés est vivement recommandé. Les intérêts ci-dessous sont le plus fréquemment invoqués dans le cadre du remplacement de chemins de randonnée pédestre :

- nécessité d'aménager les chemins forestiers et agricoles
- conservation des surfaces productives, notamment des surfaces d'assolement
- protection de la faune sauvage et des espaces vitaux des espèces sensibles aux perturbations
- conservation des voies de communication historiques
- propriété privée, servitude

La LCPR tient compte de la **nécessité d'aménager les chemins forestiers et agricoles** en affirmant explicitement que les chemins pédestres peuvent être remplacés (art. 7, al. 1, LCPR). Elle admet ainsi que certains projets légitimes peuvent entraîner la suppression de chemins pédestres. L'art. 7, al. 2, let. d, LCPR mentionne le revêtement comme un de ces projets. En même temps, la LCPR respecte le mandat constitutionnel de conservation des chemins pédestres (art. 88 Cst.), puisqu'elle assortit les projets d'une exigence de remplacement convenable du chemin. L'aménagement des chemins forestiers et agricoles devient ainsi compatible, en principe, avec la conservation du réseau des chemins de randonnée pédestre. Il y a seulement conflit

lorsqu'aucun remplacement convenable n'est réalisable. Les autorités et le responsable du projet cherchent alors ensemble une solution consensuelle et fondée en droit pour éviter de porter atteinte au chemin de randonnée ou pour limiter cette atteinte au maximum (cf. chap. 3.3, situations B et C). Faute d'accord entre les autorités spécialisées, l'autorité compétente procède à une pesée des intérêts et détermine, dans le cadre des prescriptions légales applicables, l'intérêt prioritaire : le remplacement ou l'autre intérêt (cf. chap. 3.4).

Le remplacement des chemins de randonnée pédestre tiendra compte du **maintien des surfaces productives** et de la **protection de la nature et du paysage**. A cet effet, on utilisera en première priorité des chemins existants, en évitant les zones où vivent des espèces sensibles. Si le remplacement convenable exige l'aménagement ou la construction d'un nouveau chemin, une demande de permis de construire sera déposée, d'entente avec l'autorité cantonale spécialisée. Les chemins pédestres s'intègrent bien dans le paysage et ne nuisent pas aux sols. Un défrichage n'est pas nécessaire. De plus amples recommandations à ce sujet figurent dans le manuel « Construction et entretien des chemins de randonnée pédestre » (OFROU, Suisse Rando, 2009).

La **propriété**, notamment celle des particuliers propriétaires fonciers, est garantie à l'art. 26 Cst. Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation. Néanmoins, le droit à l'expropriation est utilisé avec une modération extrême dans le cadre de l'obligation de remplacement des chemins pédestres et les solutions consensuelles sont systématiquement privilégiées.

Les **autres intérêts** fondés en droit, tels ceux de la défense nationale, de la protection des eaux, de la chasse ou de la pêche ou d'autres formes de mobilité douce, sont rarement concernés par le remplacement des chemins de randonnée pédestre. Ils doivent toutefois être pris en considération et l'on veillera à impliquer suffisamment tôt les autorités compétentes lors de la planification des mesures de remplacement et à solliciter leur avis lors de la procédure de demande d'autorisation.



La valeur récréative doit être conservée.

5.3 Remplacement convenable

Au sens de l'art. 7 LCPR, le remplacement est dit convenable lorsque le chemin de substitution remplit les fonctions du chemin initial **de la façon la plus équivalente possible**. Sans présenter toutes les propriétés du chemin initial, il doit avant tout posséder celles requises pour le maintien de sa **valeur récréative** et de sa **fonction de raccordement**. On veillera donc à trouver un chemin attrayant, au **tracé varié** et au **revêtement approprié** (cf. « Objectifs de qualité des chemins de randonnée pédestre de Suisse », OFROU, Suisse Rando, 2007).

L'élaboration des mesures de remplacement des chemins de randonnée pédestre tiendra compte des **impératifs** suivants :

5. Mesures de remplacement

- le **remplacement** doit être **réel** et privilégier l'utilisation de chemins existants (cf. chap. 5.1). Les compensations financières ne constituent pas un remplacement convenable, pas plus que l'amélioration des environs (places de pique-nique, plantation de forêts, etc.).
- conformément à l'art. 6 LCPR, le chemin doit permettre une **circulation si possible sans danger**, et l'accès au public doit être garanti au niveau juridique (cf. chap. 5.5).
- le chemin de substitution doit présenter un **attrait semblable** à celui du chemin initial ; en d'autres termes, la valeur récréative ne doit pas être affaiblie. Dans le cas de projets de grande envergure, telles les améliorations intégrales, qui affectent de nombreux chemins, on considère que ce critère est respecté si la **proportion de chemins pédestres non affectés** ne diminue pas comparée à la longueur totale du réseau des chemins sur le périmètre du projet (cf. chap. 3.1).
- les **raccordements** doivent être maintenus entre les destinations, et le **temps de marche** ne doit pas augmenter sensiblement par rapport à l'itinéraire initial. Les dispositions d'exécution de l'ordonnance sur la construction et l'exploitation des chemins de fer (art. 37f DE-OCF) précisent que la suppression de passages à niveaux ne doit pas entraîner de détour supérieur à 500 m au sein du réseau des chemins de randonnée pédestre.
- le chemin de substitution ne doit pas présenter un **degré de difficulté** supérieur à celui du chemin initial. La norme suisse SN 640 829a (Signaux routiers. Signalisation du trafic lent) distingue les catégories « chemin de randonnée », « chemin de randonnée de montagne » et « chemin de randonnée alpine ».



Le temps de marche ne doit pas beaucoup s'allonger.

A gauche : Chemin parallèle avec séparation physique suffisante.

A droite : Accotement sans séparation physique. Ceci n'est pas un remplacement convenable.

- faute de tracé de remplacement plus attrayant, des chemins de substitution qui **longent une route bitumineuse ou une route au trafic intense** sur quelques centaines de mètres sont acceptables, à condition qu'ils en soient **séparés physiquement** et présentent un revêtement approprié. La séparation physique garantit que les randonneurs reconnaîtront et utiliseront ce chemin. Dans la mesure du possible, elle prendra la forme d'une bande herbeuse d'une largeur d'au moins 1 m, à laquelle pourront être ajoutés des pieux (avec ou sans traverse), de grosses pierres ou des bosquets. Les **accotements élargis** sans séparation physique ne constituent pas un remplacement convenable. Ils seraient clairement contraires à la finalité de la LCPR, et l'expérience montre que les promeneurs ne les utiliseraient guère comme chemins de randonnée.

5. Mesures de remplacement

Proportionnalité des mesures de remplacement

Une mesure de remplacement satisfait au principe de la proportionnalité quand elle représente le **bon moyen** de conserver la valeur récréative et la fonction de raccordement du réseau des chemins de randonnée pédestre définies dans la LCPR, qu'elle ne dépasse pas ce qui est **nécessaire** pour atteindre l'objectif, et que ce dernier soit **raisonnablement proportionnel** aux efforts requis pour y parvenir (principe adapté de « Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentlichen Recht » [Le principe de la proportionnalité en droit public], U. Zimmerli, 1978). Les coûts du remplacement peuvent ainsi dépasser ceux du projet qui a déclenché l'obligation de remplacement. Faute d'accord entre le responsable du projet nécessitant un remplacement et le service cantonal des chemins pédestres sur la proportionnalité de la mesure de remplacement, la décision sera prise par l'autorité compétente.



L'accès au public doit être garanti à long terme.



Les modalités d'entretien doivent être définies.

- le **comportement prévisible des randonneurs** doit être pris en compte. Il convient de rejeter les propositions de remplacement qui ne seront probablement pas utilisées par les randonneurs.

A l'instar de toutes les prescriptions légales, le **principe de la proportionnalité** vaut aussi pour le remplacement des chemins de randonnée pédestre (cf. note marginale).

5.4 Financement du remplacement

En cas de suppression d'un chemin pédestre affecté par un projet à l'échelon cantonal ou communal, les cantons décident à qui il incombe d'en assurer le remplacement (art. 7, al. 3, LCPR). Selon le droit cantonal, il revient en général au **responsable du projet** de garantir le remplacement et d'en assumer le financement. Les **pouvoirs publics** peuvent participer aux coûts. Lorsque des changements progressifs ou des événements spontanés entraînent l'obligation de remplacement, les coûts y relatifs incombent au canton ou à la commune (cf. introduction au chap. 4).

Lorsque **la Confédération, les cantons ou les communes** assurent la maîtrise d'ouvrage, les coûts du projet liés à la prise en considération des intérêts des chemins pour piétons ou des chemins de randonnée pédestre sont financés par le **crédit d'ouvrage**. Si les pouvoirs publics contribuent à des ouvrages ou installations exigeant un remplacement au sens de l'art. 7 LCPR, les coûts induits sont pris en charge au même taux de subvention que les autres dépenses afférentes à l'ouvrage en question (art. 10, al. 2, LCPR).

5.5 Pérennisation du remplacement et entretien

Les cantons doivent édicter des règles permettant d'assurer, à long terme, l'**accès au public** et la **libre circulation** sur les chemins de remplacement. Ces mesures seront intégrées dès la conception du remplacement et tiendront notamment compte des aspects suivants :

- la réalisation du remplacement fait l'objet d'un **suivi par le service cantonal des chemins pédestres** qui assure également la réception des travaux (ouvrage ou nouvelle signalisation).
- les chemins de remplacement doivent être enregistrés dans le **plan cantonal des chemins de randonnée pédestre** en vigueur.
- au moment de l'autorisation du projet soumis à remplacement, il convient de s'assurer que l'**accès au public** du chemin de remplacement est **garanti à long terme** par des mesures juridiques, conformément à l'art. 6, al. 1, let. c, LCPR. Il peut s'agir d'une affectation au sens du droit cantonal sur la circulation routière ou sur la randonnée pédestre, de l'inscription d'une servitude au registre foncier ou d'un transfert de propriété aux pouvoirs publics. Si aucun de ces outils ne permet de garantir l'accès du chemin au public, la seule possibilité est de conclure une convention d'utilisation avec le propriétaire foncier. Il s'agit alors d'une tolérance qui ne correspond pas à une garantie au sens de l'art. 6, al. 1,

let. c, LCPR, puisque le propriétaire foncier peut dénoncer unilatéralement la convention.

