GRAND CONSEIL

DECEMBRE 2022

RC-MOT
22_MOT_18
(maj.)

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES INFRASTRUCTURES LIÉES AUX TRANSPORTS ET À LA MOBILITÉ

chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion David Raedler et consorts au nom Les Vert.e.s vaudois.e.s - Favorisons les nouvelles formes de mobilité pour la sécurité de toutes et tous

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le mardi 11 octobre 2022, à la salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Aude Billard, Yolanda Müller Chabloz, Nathalie Vez, de MM Oscar Cherbuin, Loïc Bardet, Jean-François Cachin, Xavier de Haller, Jean-Luc Bezençon (qui remplace Philippe Germain), Yves Paccaud (qui remplace Vincent Jaques), Stéphane Jordan, Pierre Kaelin, Romain Pilloud, David Raedler, Fabrice Tanner, et de M. Pierre-Alain Favrod, président. MM Philippe Germain et Vincent Jaques étaient excusés.

Mme Nuria Gorrite, Cheffe du DCIRH, était excusée.

Etaient présents : Mme Emmanuelle Favre, juriste d'Etat-Major SAN, M. Luc Mouron, responsable de la Division droit de conduire, adjoint-chef du SAN.

M. Cédric Aeschlimann, secrétaire de la commission, a établi les notes de séance avec le soutien de M. Léo Vonlanthen, assistant de commission parlementaire.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire explique que sa motion pose une question d'ordre technique, car elle se rapporte aux véhicules autorisés sur les routes du canton, sous l'angle de différentes législations qui – elles – sont fédérales. En effet, pour qu'un véhicule motorisé ou non motorisé soit autorisé à circuler sur les routes, il doit respecter les exigences qui découlent de l'ordonnance fédérale sur les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV), de la Loi fédérale sur la circulation routière (LCR) et de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière (OCR). L'OETV règle les exigences techniques liées aux lumières, aux phares et aux freins, etc. Les règles relatives à l'utilisation d'un véhicule sont quant à elles inscrites dans l'OCR.

En ce qui concerne spécifiquement les cycles mécaniques ou électriques, cette question est spécifiée au sein de l'Art. 63 OCR. Cet article identifie une multitude de cas, notamment ceux des tandems comportant deux paires de pédales ou même dix paires de pédales. L'Art. 63 OCR règle également les thématiques des vélos-cargos, des sièges enfants ou encore des remorques rattachées à un cycle. Enfin, il spécifie les problématiques liées aux nombres de passagers autorisés sur ces différents cycles. A ce titre, il est permis de transporter jusqu'à 4 enfants sur les vélos à voie unique, c'est-à-dire les vélos ou les vélos-cargos comprenant une lignée de deux roues et reposant donc sur l'équilibre. En effet, dans un vélo-cargo, il est possible de mettre deux enfants dans

la benne de devant, un enfant sur un siège additionnel fixé à l'arrière du conducteur ou de la conductrice et un enfant au sein d'une remorque reliée au véhicule.

En vertu de l'OCR, ce système est légal. Néanmoins, pour des raisons évidentes, il n'est pas le plus sécurisé puisque des enfants peuvent être installés de tous les côtés et selon des méthodes loin d'être idéales. En ce qui concerne ces vélos-cargos, une alternative consisterait à autoriser l'installation de plus d'enfants dans les bennes à condition bien sûr que le fabricant certifie la présence du nombre de places adéquat. Actuellement toutefois, la législation fédérale rend impossible l'application d'une telle option, puisqu'elle impose une limite de deux enfants par benne. Ce problème a été remarqué par le Conseil fédéral qui estime en effet que cette législation incite à recourir à des méthodes moins sécurisées allant à l'encontre de l'intérêt public. Pour cette raison, un assouplissement de l'OCR visant à remplacer ce critère absolu (deux enfants maximums par benne) par un critère relatif (nombre d'enfants calqué sur la capacité de la benne) est en cours d'examen. Il s'agit toutefois de réviser une ordonnance, ce qui laisse une liberté totale au Conseil fédéral. Or, si ce dernier a rédigé un rapport sur la question, il ne faut pas espérer une mise en œuvre de cette révision avant plusieurs années.