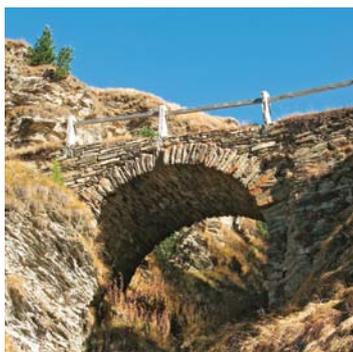
- les **responsabilités de l'entretien** des chemins de remplacement doivent être réglées **de manière contraignante**. Ceci est particulièrement important lorsque l'accès du chemin à long terme exige des mesures particulières, comme pour les chemins longeant la route. L'entretien d'un chemin de remplacement doit être assuré par l'organisme responsable de l'entretien du réseau des chemins pédestres dans la région concernée. Il s'agit en règle générale des communes. Les organismes privés dont le projet affecte les chemins pédestres ou les particuliers propriétaires de chemins sont rarement soumis à cette obligation d'entretien.

6. Chemins de randonnée pédestre et voies de communication historiques

Protection des voies de communication historiques

Les voies de communication historiques de la Suisse sont couvertes par la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN). La protection des voies de communication historiques d'importance nationale avec beaucoup de substance et avec substance est en outre réglée par l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS). Celle des voies d'importance régionale et locale est régie par les dispositions de la LPN et, le cas échéant, par les législations cantonales. La gestion des voies de communication historiques, notamment leur protection et leur réfection, doit prendre en considération les guides de recommandations (cf. dernière page).

Pour des renseignements supplémentaires, veuillez consulter le site www.ivs.admin.ch.



De nombreuses voies de communication historiques font partie du réseau des chemins de randonnée pédestre.

Financement

En sa qualité de service fédéral responsable des voies de communication historiques, l'OFROU peut contribuer aux frais supplémentaires induits par la mise en œuvre de mesures de revalorisation et de conservation d'objets dignes de protection en rapport avec un projet (aide financière mentionnée à l'art. 13 LPN). Dès lors, l'OFROU doit être impliqué suffisamment tôt dans le projet.

De nombreuses voies de communication historiques font **partie intégrante du réseau des chemins de randonnée pédestre** (cf. art. 3, al. 2, LCPR). Lorsqu'une intervention affecte une telle voie, la LCPR et les **dispositions relatives à la protection des voies de communication historiques** s'appliquent (cf. note marginale). Ces dispositions se distinguent toutefois sur un point essentiel : la protection des voies de communication historiques vise en principe toujours la **conservation maximale** et, là où l'intérêt public prime, la **conservation intégrale** de la voie et des éléments du paysage routier. On songe notamment au tracé, aux aspects structurels et aux proportions. En revanche, la LCPR ne protège pas le chemin en tant qu'objet, mais plutôt sous l'angle de sa fonction (valeur récréative et fonction de raccordement). Voilà pourquoi un chemin de randonnée pédestre affecté par une intervention est en principe susceptible d'être remplacé par un autre chemin lorsque ce dernier remplit les conditions d'un remplacement convenable. Cette différence peut susciter des conflits d'intérêts. Dès lors, il convient de distinguer deux cas de figure.

Cas 1

Un projet affecte une voie de communication historique qui fait partie intégrante d'un chemin de randonnée pédestre. Le projet **est soumis à l'obligation de remplacement** visée à l'art. 7 LCPR et porte également atteinte à la substance historique du chemin. Un déplacement du chemin pourrait constituer un remplacement convenable au regard des exigences de l'art 7 LCPR. Toutefois, l'autorisation du projet violerait les dispositions de protection de la LPN et de l'OIVS.

Cas 2

Un projet affecte une voie de communication historique qui fait partie intégrante d'un chemin de randonnée pédestre. Le projet **n'est pas soumis à l'obligation de remplacement** visée à l'art. 7 LCPR, mais il porte atteinte à la substance historique du chemin. C'est notamment le cas lorsqu'un chemin est élargi. Même si les travaux ne modifient pas le revêtement, voire permettent de conserver ou reconstituer les délimitations historiques (murs de pierres sèches, clôtures), le chemin perd ses proportions et, partant, une part considérable de sa substance.

Marche à suivre dans les deux cas

Les services cantonaux des voies de communication historiques et des chemins pédestres doivent être impliqués suffisamment tôt. On examinera si une **adaptation du projet** permet d'éviter de porter atteinte au chemin. Si tel n'est pas le cas, on procédera à une pesée des intérêts entre la réalisation du projet et la conservation intacte de la voie de communication historique. Lorsque des voies de communication historiques sont touchées, la **pesée des intérêts** est obligatoire. Les voies de communication historiques inscrites à l'inventaire fédéral tombent sous le coup de l'art. 7 OIVS. Le cas échéant, on demandera une expertise par la commission fédérale spécialisée, conformément à l'art. 7, al. 1, LPN. Si la pesée des intérêts conclut à l'autorisation du projet, on examinera la pertinence des **mesures de reconstitution ou de remplacement** de la voie de communication historique (cf. encadré p. 39).

Reconstitution et remplacement au sens de l'OIVS

L'ordonnance sur l'inventaire fédéral des voies de communication historiques (OIVS) prévoit des mesures de reconstitution et de remplacement pour les voies de communication historiques d'importance nationale. Ces concepts ont la signification suivante :

reconstitution : la conception et la fonction des éléments historiques directement affectés sont intégralement reconstituées après la réalisation du projet.

remplacement : la voie de communication historique, soit le même objet au sens de l'art. 2 OIVS, est remise en état à un autre endroit du tronçon soit par une réparation structurelle d'une partie endommagée ou délabrée, soit par une réhabilitation pour la mobilité douce. Dans les cas motivés (par ex. lorsque les mesures de remplacement prévues sur le même objet sont inappropriées ou contestables sous l'angle de l'entretien des monuments historiques), on peut pourvoir au remplacement sur une autre voie de communication historique, de préférence dans la même région. Il est recommandé de privilégier une combinaison des mesures de remplacement mentionnées à l'art. 7 LCPR et à l'art. 7 OIVS. Dans la mesure du possible, la mesure de remplacement en faveur de la voie de communication historique affectée sera mise en œuvre sur un tronçon du réseau des chemins de randonnée pédestre.

Le droit fédéral ne prévoit aucune mesure de remplacement ou de reconstitution pour les voies de communication historiques d'importance régionale ou locale. Les cantons restent toutefois libres de définir des objectifs de protection ou des mesures pour ces objets. Plusieurs cantons ont déjà édicté des prescriptions en faveur des monuments historiques.

Exemples

Les pages qui suivent présentent une sélection de cas tirés de la pratique cantonale dans le cadre de projets affectant les chemins de randonnée pédestre. Ces exemples illustrent les défis actuels et présentent des solutions qui pourront servir d'inspiration lors de la recherche de solutions dans des cas semblables. Les extraits des chapitres précédents cités en introduction ont été choisis pour leur pertinence.



Les plans de circulation peuvent réduire le trafic automobile sur les chemins de randonnée.

Exemple 1 : **plan de circulation dans le cadre d'une amélioration intégrale**

Au lieu de procéder au remplacement, on peut examiner la possibilité de réduire le volume du trafic par des mesures appropriées sur les chemins de randonnée pédestre (chap. 4.3).

Lieu, année : Sur (GR), Alp Flix, réalisation par étapes dès 2009

Contexte : le plateau de l'Alp Flix est un site marécageux d'importance nationale. L'alpage abrite des exploitations agricoles habitées à l'année ainsi que des logements (résidences principales et secondaires). Le site est une destination d'excursion estivale fort appréciée. Le trafic automobile sur la route alpestre, dont certains tronçons servent de chemin de randonnée pédestre, est très élevé le week-end. La réduction du trafic sur l'Alp Flix est donc un objectif important de l'amélioration intégrale en cours dans la commune de Sur. L'Association des chemins de randonnée pédestre grisons (BAW), mandatée par le service cantonal de la mobilité douce, et le service cantonal de protection de la nature et de l'environnement ont été impliqués dans la planification dès le début, tout comme les autres services cantonaux spécialisés.

Mesures de réduction du trafic et revalorisation du réseau des chemins de randonnée pédestre : depuis l'été 2009, dans le cadre du programme des transports, un bus circule entre la vallée et l'Alp Flix. Le service de bus a été réalisé en collaboration avec la communauté d'intérêts pour l'accès en transports publics des régions de montagne suisses (www.busalpin.ch). Cette offre vise à encourager les personnes en quête de loisirs à se déplacer davantage en transports publics. Le programme prévoit également la suppression de deux places de parking dans le périmètre du marais ainsi que leur remplacement par un parking collectif payant situé à proximité du marais et au-delà duquel le trafic individuel sera fortement restreint en raison des interdictions de circuler. L'amélioration intégrale a été l'occasion d'un examen global du réseau des chemins de randonnée pédestre sur l'Alp Flix. Elle a permis de séparer les chemins pédestres des chemins agricoles sur une longueur totale de 3,5 km. Les tronçons de chemins pédestres ont été déplacés sur des chemins existants, des chemins reconstitués ou nouvellement créés, et dotés de revêtements propres à la marche.

Financement : la mise en place d'un service de bus alpin sur l'Alp Flix a été financée par des subventions publiques, des contributions de l'office du tourisme et des sponsors privés. Les mesures de revalorisation du réseau des

chemins de randonnée pédestre ont été financées par le crédit d'ouvrage de l'amélioration intégrale ainsi que par la Confédération et le canton au même taux de subvention que les autres dépenses afférentes à l'ouvrage.

Commentaire : les mesures de réduction du trafic motorisé peuvent éviter le remplacement de chemins de randonnée pédestre, dû à une circulation intense (cf. chap. 4.3). Le service de bus de l'Alp Flix a permis de réduire le trafic individuel motorisé. La mise à disposition de places de stationnement bien situées et bien indiquées, alliée aux interdictions de circuler, constitue une mesure incitative efficace par rapport au trafic routier de loisirs.

Exemple 2 : bitumage d'un chemin pédestre sans remplacement

L'obligation de remplacement s'applique aussi aux projets non soumis à autorisation qui portent atteinte à un chemin de randonnée pédestre au sens de l'art. 7, al. 2, LCPR (chap. 4). Lorsqu'il est à prévoir qu'un projet non soumis à autorisation affecte un chemin de randonnée pédestre, le responsable du projet doit consulter le service cantonal des chemins pédestres pour savoir si un remplacement est requis en vertu de l'art. 7 LCPR. (Cf. note marginale p. 12).



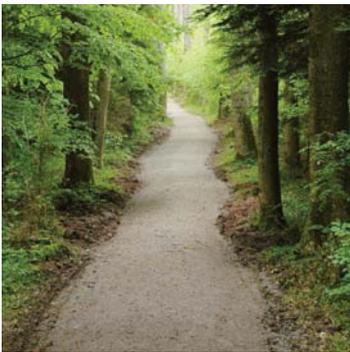
Cette route de montagne bitumée n'est plus un chemin de randonnée approprié.

Lieu, année : une commune du canton de Bâle-Campagne, 2009

Contexte : pendant plusieurs années, un chemin en gravier a été bitumé par étapes pour aboutir à un tronçon d'un seul tenant de 1,8 km doté de revêtement bitumineux. Le chemin dessert la station d'arrivée d'une télécabine, une exploitation agricole et une auberge de montagne. Il fait également partie du réseau des chemins de randonnée pédestre. La commune était le maître d'ouvrage. Elle n'a pas informé le service cantonal des chemins pédestres des interventions. Ce n'est qu'en 2009 que le service cantonal a appris, par hasard, lors du dépôt des plans, qu'on prévoyait de bitumer le dernier tronçon d'une longueur de 660 m. Suite à une visite des lieux, le service cantonal s'est vu dans l'obligation de supprimer le chemin de randonnée pédestre sur la totalité du tronçon de 2,5 km, dont la valeur récréative avait été fortement atteinte par la pose du revêtement. Ensemble, la commune et le service cantonal des chemins pédestres ont examiné les possibilités de remplacement convenables. En l'absence de chemins appropriés, un déplacement de l'itinéraire n'était pas envisageable, pas plus qu'un nouveau tracé, pour des questions de protection de la nature et du paysage. Il a finalement été décidé de supprimer le chemin sans le remplacer et de procéder à une révision générale du réseau des chemins de randonnée pédestre dans toute la région. L'objectif était d'améliorer le tracé des chemins sous l'angle de leur attrait paysager, de leur revêtement et de leur fonction de raccordement.

Commentaire : dans le canton de Bâle-Campagne, jusqu'en 2011, le changement de revêtement n'était pas soumis à autorisation lorsque la commune était maître d'ouvrage. Mais l'obligation de remplacement des chemins de randon-

née pédestre s'applique indépendamment des exigences en matière d'autorisation. Dans le cas d'espèce, la commune a violé l'art. 7 LCPR en procédant au bitumage du chemin, puisqu'elle a ordonné les travaux sans vérifier si l'obligation de remplacement était applicable ni tenir compte des intérêts des chemins pédestres. Le service cantonal des chemins pédestres a agi conformément à la loi en supprimant le chemin affecté et en exigeant de la commune des options de remplacement. S'il avait été informé dès le début du projet d'aménagement, on aurait pu concilier la réalisation avec les intérêts publics de conservation des chemins de randonnée pédestre.



L'itinéraire de randonnée a été déplacé sur un sentier forestier existant, qui a été remis en état.

**Exemple 3 :
remplacement ultérieur suite à un bitumage non autorisé**

L'obligation de remplacement s'applique à la pose d'un revêtement bitumineux ou en ciment sur les chemins de randonnée pédestre, et en principe aussi sur de courts tronçons (chap. 4.4).

Lieu, année : une commune du canton d'Argovie, 2000-2009

Contexte : en 2000, une commune du canton d'Argovie a fait bitumer un chemin rural gravelé sur une longueur de 190 m. Cette atteinte n'a fait l'objet d'aucune demande de permis de construire. La commune a justifié la pose du revêtement comme mesure urgente destinée à réparer les dégâts causés par un orage. Suite à l'intervention de l'association cantonale de tourisme pédestre (l'Association des chemins de randonnée pédestre argoviens en tant que mandataire du service cantonal des chemins pédestres), une demande de permis de construire a dû être déposée *a posteriori* et une mesure de remplacement élaborée pour le chemin affecté. L'association de tourisme pédestre a prêté son appui à la commune.

Mesures et bilan : l'amélioration intégrale prévue au moment de la pose du revêtement a été l'occasion de procéder au remplacement et de désenchevêtrer d'autres tronçons entre le réseau des chemins de randonnée pédestre et le réseau routier. Le remplacement du chemin affecté a consisté à remettre en état un chemin forestier existant et à y faire passer l'itinéraire du chemin pédestre. Les travaux forestiers se sont déroulés en étroite coordination avec le service cantonal des forêts et le forestier de triage. Autre mesure : deux tronçons longeant la route cantonale ont pu être supprimés et remplacés par un itinéraire passant sur des chemins existants et appropriés. Les mesures ont été mises en œuvre en 2009. Depuis lors, la valeur récréative du réseau des chemins de randonnée pédestre dans la commune a sensiblement augmenté.

Financement : les coûts du remplacement ont été assumés par la commune. Les mesures de revalorisation du réseau des chemins de randonnée pédestre ont été financées par le crédit d'ouvrage de l'amélioration intégrale ainsi que par la Confédération et le canton au même taux de subvention que les autres dépenses afférentes à l'ouvrage.

Commentaire : le canton d'Argovie applique systématiquement l'obligation de remplacement en cas de pose de revêtements impropres à la randonnée pédestre, y compris sur des tronçons relativement courts. L'expérience montre que, la plupart du temps, des solutions consensuelles sont possibles.

Exemple 4 :
conservation d'un tronçon de chemin pédestre en zone à bâtir

L'obligation de remplacement s'applique aux chemins de randonnée pédestre situés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone urbanisée (cf. introduction du chap. 4). Un remplacement convenable au sens de l'art. 7, LCPR signifie que le chemin de substitution remplit les fonctions du chemin initial de la façon la plus équivalente possible (chap. 5.3).

Lieu, année : Malters (LU), 1991



Le tracé du chemin pédestre a conservé son attrait.

Contexte : dans la commune de Malters, le plan d'affectation d'une ancienne surface agricole prévoyait de supprimer un tronçon de chemin de randonnée pédestre de 120 m de long pour construire un parking couvert. La proposition de remplacement du chemin initial, qui longeait un cours d'eau et traversait une zone d'aspect naturel, prévoyait un tracé qui traversait une nouvelle zone résidentielle et commerçante, dotée d'esplanades, de routes d'accès et de chemins pour piétons bitumés.

L'Association cantonale de tourisme pédestre lucernoise a fait opposition au plan d'affectation, au motif que le remplacement proposé n'était pas convenable. Elle a fait valoir que le déplacement du chemin en réduisait à néant la valeur récréative et la fonction de découverte de la nature. En outre, même doté d'une signalisation irréprochable, le tracé proposé serait tout simplement incompréhensible pour les randonneurs.

Après un examen approfondi de la situation, le consortium de construction a décidé d'adapter le plan d'affectation pour conserver le chemin de randonnée pédestre le long du ruisseau. L'association lucernoise a alors retiré son opposition et le conseil communal a autorisé le nouveau plan d'affectation.

Commentaire : l'urbanisation intègre progressivement dans l'agglomération des chemins de randonnée pédestre qui traversaient initialement des zones d'aspect naturel proches des villes et des villages. En principe, l'obligation de remplacement au sens de l'art. 7 LCPR s'applique aussi à ces chemins. L'adéquation du remplacement est évaluée non seulement en termes de garantie de la fonction de raccordement, mais également de conservation de la valeur récréative.



Le chemin initial a été bitumé.



Par des moyens simples, le chemin a été remplacé par un sentier forestier attrayant.

Exemple 5 : réalisation d'un remplacement en forêt

En vertu de l'art. 9 LCPR, le remplacement doit tenir compte des intérêts de l'agriculture et des forêts, de la nature et du paysage ainsi que de la défense nationale (chap. 5.2).

Lieu, année : Roche-d'Or (JU), 2002-2003

Contexte : en 2002, dans le cadre d'un projet d'amélioration foncière, la commune de Roche-d'Or a procédé à une réfection des chemins desservant plusieurs exploitations agricoles. Le projet prévoyait de poser un revêtement bitumineux sur un tronçon de 500 m de long appartenant au réseau des chemins de randonnée pédestre. Le service des chemins pédestres a été consulté à l'occasion de la demande de permis de construire et de subvention. Responsable du réseau des chemins de randonnée, l'office cantonal de l'aménagement du territoire a estimé que le revêtement prévu était soumis à l'obligation de remplacement.

Mesures : à l'initiative de la commune, le service cantonal de l'aménagement du territoire et l'Association jurassienne du tourisme pédestre (AJTP) ont élaboré diverses propositions de remplacement du tronçon affecté. L'infrastructure ne permettait pas le déplacement de l'itinéraire sur un chemin existant. Force a donc été d'examiner les possibilités de créer un chemin en guise de remplacement. Les différentes propositions ont été soumises pour avis aux autorités spécialisées, à la commune ainsi qu'aux propriétaires fonciers et aux agriculteurs, qui ont fini par choisir un tracé situé à quelque 50 m du chemin initial, le long d'une arête de terrain et à travers une forêt. La demande de permis de construire le chemin de substitution a ainsi été acceptée sans opposition.

Prise en considération des intérêts de la nature et de la forêt : la partie de la forêt traversée par le chemin appartient au canton du Jura. La conception et la réalisation des travaux sont le fruit d'une intense collaboration avec l'office cantonal de l'environnement, également chargé de la

Exemples

protection des forêts, et le forestier de triage. Rien ne s'opposait à ce que le chemin passe par la forêt : ni les intérêts de protection du paysage, ni ceux d'exploitation de la forêt. Le tracé a été fixé dans le respect du paysage, en ménageant le sol et sans modification de terrain. Il ne s'agissait pas de défrichage au sens de l'art. 4 de la loi sur les forêts (LFO).

Financement : les mesures de remplacement ont été financées par le crédit d'ouvrage de l'amélioration foncière ainsi que par la Confédération et le canton au même taux de subvention que les autres dépenses afférentes à l'ouvrage.

Commentaire : lors du choix du remplacement, on privilégie les chemins existants dotés d'un revêtement approprié et qui ne font pas encore partie du réseau des chemins de randonnée pédestre. En l'absence de chemins adéquats et raccordés, on construira les tronçons manquants ou, en dernier recours, un nouveau chemin, ce qui a été nécessaire dans le cas d'espèce. On relèvera l'étroite collaboration entre organes cantonaux et propriétaires fonciers, ainsi que les efforts consentis, tant durant la conception qu'à la mise en œuvre, qui ont considérablement contribué à la réussite du projet.

Exemple 6 : solution consensuelle grâce à l'implication en temps utile des autorités spécialisées

L'implication en temps utile des intéressés est souvent cruciale pour la réussite d'un projet. Consulter le service cantonal des chemins pédestres ou l'association cantonale du tourisme pédestre (cf. définitions p. 7) permet de garantir, dès le départ, la coordination du projet avec les intérêts des chemins de randonnée pédestre (chap. 3.2).

Lieu, année : Mont Raimeux (BE), 2007-2011

Contexte : dans le cadre d'un projet d'amélioration foncière, trois communes voisines ont prévu de poser un enrobé bitumineux sur les chemins entre le village de Corcelles et plusieurs hameaux sur le Mont Raimeux. Le projet visait une amélioration structurelle agricole et forestière. A l'origine, les chemins étaient dotés d'une surface en gravier. L'aménagement du revêtement affectait le réseau des chemins de randonnée pédestre sur 4,7 km. Le maître d'ouvrage (les autorités communales) a consulté l'association cantonale de tourisme pédestre (les Chemins pédestres bernois en tant que mandataire du service cantonal des chemins pédestres) pour l'élaboration des mesures de remplacement. L'office cantonal de l'agriculture et de la nature, l'office cantonal des forêts, l'inspection de la chasse, les propriétaires fonciers et un détenteur d'animaux ont également participé au processus. La consultation de l'association cantonale de tourisme pédestre et des autres offices cantonaux a eu lieu suffisamment tôt, dans le cadre d'un examen préalable.



Les mesures de remplacement et d'autres adaptations du réseau ont globalement permis d'accroître la valeur récréative des chemins de randonnée du Mont Raimeux.

Mesures et bilan : l'élaboration des mesures de remplacement a dû tenir compte d'une série d'autres intérêts. Certaines solutions adéquates sous l'angle de la randonnée n'ont pu être retenues en raison des intérêts de protection de la nature, de la forêt ou de l'agriculture. Toutefois, les négociations aussi laborieuses que réussies avec toutes les parties concernées ont abouti au remplacement de deux tronçons d'une longueur totale de 4,2 km. Les chemins affectés ont été remplacés par des chemins, existants ou nouveaux, dotés d'un revêtement approprié. Seul un tronçon de 200 m n'a pu être remplacé de manière convenable pour des motifs liés aux conditions locales. Le service cantonal des chemins pédestres et l'association cantonale de tourisme pédestre ont néanmoins autorisé la pose d'un revêtement bitumineux sur ce tronçon en raison du bilan global positif pour la randonnée. La majeure partie du chemin affecté par le revêtement bitumineux a pu être remplacée de manière convenable. En outre, le déplacement de l'itinéraire a permis un désenchevêtrement du réseau des chemins de randonnée pédestre et du réseau routier. La nuisance due au trafic motorisé a ainsi considérablement diminué par rapport à la situation initiale, et la région du Mont Raimeux a vu augmenter la valeur récréative de son réseau de chemins de randonnée pédestre.

Financement : les mesures de remplacement ont été financées par le crédit d'ouvrage de l'amélioration foncière ainsi que par la Confédération et le canton au même taux de subvention que les autres dépenses afférentes à l'ouvrage.

Commentaire : vu la complexité des intérêts en jeu, l'élaboration des mesures de remplacement représente un franc succès car elles satisfont en grande partie tous les intérêts déterminants. La consultation, en temps utile, du maître de l'ouvrage avec l'association cantonale du tourisme pédestre a contribué de manière décisive à cet excellent résultat. Si l'association n'avait pu s'impliquer dans le projet qu'au stade de l'examen formel, sa marge de manœuvre dans les négociations avec les propriétaires fonciers aurait été réduite, et la meilleure solution n'aurait probablement pas vu le jour.



Le réseau des chemins pédestres et celui des chemins agricoles ont été en grande partie désenchevêtrés.

Exemple 7 : mesures de remplacement dans le cadre d'une amélioration intégrale

Le chemin de substitution doit être aussi attrayant que le chemin initial. En d'autres termes, la valeur récréative ne doit pas être affaiblie. Dans le cas de projets de grande envergure, telles les améliorations intégrales, qui affectent de nombreux chemins, on considère que ce critère est respecté si la proportion de chemins pédestres non affectés ne diminue pas comparée à la longueur totale du réseau des chemins sur le périmètre du projet (chap. 5.3).

Dans des situations exceptionnelles où le remplacement s'avère impossible, une solution de compromis consiste à consolider les bandes de roulement plutôt qu'à poser un revêtement bitumineux sur toute la largeur (chap. 4.4).

Lieu, année : Ramosch (GR), réalisation entamée en 2010

Contexte : dans le cadre d'une amélioration intégrale dans la commune de Ramosch, le réseau des chemins de randonnée pédestre devait être bitumé sur plusieurs kilomètres. Une augmentation du trafic motorisé et de la vitesse étaient également à prévoir sur plusieurs tronçons. Dès le début, le bureau d'ingénieurs mandaté pour le projet a considéré les chemins de randonnée pédestre comme un élément important du projet de mise à l'enquête et travaillé en étroite collaboration avec l'association cantonale de tourisme pédestre (l'association BAW, les Chemins de randonnée pédestre des Grisons, en tant que mandataire du service cantonal de la mobilité douce).

Objectifs : les objectifs du projet liés aux chemins de randonnée pédestre étaient, premièrement, la préservation du potentiel touristique (attrait, valeur récréative) et, deuxièmement, la garantie des raccordements entre les destinations.

Mesures et bilan : dans la zone de l'amélioration foncière, le déplacement progressif des itinéraires de randonnée sur des chemins existants, restaurés ou nouvellement créés, au revêtement approprié, a permis de désenchevêtrer les réseaux des chemins de randonnée pédestre et des chemins ruraux sur une longueur globale de 10,8 km. Par ce biais, le réseau des chemins de randonnée pédestre a été largement délesté du trafic motorisé. Dans toute la mesure du possible, des bandes de roulement consolidées ont été aménagées sur les tronçons qui ne pouvaient être remplacés, au lieu d'un revêtement bitumineux de part en part.

Les destinations de randonnée sont toutes accessibles dans pratiquement le même temps qu'avant les travaux. Dans la mesure du possible, les tracés ont été fixés sur des pentes continues afin d'éviter aux randonneurs des montées et des descentes pour se rendre d'un point à l'autre.

Financement : les mesures de remplacement ont été financées par le crédit d'ouvrage de l'amélioration foncière ainsi que par la Confédération et le canton au même taux de subvention que les autres dépenses afférentes à l'ouvrage.

Commentaire : l'exemple de Ramosch démontre clairement que les mesures de remplacement au sens de l'art. 7 LCPR peuvent être l'occasion de revoir l'ensemble du réseau des chemins de randonnée pédestre d'une région et d'y apporter des modifications. Il prouve également qu'il est possible de désenchevêtrer le réseau des chemins pédestres de celui des chemins agricoles lorsque l'infrastructure existante est exploitée de façon optimale et complétée par de nouveaux tronçons. Cette séparation des tronçons permet de réduire les croisements entre randonneurs et véhicules automobiles. Les chemins de randonnée pédestre deviennent ainsi plus sûrs, et leur valeur récréative augmente.



Le chemin de randonnée qui était bitumé a été déplacé sur un chemin parallèle.

Exemple 8 : remplacement sur un autre tronçon

En cas de pose d'un revêtement bitumineux, le remplacement convenable peut consister à ôter ailleurs, sur le même chemin de randonnée pédestre, un revêtement bitumineux existant, en déplaçant le chemin ou en supprimant le revêtement impropre à la marche (chap. 5.1).

Lieu, année : Eggiwil (BE), 1995-2005

Contexte : entre 1995 et 2005, dans le cadre d'un projet d'amélioration foncière, une communauté de chemins a procédé à la réfection, en plusieurs étapes, des chemins agricoles et des routes d'accès aux fermes. Un enrobé bitumineux affectait le réseau des chemins de randonnée pédestre sur un total de 1600 m. Le maître d'ouvrage a consulté l'association cantonale de tourisme pédestre (les Chemins pédestres bernois en tant que mandataire du service cantonal des chemins pédestres) pour élaborer des mesures de remplacement.

Mesures et bilan : les chemins ont pu être remplacés sur un total de 1200 m par déplacement sur des chemins existants ou nouvellement créés et dotés d'un revêtement approprié. Les conditions locales ne permettant pas le remplacement des 400 m restants, l'association cantonale de tourisme pédestre a proposé de supprimer le revêtement bitumineux d'un autre tronçon pour en compenser la pose entre Eggiwil et Oberdiesbach. En définitive, un tronçon de randonnée pédestre de 600 m, revêtu d'enrobé bitumineux, a été supprimé et remplacé par un chemin parallèle doté d'un revêtement adéquat. Le bilan est positif pour les randonneurs entre Eggiwil et Oberdiesbach car la proportion de revêtement impropre à la randonnée a même diminué par rapport à la situation initiale.

Financement : les mesures de remplacement ont été financées par le crédit d'ouvrage de l'amélioration foncière ainsi que par la Confédération et le canton au même taux de subvention que les autres dépenses afférentes à l'ouvrage.

Commentaire : dans ce cas, les parties sont parvenues à un double compromis. Primo, le tronçon affecté par la pose du revêtement n'a pas été remplacé directement, mais compensé sur un autre tronçon ; secundo, le remplacement consiste en un chemin nouveau, au tracé parallèle à l'ancien. Faute de tracé attrayant, on peut accepter comme remplacement un tronçon de quelques centaines de mètres en parallèle à la route, pour autant qu'il en soit physiquement séparé et doté d'un revêtement approprié. En l'occurrence, la séparation physique est exemplaire : une large bande herbeuse avec des pieux en bois. Il n'en demeure pas moins que plus les chemins parallèles à une route sont longs, plus ils perdent rapidement de leur attrait. En ce sens, 600 m représentent déjà une longueur importante, même s'il s'agit de la meilleure solution possible vu les conditions locales.

**Exemple 9 :
élargissement modéré d'une voie de communication historique**

En sa qualité de service fédéral responsable des voies de communication historiques, l'OFROU peut contribuer aux frais supplémentaires induits par la mise en œuvre de mesures de revalorisation et de conservation d'objets dignes de protection en rapport avec un projet (cf. note marginale p. 38).

Lieu, année : Grengiols (VS), 2000-2002



Stabilisation innovante : les bandes de roulement sont des dalles de pierre jointoyées, tandis que la bande centrale est pavée.

Contexte : entre 2000 et 2002, la commune de Grengiols (VS) a procédé à la réfection de l'Albrunweg qui dessert des exploitations agricoles et des surfaces utiles. Les véhicules agricoles avaient endommagé le chemin, initialement en gravier, trop étroit, instable et, par endroits, dangereux pour la circulation. L'Albrunweg est inscrit à l'inventaire fédéral des voies de communication historiques (IVS) et fait également partie du réseau des chemins de randonnée pédestre. Le chemin a été élargi de manière à conserver à la fois sa fonction de chemin agricole et son caractère initial. Les bandes de roulement ont été stabilisées avec des dalles de pierre jointoyées et la bande centrale dotée d'un pavage traditionnel « bicki ».

Financement : les mesures de conservation de la voie de communication historique ont été financées par le crédit d'ouvrage de l'amélioration foncière ainsi que par la Confédération et le canton au même taux de subvention que les autres dépenses afférentes à l'ouvrage.

Commentaire : initiée promptement, la collaboration de tous les intéressés a permis de trouver une solution raisonnable, créative et adéquate. La plupart des critères de conservation du caractère initial du chemin ont été respectés. Seules les bordures latérales des voies de roulement présentent un aspect un peu trop rectiligne, qui aurait pu être évité par la pose en quinconce des dalles de pierre.

Abréviations

ADP	Association Droits du Piéton (aujourd'hui Mobilité piétonne)
ARE	Office fédéral du développement territorial
bpa	Bureau de prévention des accidents
Cst.	Constitution fédérale
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
IVS	Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
LCPR	Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre
LFo	Loi sur les forêts
LPN	Loi sur la protection de la nature et du paysage
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire
OCPR	Ordonnance sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (aujourd'hui OFEV)
OFEV	Office fédéral de l'environnement (anciennement OFEFP)
OFROU	Office fédéral des routes
OIVS	Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques
OPN	Ordonnance sur la protection de la nature et du paysage
PA	Loi fédérale sur la procédure administrative
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SN	Norme suisse
SPAA	Service de prévention des accidents dans l'agriculture
TP	Transports publics
VSS	Association suisse des professionnels de la route et des transports

Sources

Bibliographie

- ARE, OFEV (2007) : Le paysage sous pression, suite 3, 1989-2003
- Assemblée fédérale (1984) : procès-verbaux des délibérations parlementaires relatives à une loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR)
- Association Droits du Piéton (ADP) (1994) : recueil des décisions relatives à la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR)
- Association pour le droit de l'environnement (1997) : Baubewilligung für einen Wanderweg (en allemand seulement [*Permis de construire un chemin de randonnée pédestre*]), Droit de l'environnement dans la pratique (DEP), n°11, cahier n°7, Zurich
- Bandli Christoph (2001) : Ausgleich von Schutz und Nutzen mittels Interessenabwägung (en allemand seulement [*La pesée des intérêts : un équilibre entre protection et utilisation*]), éd. Association pour le droit de l'environnement (ADE), Droit de l'environnement dans la pratique (DEP), n°15, cahier n°6, Zurich
- Conseil fédéral (1983) : message du Conseil fédéral du 26 septembre 1983 concernant une loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR)
- Gsponer Daniel (2001) : Zum Prinzip des öffentlichen Interesses im Planungs- und Baurecht (en allemand seulement [*Le principe de l'intérêt public dans le droit de l'aménagement du territoire et de la construction*]), Seminar der Stiftung für Rechtsfortbildung, Lucerne
- Jud Heinrich (1986) : Rechtsfragen bei Fuss- und Wanderwegen (en allemand seulement [*Questions juridiques concernant les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre*]), éd. Association Droits du Piéton (ADP)
- Jud Heinrich (1987) : Petite introduction à LCPR, éd. Association Droits du Piéton (ADP)
- OFAG (2007) : Chemins agricoles en zones rurales. Principes régissant le subventionnement des projets
- OFEFP (1995) : Revêtement des routes forestières et rurales : goudronnées ou gravelées ?
- OFEFP (2002) : Reconstitution et remplacement en protection de la nature et du paysage, Guide de l'environnement n°11
- OFROU, Suisse Rando (2007) : Objectifs de qualité des chemins de randonnée pédestre de Suisse
- OFROU, Suisse Rando (2009) : Construction et entretien des chemins de randonnée pédestre
- OFROU, Suisse Rando (en cours d'élaboration) : Planification et développement des réseaux de chemins de randonnée pédestre
- SPAA, Vache Mère Suisse, Union suisse des paysans, Suisse Rando (2007) : Bovins et sentiers pédestres. Guide pour les détenteurs de bovins et les responsables de sentiers pédestres
- Stebler Georg (1991) : Wanderwege als Erholungs- und Umweltqualität (en allemand seulement [*Les chemins de randonnée : le délassement et un environnement de qualité*]), mémoire de licence, Université de Bâle

Sources

- Suisse Rando (2008) : Umsetzung des Verbandsbeschwerderechtes nach Artikel 14 des FWG (en allemand seulement [*Mise en œuvre du droit de recours des associations en vertu de l'art. 14 LCPR*])
- Suisse Rando, SuisseMobile, Swiss Cycling, bpa (2010) : Coexistence entre randonnée pédestre et VTT
- VSS (2006) : Norme suisse, SN 640 829a, Signaux routiers. Signalisation du trafic lent
- Zimmerli Ulrich (1978) : Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentlichen Recht (en allemand seulement [*Le principe de la proportionnalité en droit public*]), Helbing Lichtenhahn, Bâle

Lois et ordonnances

- RS 172.021 Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)
- RS 451 Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)
- RS 451.1 Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN)
- RS 451.13 Ordonnance du 14 avril 2010 concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS)
- RS 700 Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (Loi sur l'aménagement du territoire, LAT)
- RS 700.1 Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)
- RS 704 Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR)
- RS 704.1 Ordonnance du 26 novembre 1986 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (OCPR)
- RS 742.141.1 Ordonnance du 23 novembre 1983 sur la construction et l'exploitation des chemins de fer (Ordonnance sur les chemins de fer, OCF)
- RS 742.141.11 Dispositions d'exécution du 15 décembre 1983 de l'ordonnance sur les chemins de fer (DE-OCF)
- RS 921.0 Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (Loi sur les forêts, LFo)

Annexes

Surface des chemins de randonnée pédestre

La liste ci-après donne une vue d'ensemble de diverses surfaces et indique si elles conviennent aux chemins de randonnée pédestre. D'après l'art. 6 OCPR, tous les revêtements de bitume, de goudron ou de ciment sont réputés impropres à la randonnée pédestre, pour les raisons suivantes :

- les surfaces planes et dures induisent un mode de marche uniforme, source de fatigue physique et de lassitude psychologique.
- la pose d'un revêtement transforme les chemins en voies techniques et les prive de leur aspect naturel. L'aspect technique perturbe le bien-être psychique des randonneurs. Le chemin perd une part considérable de sa valeur récréative.

Les motifs précités sont tirés du message du Conseil fédéral relatif à la LCPR du 26 septembre 1983 et des procès-verbaux des délibérations parlementaires sur la LCPR. Il en ressort que les effets psychiques négatifs des revêtements impropres à la marche doivent être pris en compte au même titre que les effets physiques.

Surface non consolidée

Sentier de terre battue, bande d'herbe tondue, chemin de copeaux de bois
(+) Approprié à la marche

+ approprié aux chemins de randonnée pédestre

Couche en granulat calcaire lié à l'eau

Une couche de surface de calcaire concassé (groise) est posée sur une couche de base en grave. La résistance à l'usure recherchée résulte de la réaction de l'oxyde de calcium à l'eau, qui entraîne d'une part un écoulement et d'autre part la formation d'un liant sous forme de calcaire solide.

(+) Approprié à la marche

- impropre aux chemins de randonnée pédestre

+/- acceptable si le remplacement n'est pas réalisable

Couche en granulat argileux lié à l'eau

Une couche de surface en gravier trié en fonction de sa granulométrie est posée sur une couche de base en grave. Ce type de matériau est notamment utilisé dans les régions dépourvues de calcaire.

(+) Approprié à la marche

Dalles engazonnées

Surface en gravier végétalisée

(+) Approprié à la marche

Surface en gravier avec une faible part de ciment

Les chemins en gravier peuvent être stabilisés en ajoutant une faible part de ciment au matériau de superstructure. Une pose professionnelle permet de conserver le caractère initial du chemin en gravier en termes d'amortissement des pas et de structure de surface. D'expérience, on ajoute entre 70 et 100 kg/m³ de ciment au matériau de superstructure. La couche de surface peut être compactée au rouleau avec modération, mais pas vibrée.

(+) Approprié à la marche à condition de conserver l'amortissement des pas et la structure de surface du chemin (tant la fonction que l'aspect) dans cette forme de consolidation.

Chemin avec bandes de roulement

Les voies de roulement sont consolidées par la pose de béton, d'enrobé bitumineux ou de dalles engazonnées sur la couche de fondation en gravier. La bande centrale reste gravelée et se végétalise avec le temps. Les directives pour la construction des chemins avec bandes de roulement figurent dans la publication « Chemins agricoles en zone rurale. Principes régissant le subventionnement des projets » (OFAG 2007).

(+/-) En vertu de l'art. 6 OCPR, tous les revêtements de bitume, de goudron ou de ciment sont réputés impropres à la randonnée pédestre (cf. explication de l'introduction, p. 53). Dans les situations exceptionnelles où le remplacement n'a pu être réalisé pour des raisons de topographie ou d'intérêt prépondérant, la consolidation des bandes de roulement peut constituer un compromis (par opposition à un revêtement bitumineux de part en part) qui permet de réduire l'impact sur le chemin de randonnée pédestre (cf. chap. 4.4).

Revêtement de béton bitumineux (ACT)

Enrobé bitumineux classique. Le revêtement est posé à chaud et compacté sur une couche de base en grave.

(-) En vertu de l'art. 6 OCPR, tous les revêtements de bitume, de goudron ou de ciment sont réputés impropres à la randonnée pédestre (cf. explication de l'introduction, p. 53).

Revêtement cut-back

Une couche de bitume fluidifié, certes non porteuse mais ayant l'avantage d'être souple, est appliquée sur une couche de base stabilisée.

(-) En vertu de l'art. 6 OCPR, tous les revêtements de bitume, de goudron ou de ciment sont réputés impropres à la randonnée pédestre (cf. explication de l'introduction, p. 53).

Pénétration des pierres concassées

Couche de base en pierres, liée par imprégnation bitumineuse. Les pierres imprégnées sont souvent multicouches. La couche supérieure est constituée de gravillon noble.

(-) En vertu de l'art. 6 OCPR, tous les revêtements de bitume, de goudron ou de ciment sont réputés impropres à la randonnée pédestre (cf. explication de l'introduction, p. 53).

Traitement de surface

On répand du gravillon sur un liant bitumineux précédemment giclé (une ou plusieurs fois) sur une couche de base stabilisée ou sur un revêtement nécessitant une réfection.

(-) En vertu de l'art. 6 OCPR, tous les revêtements de bitume, de goudron ou de ciment sont réputés impropres à la randonnée pédestre (cf. explication de l'introduction, p. 53).

Revêtement en béton

Pose de béton sous forme liquide ou de dalles préfabriquées

(-) En vertu de l'art. 6 OCPR, tous les revêtements de bitume, de goudron ou de ciment sont réputés impropres à la randonnée pédestre (cf. explication de l'introduction, p. 53).

Revêtement bitumineux recyclé à froid

Pose d'enrobé bitumineux concassé ou de fraisat. Durant l'application, ce matériau se comporte comme du gravier.

(-) Des essais réels ont démontré que les revêtements bitumineux recyclés se compactent et se lient spontanément lors des chaleurs estivales, ce qui revient au même qu'un enrobé bitumineux ACT pour les randonneurs. Or, en vertu de l'art. 6 OCPR, tous les revêtements de bitume, de goudron ou de ciment sont réputés impropres à la randonnée pédestre (cf. explication de l'introduction, p. 53).

Avis du service cantonal des chemins pédestres

Lorsqu'un projet affecte un chemin de randonnée pédestre, l'autorité compétente sollicite l'avis de l'autorité spécialisée. Ci-dessous est reproduit l'avis d'un service cantonal des chemins pédestres (exemple fictif). Le service cantonal y indique si le projet respecte les prescriptions légales relatives à la conservation des chemins de randonnée pédestre. L'avis doit contenir les éléments suivants :

- description du type et de l'étendue des atteintes du projet
- évaluation du projet : le remplacement est-il obligatoire et si oui, pour quels motifs ?
- évaluation de l'adéquation du remplacement, le cas échéant avec des demandes concernant sa mise en œuvre
- proposition d'approbation ou de rejet du projet, le cas échéant subordonnée à des conditions

Elargissement du chemin agricole de Wilerberg, commune de Schönwiler Avis du service des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre

Madame, Monsieur,

Votre courrier du 2 février 2010, par lequel vous sollicitez notre avis sur le projet mentionné en rubrique, appelle la réponse suivante :

Contexte, constat

- Conformément au plan du 25 juin 2009, le réseau des chemins de randonnée pédestre est affecté sur les tronçons suivants :
tronçon A : pose d'un enrobé bitumineux de part en part (650 m) ; tronçon B : pose de bandes de roulement en béton (350 m) ; tronçon C : pose d'un enrobé bitumineux de part en part (300 m).
- Les interventions précitées tombent sous le coup de l'obligation de remplacement en vertu de l'art. 7 LCPR.
- La visite des lieux du 19 juin 2009 avec tous les intéressés a révélé qu'un remplacement convenable avait été trouvé pour le tronçon A, soit un déplacement de l'itinéraire sur un sentier forestier existant doté d'un revêtement en gravier.
- Vu la topographie des lieux, aucun remplacement convenable n'a pu être trouvé pour le tronçon B. Dès lors, la proposition de réduire de 700 m à 350 m la longueur du tronçon à aménager et de construire des bandes de roulement en béton plutôt que de poser un enrobé bitumineux de part en part a été intégrée dans le projet.
- Toujours pour des raisons de topographie, aucun remplacement convenable n'a pu être trouvé pour le tronçon C. Néanmoins, nous maintenons que les propositions de remplacement du tronçon C ne tiennent pas suffisamment compte des intérêts des chemins de randonnée pédestre.

Demandes

1. Nous approuvons le projet affectant le tronçon A, y compris les mesures de remplacement. Celles-ci seront mises en œuvre conformément au procès-verbal de la visite des lieux du 19 juin 2009.
2. Nous approuvons la construction de bandes de roulement en béton sur le tronçon B. La bande médiane sera aménagée conformément aux directives de la brochure « Chemins agricoles en zones rurales.

Principes régissant le subventionnement des projets » (OFAG, 2007). Comme il s'agit d'un espace aménagé pour la randonnée, son entretien sera assuré par la commune de Schönwiler, responsable de l'aménagement des chemins de randonnée pédestre.

3. Il convient de renoncer à l'intervention sur le tronçon C. Le chemin en gravier existant devra être conservé.
4. Pendant la durée des travaux, il conviendra de signaler une déviation temporaire de l'itinéraire pédestre, d'entente avec notre service.

Motivation de l'obligation de remplacement

En vertu de l'art. 7 LCPR, les chemins de randonnée pédestre doivent être remplacés si des tronçons importants sont revêtus de matériaux impropres à la marche. L'art. 6 OCPR énonce que tous les revêtements de bitume, de goudron ou de ciment sont réputés impropres à la randonnée pédestre. Le guide de recommandations « Obligation de remplacement des chemins de randonnée pédestre » (OFROU, Suisse Rando, 2012) précise qu'en principe l'obligation de remplacement s'applique également aux revêtements de bitume ou de ciment sur de courts tronçons car, avec le temps, ils peuvent se transformer en tronçons plus longs.

Justification de la 3^e demande : renonciation à l'intervention sur le tronçon C

L'art. 3, al. 1, LCPR énonce que les chemins de randonnée pédestre sont surtout destinés au délasserment. Sa fonction récréative de proximité et sa dimension touristique font du tronçon C le joyau du chemin panoramique de Wilerberg. Toutefois, les conditions topographiques ne permettent pas de remplacement convenable au sens de l'art. 7 LCPR. La pose du revêtement bitumineux transformerait ce tronçon en une voie technique et lui ferait perdre son aspect naturel. En outre, cet aménagement aurait pour conséquence directe une augmentation du trafic et de la vitesse des véhicules, si bien que la fonction récréative du chemin panoramique de Wilerberg en pâtirait fortement.

Service de la mobilité douce, Domaine des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre

Exemples de pesée des intérêts : conserver les chemins de randonnée pédestre, construire des chemins de randonnée pédestre

Les décisions des tribunaux et des autorités reproduites ci-dessous concernent la conservation et la construction de chemins de randonnée pédestre. Elles illustrent de manière exemplaire la pesée des intérêts contradictoires et sa motivation. Trois exemples traitent de la pose de revêtements bitumineux sur des chemins pédestres. Chaque fois, l'autorité compétente a tranché en faveur de la conservation du chemin pédestre, l'intérêt public primant sur celui des particuliers à la pose d'un revêtement. Rappelons que la pesée des intérêts aurait été superflue dans les trois cas si le responsable du projet avait proposé un remplacement convenable, d'entente avec le service cantonal des chemins pédestres (cf. schéma 2 à la p.16). Le quatrième exemple traite de la création d'un nouveau chemin pédestre dans un paysage fluvial. Dans ce cas, l'autorité compétente a conclu que la conservation d'une zone naturelle digne de protection primait sur l'intérêt de construire un nouveau chemin de randonnée pédestre.

Pose d'un enrobé bitumineux sur un tronçon d'une longueur de 100 m : refus du permis de construire

Arrêt du 15.11.1990 du Tribunal administratif du canton de Berne dans l'affaire Wohlen (JAB 1991 222 ss)

Contexte : l'Office de l'aménagement du territoire du canton de Berne et la Direction cantonale des travaux publics ont refusé à la commune de Wohlen l'autorisation de bitumer un tronçon de 100 m de long servant à la fois d'accès à une ferme et de chemin de randonnée pédestre. La commune a fait recours au Tribunal administratif du canton de Berne. Le motif invoqué pour poser ce revêtement était la prévention de formation de poussière. Aucun remplacement n'a été proposé.

Considérants : dans ses considérants, le Tribunal administratif du canton de Berne traite deux questions fondamentales, auxquelles il répond comme suit :

1. Quel serait l'impact du projet sur le chemin concerné et sur le reste du réseau des chemins de randonnée pédestre?

Le tribunal rejette l'argument de la recourante selon lequel l'effet sur le chemin de randonnée pédestre serait minime vu la longueur du tronçon considéré. Il motive sa conclusion comme suit : *« il serait préjudiciable [...] d'évaluer isolément un tronçon menacé ; cette pratique conduirait d'emblée à une application de la loi insatisfaisante et étrangère à son but. En effet, comme la recourante le fait valoir à juste titre, le tronçon litigieux ne s'étend que sur une centaine de mètres, alors que, suivant les points de vue, le parcours global du chemin de randonnée concerné avoisine les 10 à 20 km. Au vu de cette comparaison, on serait enclin à conclure à la disproportion manifeste du refus d'autorisation. Or le Tribunal administratif est d'avis que ces considérations purement quantitatives sont insuffisantes. Elles*

sous-estiment le préjudice inhérent au bitumage progressif de courtes sections de chemin de randonnée pédestre, même sur une centaine de mètres. Il ne faut pas oublier que, pour des raisons d'égalité de traitement, des dispenses identiques ou semblables devraient être accordées à d'autres riverains de sections poussiéreuses comparables, dans la commune de Wohlen comme dans d'autres communes du canton. Ainsi, un chemin ne tarderait pas à être revêtu de matériaux impropres à la marche sur plusieurs centaines de mètres, voire plusieurs kilomètres. »

2. Faut-il considérer l'intérêt du projet comme supérieur à celui de conserver le chemin de randonnée pédestre ?

Le tribunal rejette l'argument de la recourante selon lequel il serait nécessaire de poser un revêtement bitumineux pour renoncer à l'épandage de chlorure de calcium, mesure de prévention contre la poussière. Il motive sa conclusion comme suit : *« l'intérêt de la recourante et les intérêts privés à l'épandage de chlorure de calcium comme prétendue mesure de prévention contre la poussière paraît négligeable si l'on considère que les agriculteurs ou les livreurs sont en principe seuls à circuler sur le tronçon concerné. Ceci d'autant plus que les habitants de la résidence B. peuvent contribuer eux-mêmes à empêcher la formation excessive de poussière en adaptant la vitesse de leur véhicule sur ce chemin. Contrairement à l'avis de la recourante, la situation ne paraît pas particulière au point d'exiger l'épandage de chlorure de calcium (cf. art. 10, al. 1 OSubst). C'est pourquoi, en ce qui concerne le goudronnage du chemin de randonnée pédestre, on ne peut attribuer aucun poids déterminant à l'intérêt public de restreindre l'épandage de chlorure de calcium.*

Lors de la pesée des intérêts, il faut noter que la Vorderdettigenstrasse fait partie intégrante de l'itinéraire de randonnée Bremgarten–Hinterkappelen–Wohlen et qu'elle figure dans les plans d'inventaire comme itinéraire principal de randonnée pédestre non goudronné. La conservation des chemins de randonnée pédestre comme chemins naturels constitue le but le plus important de la législation sur les chemins de randonnée pédestre. Par conséquent, la préservation de la Vorderdettigenstrasse dans son état actuel (non goudronné) constitue un intérêt général primordial. [...] Toute personne habitant à proximité d'un chemin de randonnée pédestre non goudronné doit être prête à en supporter les désagréments, dans l'intérêt de la conservation du chemin. Il faut donc accepter ces inconvénients, eu égard notamment à l'interdiction générale de circuler sur ce chemin. »

Décision : le refus du permis de construire est légitime. Le recours est rejeté.

Commentaire : d'après les considérants du Tribunal administratif bernois, on ne peut déduire du texte de l'art. 7, al. 2, let. d, LCPR que l'on peut poser un enrobé bitumineux sur des tronçons courts sans prévoir de remplacement. Au contraire, l'état final du réseau des chemins de randonnée pédestre décrit dans la LCPR, et par conséquent la mission de l'autorité d'exécution, doit être un réseau de chemins pédestres sans revêtement impropre à la randonnée sur de longs tronçons. Pour y parvenir, il faut

pourvoir au remplacement, même sur des tronçons courts, puisque, au fil du temps, ceux-ci peuvent se transformer en tronçons plus importants. Si la recourante avait proposé un remplacement convenable, d'entente avec le service cantonal des chemins pédestres, la pesée des intérêts aurait été superflue, et le revêtement aurait pu être posé.

De plus, la décision démontre que, dans les conditions présentes, la conservation du chemin pédestre au revêtement approprié constitue un intérêt public prépondérant face à l'intérêt des riverains pour lesquels il serait plus confortable de ne plus avoir de poussière.

Pose d'un enrobé bitumineux sur un tronçon d'une longueur de 280 m entraînant une probable recrudescence de circulation : refus du permis de construire

Décision du 12.6.1991 du Conseil d'Etat du canton de Zurich dans l'affaire Rickenbach (BEZ 1991 n° 27)

Contexte : la Direction des travaux publics du canton de Zurich a refusé à la commune de Rickenbach l'autorisation de bitumer un tronçon de 280 m de long sur un chemin rural, servant aussi de chemin de randonnée pédestre. La commune a déposé un recours auprès du Conseil d'Etat. Le motif invoqué pour poser ce revêtement était les dépenses élevées pour l'entretien du chemin en gravier existant. La recourante a proposé un remplacement.

Considérants : dans ses considérants, le Conseil d'Etat du canton de Zurich traite trois questions fondamentales, auxquelles il répond comme suit :

1. Quel serait l'impact du projet sur le chemin concerné et sur le reste du réseau des chemins de randonnée pédestre?

« *L'aménagement prévu augmenterait l'attrait du trajet routier entre R. et A. Comme il s'agit d'un raccourci par rapport à la route cantonale qui passe par S., on peut s'attendre à une augmentation du trafic non agricole et à une vitesse incompatible avec le statut de chemin de randonnée pédestre. Ces inconvénients ne sont dans l'intérêt ni des randonneurs, ni des promeneurs, même si le tronçon litigieux est court.* »

2. Le remplacement proposé est-il convenable ?

« *La recourante propose un tronçon de remplacement une fois et demie plus long que le tronçon litigieux, qui présente non seulement une montée, mais aussi une partie goudronnée hors zone urbaine, et un long segment le long de la voie ferrée. Par conséquent, le remplacement proposé ne représente pas une véritable alternative au Römerweg.* »

3. Faut-il considérer l'intérêt du projet comme supérieur à celui de conserver le chemin de randonnée pédestre ?

« Ni la pente ni aucune question d'écoulement des eaux ou de stabilité n'exigent les mesures d'infrastructure routière prévues. L'entretien du tronçon dans son état actuel est possible tant au plan technique qu'économique, de sorte qu'il peut être utilisé en toute sécurité, y compris par les exploitations agricoles alentour. On ne peut pas non plus parler de dépenses d'entretien extraordinaires. Ainsi, dans le cas particulier, les intérêts de l'agriculture ne priment pas. »

Décision : le refus du permis de construire est légitime. Le recours est rejeté.

Commentaire : la décision repose sur les aspects ci-après, essentiels pour appliquer la LCPR conformément à l'intention du législateur :

- l'évaluation des demandes de pose d'un revêtement de bitume ou de ciment sur les chemins de randonnée pédestre doit tenir compte non seulement du fait qu'il n'est pas approprié à la marche, mais aussi de l'attrait qu'il représente pour la circulation motorisée et, partant, de l'augmentation du trafic et de la vitesse des véhicules.
- pour être considéré comme convenable, le chemin de substitution proposé doit remplir les mêmes fonctions que le chemin initial. Il s'agit notamment de préserver sa valeur récréative et sa fonction de raccordement.

En outre, dans sa pesée des intérêts, le Conseil d'Etat conclut que la conservation d'un chemin de randonnée pédestre doté d'un revêtement approprié constitue un intérêt public prépondérant face à celui de poser un revêtement bitumineux visant à réduire les dépenses en matière d'entretien si celles-ci sont acceptables d'un point de vue technique et économique.

Pose d'un enrobé bitumineux sur un tronçon d'une longueur de 460 m : refus du permis de construire

Décision du 5.11.1991 du Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures dans l'affaire Schwellbrunn (AR GVP 1991 n° 1213)

Contexte : la commune de Schwellbrunn et une coopérative des routes ont déposé un recours au Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures contre le refus d'une autorisation de bitumer un tronçon de 460 m d'un chemin rural, servant aussi de chemin de randonnée pédestre. La Direction cantonale de l'économie avait refusé le permis de construire. Le motif invoqué pour poser ce revêtement était les dépenses élevées pour l'entretien du chemin en gravier existant. Aucun remplacement n'a été proposé.

Considérants : dans ses considérants, le Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures traite deux questions fondamentales, auxquelles il répond comme suit :

1. Quel serait l'impact du projet sur le chemin concerné et sur le reste du réseau des chemins de randonnée pédestre ?

« Lors de l'accomplissement de leurs tâches, les cantons doivent tenir compte de la législation sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre [...]. Ils ne peuvent pas s'écarter à la légère du but de la Constitution et de la loi, qui consiste à empêcher le bitumage progressif des chemins de randonnée pédestre. C'est pourquoi on ne peut évaluer isolément les tronçons des chemins pédestres. [...] Le fait qu'un tronçon de 300 m contigu au tronçon litigieux et le tronçon le long de la route cantonale soient tous deux goudronnés doit également être retenu à l'encontre de l'argumentation des recourantes. L'évaluation isolée du cas d'espèce aurait pour conséquence une longueur importante de chemin de randonnée pédestre goudronné, ce qui contreviendrait manifestement au but de la législation sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre. »

2. Faut-il considérer l'intérêt du projet comme supérieur à l'intérêt de conserver le chemin de randonnée pédestre ?

« Il faut mettre en balance les intérêts de l'intervention avec les intérêts à la conservation du chemin de randonnée pédestre indépendamment de la longueur du revêtement projeté. [...] Le législateur avait prévu que, dans la pratique, le cas normal serait une pluralité d'utilisation des chemins pédestres. Pour mettre un frein au bitumage progressif des chemins de randonnée pédestre, il a délibérément composé avec le fait que le coût de l'entretien des chemins naturels serait plus élevé. La loi a donc accordé un poids prépondérant à l'intérêt général de conserver un revêtement naturel sur le réseau des chemins de randonnée pédestre par rapport aux avantages que constitue la simplicité d'entretien des routes goudronnées. Par conséquent, on ne peut opposer à ce principe, ancré dans la loi, l'argument du coût élevé de l'entretien des routes naturelles. L'autorisation de poser un revêtement bitumineux n'entrerait en considération que si le contexte particulier donnait lieu à des dépenses d'entretien considérablement plus élevées que la normale. Or ce n'est pas le cas ici. »

Décision : Le refus du permis de construire est légitime. Le recours est rejeté.

Commentaire : Dans ses considérants, le Conseil d'Etat du canton d'Appenzel Rhodes-Extérieures arrive à la même conclusion que le Tribunal administratif bernois dans l'affaire Wohlen (cf. p. 62). En effet, il conclut que la conservation du chemin de randonnée pédestre au revêtement approprié constitue un intérêt public prépondérant face à l'intérêt de poser un revêtement bitumineux visant à réduire les dépenses en matière d'entretien si celles-ci ne dépassent pas les dépenses normales.

Construction d'un chemin de randonnée pédestre dans un paysage fluvial : retrait de l'autorisation

Décision du 4.3.1997 du Tribunal cantonal du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures dans l'affaire Glandenstein-Bödeli (URP 1997 611 ss)

Contexte : la commission des constructions d'Appenzell Rhodes-Intérieures a délivré une autorisation exceptionnelle relative à l'aménagement du territoire au sens de l'art. 24 LAT pour la construction d'un chemin de randonnée pédestre longeant la rivière Wissbach dans la zone de Glandenstein-Bödeli, à l'ouest de Weissbad. Ce nouveau chemin pédestre devait rehausser l'attrait touristique de la région. Il ne s'agissait donc pas d'un remplacement au sens de l'art. 7 LCPR (cf. commentaire de fin). La Ligue suisse pour la protection de la nature (aujourd'hui Pro Natura) a déposé un recours au Tribunal cantonal contre cette autorisation exceptionnelle, au motif que la construction et l'exploitation d'un chemin pédestre perturberait un paysage fluvial digne de protection et violerait ainsi les dispositions de la LPN.

Considérants : dans ses considérants, le Tribunal cantonal du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures traite trois questions fondamentales, auxquelles il répond comme suit :

1. Pourquoi la réserve naturelle concernée est-elle digne de protection ?

Le tribunal cite l'art. 18, al. 1bis et 1ter, LPN selon lesquels il y a lieu de protéger tout particulièrement les rives, les roselières, les associations végétales forestières rares et autres milieux, et d'éviter les atteintes d'ordre technique. Dans le cas présent, il s'agit d'un paysage fluvial quasi intouché, soit un biotope rare, abritant une flore et une faune spécifiques, et donc particulièrement digne de protection. On y trouve notamment aussi des cerfs.

2. Quel serait l'impact de la construction d'un chemin de randonnée pédestre ?

« La construction et surtout l'utilisation du chemin de randonnée pédestre prévu à Glandenstein-Bödeli bouleverserait le calme du biotope. D'une largeur d'environ 1 m, le chemin nécessiterait des ancrages au rocher de Glandenstein, une passerelle, ainsi que divers travaux de construction pour stabiliser la pente, qui représenteraient des atteintes au territoire. [Cela correspondrait à] une intrusion dans un biotope qui, jusqu'à présent, n'était jamais perturbé, et l'isolement actuel du lieu ne serait plus qu'un lointain souvenir. L'équilibre actuel serait modifié, voire brisé. Globalement, on peut donc parler ici d'une atteinte non négligeable au biotope de Glandenstein-Bödeli si l'on mettait en œuvre le chemin de randonnée pédestre prévu. »

3. Faut-il considérer l'intérêt de construire un nouveau chemin de randonnée pédestre comme supérieur à celui de protéger la réserve naturelle ?

« Les mesures de protection des espèces animales et végétales indigènes doivent aussi tenir compte des intérêts dignes de protection de l'agriculture et de la sylviculture (art. 18, al. 1, LPN). La teneur de cet article signifie que tout au plus des intérêts prépondérants de l'agriculture et de la

silviculture peuvent porter atteinte à des biotopes dignes de protection. Il est incontestable que la construction d'un chemin pédestre ne correspond ni à un intérêt agricole ni à un intérêt sylvicole. L'argument avancé est un intérêt touristique, c'est-à-dire d'ordre économique. Toutefois, en vertu de l'art. 18, al. 1, LPN, cet argument ne peut être pris en compte, si bien que le projet de construction prévu doit être refusé. »

En outre, le Tribunal cantonal précise que l'implantation proposée du chemin n'est pas imposée vu que l'on peut tout à fait prévoir un tracé qui emprunte d'une part des chemins existants et de l'autre de nouveaux sentiers, dont le revêtement serait convenable, et qui traverserait des paysages tout aussi attrayants, tout en contournant la zone digne de protection.

Décision : l'autorisation exceptionnelle relative à l'aménagement du territoire au sens de l'art. 24 LAT n'est pas légitime. Le recours est admis.

Commentaire : dans sa pesée des intérêts, le Tribunal cantonal conclut que l'intérêt de la conservation intacte d'une réserve naturelle particulièrement digne de protection dépasse l'intérêt, avant tout économique, de construire un nouveau chemin pédestre. S'il avait été question de remplacer un chemin pédestre en vertu de l'art. 7 LCPR, le tribunal aurait dû tenir compte de l'intérêt public de conserver ou de remplacer les chemins de randonnée pédestre existants.

Jurisprudence relative à la LCPR

Tribunal fédéral

- Arrêt du Tribunal fédéral du 9.5.2000 dans l'affaire **Commune de Bagnes VS**, 1A.51/2000, bitumage d'un chemin pour piétons en zone urbaine
- Arrêt du Tribunal fédéral du 29.3.2000 dans l'affaire **Ville de Schaffhouse**, 1P.16/2000, augmentation du trafic sur un chemin pour piétons
- Arrêt du Tribunal fédéral du 3.11.1988 dans l'affaire **Commune de Tobel TG**, ZBI 91/1990, p. 349 ss E. 4a., déplacement d'un tronçon du chemin de St-Jacques de Compostelle

Une vue d'ensemble régulièrement mise à jour de la jurisprudence relative à la LCPR peut être consultée sur www.randonner.ch/chemins.

Conseil fédéral

- Décision du Conseil fédéral du 16.11.1994 dans l'affaire **Commune de Freienstein-Teufen ZH**, non publiée, tentative d'ouvrir un chemin pour piétons au trafic motorisé
- Décision du Conseil fédéral du 5.6.1990 dans l'affaire **Commune de Tobel TG**, VPB 55.22, déplacement d'un tronçon du chemin de St-Jacques de Compostelle

Tribunaux administratifs

- Arrêt du 17.8.1994 du Tribunal administratif du canton de Berne dans l'affaire **Commune d'Aegerten**, non publié, bitumage d'un chemin de randonnée pédestre sans autorisation ; décision de remise en place du chemin
- Arrêt du 17.10.1991 du Tribunal administratif du canton de Soleure dans l'affaire **Commune de Hochwald-Seewen**, non publié, suppression partielle d'une interdiction de circuler
- Arrêt du 25.3.1991 du Tribunal administratif du canton de Berne dans l'affaire **Commune de Lauperswil**, BVR 1992 326 ss. Bitumage d'un chemin de randonnée pédestre sur une longueur de 740 m
- Arrêt du 15.11.1990 du Tribunal administratif du canton de Berne dans l'affaire **Commune de Wohlen**, BVR 1991 222 ss. Bitumage d'un chemin de randonnée pédestre sur une longueur de 100 m
- Arrêt du 7.5.1990 du Tribunal administratif du canton de Berne dans l'affaire **Ville de Berne**, BVR 1990 389 ss. Déplacement d'un chemin pour piétons et réfection du revêtement

Autorités cantonales

- Décision du 28.9.2009 de la Direction des travaux publics du canton de Zurich dans l'affaire **Ville de Zurich/commune de Uitikon** (Uetlibergstrasse), non publiée. Aménagement de pierres concassées imprégnées sur un chemin de randonnée pédestre
- Décision du 20.4.1994 du Conseil d'Etat du canton de Zurich dans l'affaire **Ville d'Uster**, Prot. Reg. Rat ZH 1994 n° 1137. Bitumage d'un chemin de randonnée pédestre sans autorisation
- Décision du 23.11.1993 du Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures dans l'affaire **Commune d'Urnäsch**, Prot. Reg.

- Rat 23.11.1993. Bitumage d'un chemin de randonnée pédestre sur une longueur de 1000 m
- Décision du 7.9.1992 du Conseil d'Etat du canton d'Argovie dans l'affaire **Commune d'Unterentfelden**, Prot. Reg. Rat AG 1992 n° 2292. Bitumage d'un chemin de randonnée pédestre sur une longueur de 370 m
 - Décision du 5.11.1991 du Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures dans l'affaire **Commune de Schwellbrunn**, AR GVP 1991 n° 1213. Bitumage d'un chemin de randonnée pédestre sur une longueur de 460 m
 - Décision du 10.9.1991 du Conseil d'Etat du canton de St-Gall dans l'affaire **Commune de Rebstein**, SG GVP 1991 n° 69 p. 153 ss. Négligence de l'obligation d'entretien d'un chemin public pour piétons
 - Décision du 12.06.1991 du Conseil d'Etat du canton de Zurich dans l'affaire **Commune de Rickenbach**, BEZ 1991 n° 27. Bitumage d'un chemin de randonnée pédestre sur une longueur de 280 m
 - Décision du 26.2.1991 du Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures dans l'affaire **Commune de K. (« Stapfete »)**, AR GVP 1991 n° 1212. Restriction de l'accessibilité au public d'un chemin de randonnée pédestre en raison d'une clôture
 - Décision du 4.12.1990 du Conseil d'Etat du canton de Schwyz dans l'affaire **Commune d'Einsiedeln**, RRB n° 2029 et 2030, EGV-SZ 1990-188. Réfection et déplacement partiel d'un chemin rural
 - Décision du 7.2.1990 du Conseil d'Etat du canton de Zurich dans l'affaire **Commune de Fällanden**, Prot. Reg. Rat ZH 1990 n° 443. Bitumage d'un chemin de randonnée pédestre sur une longueur de 180 m
 - Décision du 7.11.1989 de l'office de l'aménagement du territoire du canton de Schwyz dans l'affaire **Commune de Schwyz**, non publiée. Bitumage d'un chemin de randonnée pédestre sur une longueur de 375 m
 - Décision du 17.8.1988 de la Direction des travaux publics du canton de Berne dans l'affaire **Commune de Schlosswil**, BVR 1989 152 ss. Bitumage d'un chemin de randonnée pédestre sur une longueur de 530 m

Les publications de la mobilité douce

Source et téléchargement: www.mobilite-douce.ch

Guides de recommandations de la mobilité douce

N°	Titre	Année	Langue		
			a	f	i e
1	Directives concernant le balisage des chemins de randonnée pédestre (éd. OFEFP) → Remplacé par n° 6	1992	x	x	x
2	Construire en bois sur les chemins pédestres (éd. OFEFP)	1992	x	x	x
3	Revêtement des routes forestières et rurales: goudronnées ou gravellées? (éd. OFEFP) → Remplacé par n° 11	1995	x	x	
4	Signalisation de direction pour les vélos en Suisse → Remplacé par n° 10	2003	x	x	x
5	Conception d'itinéraires cyclables	2008	x	x	x
6	Signalisation des chemins de randonnée pédestre	2008	x	x	x
7	Stationnement des vélos	2008	x	x	x
8	La conservation des voies de communication historiques – Guide de recommandations techniques	2008	x	x	x
9	Construction et entretien des chemins de randonnée pédestre	2009	x	x	x
10	Signalisation de direction pour vélos, VTT et engins assimilés à des véhicules	2010	x	x	x
11	Obligation de remplacement des chemins de randonnée pédestre – Guide de recommandations à l'égard de l'art. 7 de la loi fédérale sur les chemins de randonnée pédestre (LCPR)	2012	x	x	x

Documentation sur la mobilité douce

N°	Titre	Année	Langue		
			a	f	i e
101	Responsabilité en cas d'accidents sur les chemins de randonnée pédestre (éd. OFEFP)	1996	x	x	x
102	Evaluation einer neuen Form für gemeinsame Verkehrsbereiche von Fuss- und Fahrverkehr im Innerortsbereich	2000	x	r	
103	Nouvelles formes de mobilité sur le domaine public	2001		x	
104	Projet Plan directeur de la locomotion douce	2002	x	x	x
105	Efficience des investissements publics dans la locomotion douce	2003	x	r	s
106	PROMPT Schlussbericht Schweiz (inkl. Zusammenfassung des PROMPT- Projektes und der Resultate)	2005	x		
107	Concept de statistique du trafic lent	2005	x	r	s
108	Problemstellenkataster Langsamverkehr. Erfahrungsbericht am Beispiel Langenthal	2005	x		
109	CO ₂ -Potenzial des Langsamverkehrs – Verlagerung von kurzen MIV-Fahrten	2005	x	r	s
110	Mobilität von Kindern und Jugendlichen – Vergleichende Auswertung der Mikrozinsen zum Verkehrsverhalten 1994 und 2000	2005	x	r	s

Documentation sur la mobilité douce

N°	Titre	Année	Langue			
			a	f	i	e
111	Verfassungsgrundlagen des Langsamverkehrs	2006	x			
112	La mobilité douce dans les projets d'agglomération – Aide de travail	2007	x	x	x	
113	Objectifs de qualité des chemins de randonnée pédestre de Suisse	2007	x	x	x	
114	Expériences faites avec des chaussées à voie centrale banalisée à l'intérieur de localités (CD-ROM)	2006	x	x		
115	Mobilité des enfants et des adolescents – Constats et tendances tirés des microrecensements de 1994, 2000 et 2005 sur le comportement de la population en matière de transports	2008	x	r		s
116	Forschungsauftrag Velomarkierung – Schlussbericht	2009	x	r	r	
117	Wandern in der Schweiz 2008 – Bericht zur Sekundäranalyse von «Sport Schweiz 2008» und zur Befragung von Wandernden in verschiedenen Wandergebieten	2009	x	r	r	
118	Aides financières destinées à la conservation des voies de communication historiques en vertu de l'article 13 de la LPN – Relèvement exceptionnel des taux de subvention : mise en œuvre de l'art. 5, al. 4, de l'OPN par l'OFROU	2009	x	x	x	
119	Velofahren in der Schweiz 2008 – Sekundäranalyse von «Sport Schweiz 2008»	2009	x	r		
120	Coûts occasionnés par la construction des infrastructures de mobilité douce les plus courantes – Vérification destinée à l'évaluation des projets d'agglomération transports et urbanisation	2010	x	x	x	
121	Parkings à vélos publics – Recommandations pour le recensement (2 ^e édition révisée)	2011	x	x	x	
122	Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse – Ordonnance; Rapport explicatif	2010	x	x	x	
123	Tour d'horizon de la formation suisse en matière de mobilité douce – Analyse et recommandations pour les étapes à venir	2010	x	x	x	
124	Fondements économiques des chemins de randonnée pédestre en Suisse	2011	x	r	r	s

x = texte intégral r = résumé s = summary

Documentation sur les voies de communication historiques (IVS) : monographies cantonales

Source et téléchargement: www.ivs.admin.ch

Les monographies cantonales retracent l'histoire des transports et présentent divers témoins du passé particulièrement intéressants de par leur construction, leur aspect dans le paysage ou d'autres caractéristiques. Des informations sur la genèse, la structure, l'objectif et l'utilité de l'IVS complètent ces publications, qui s'adressent à un large public.