S'agissant particulièrement des prérogatives des Cantons, l'Art. 63, al. 6 OCR confère au droit cantonal une compétence résiduelle qui a trait aux véhicules à voies multiples, soit les cycles dotés de plus de deux roues, ce qui inclut notamment les triporteurs. Plus précisément, les Cantons peuvent autoriser ces véhicules à transporter un nombre de passagers supérieur au nombre de pédales, à condition que les critères du fabricant soient respectés.

En conséquence et conformément à l'Art. 63, al. 6 OCR, la motion demande que le droit cantonal règle la limitation du nombre d'enfants sur les véhicules à voies multiples en se fondant sur les critères des constructeurs. A noter qu'une motion similaire a été déposée et acceptée dans le Canton de Bâle-Ville.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Mme la Conseillère d'Etat est excusée.

Le responsable de la Division droit de conduire transmet la position du Conseil d'Etat et indique que ce dernier soutient fortement la mobilité douce. Pour autant, celle-ci doit être favorisée de manière légale et de façon à prendre en compte la réalité du terrain.

Il précise que la consultation de la Confédération devrait aboutir en milieu d'année 2023. S'agissant d'une ordonnance, le processus de révision peut se dérouler assez rapidement. Néanmoins, il n'est pas possible de prédire la date d'entrée en vigueur de cette modification. En ce qui concerne les autres Cantons latins, aucun d'entre eux n'a pris de disposition. Il en va de même pour les Cantons de Berne, de Zurich. Par ailleurs, l'Art. 3 LCR indique que les Cantons ne sont pas compétents pour légiférer en matière de cycles, ce qui a de quoi interpeler. L'office fédéral des routes (OFROU) a été sollicité afin d'éclaircir ce point. Dans ce cadre, il a indiqué que les Cantons pouvaient légiférer en matière de circulation routière sauf pour les véhicules automobiles, les cycles, etc. Le pouvoir dont disposent les Cantons en la matière est donc très limité. En ce qui concerne la compétence cantonale énoncée au sein de l'Art. 63, al. 6 OCR, l'OFROU a répondu au Canton qu'il n'était pas possible d'établir une disposition cantonale, car celle-ci relèverait du droit général, ce qui contreviendrait à l'Art. 3 LCR. Dès lors, le principal système envisageable se caractériserait par des autorisations cantonales individuelles et non par une réglementation cantonale. Il s'agit néanmoins d'une communication informelle de l'OFROU.

4. DISCUSSION GENERALE

Un Député rappelle qu'il existe de nombreux types de cycles (relax, vélos couverts, etc.) et se demande lesquels sont précisément autorisés sur le plan légal. En outre, il est surprenant de constater que des mineurs de 16 ans peuvent conduire des vélos-cargos transportant des enfants. Au niveau de la sécurité et de la responsabilité, cette situation est questionnable.

Le Responsable de la Division droit de conduire explique que le statut d'enfant n'est pas clairement défini dans la loi. La capacité de transport d'un cargo est régie par la notion de charge utile, soit par une limitation en poids et non en nombre de personnes. Autrement dit, si la charge utile d'un cargo est de 200 kg, la totalité des personnes à bord ne devra pas dépasser ce poids. Par ailleurs, la définition d'un vélo au sein de la loi est

peu précise puisqu'elle fait seulement mention la présence de deux roues – une à l'arrière et l'autre à l'avant – mues par la force physique à l'aide de pédales. Il convient de rappeler que SAN n'est pas responsable des cycles : il ne les immatricule pas et il ne les contrôle pas. Il ne peut donc pas donner une définition plus précise, notamment en ce qui concerne les vélos « relax » ou les vélos couverts. Cependant, si la législation cantonale se voit révisée dans le sens demandé par la motion, une réflexion devra s'opérer au sein du SAN afin de trouver une solution pratique à ce problème. Il s'agira aussi de se poser des questions ayant trait à la responsabilité. A titre d'exemple, si une autorisation est délivrée envers un triporteur de marque « Lidl » garanti en Chine, quelle sera la responsabilité de l'Etat de Vaud en cas d'accident ?

Il rappelle aussi que selon le Bureau de prévention des accidents (BPA), le vélo-cargo à trois roues est un mode de transport sûr pour les enfants. Ces derniers sont attachés grâce à une ceinture de sécurité, ils sont assis sur des petits sièges. De ce fait, le BPA recommande sur son site internet de privilégier l'utilisation de modèles à trois roues plutôt qu'à deux roues, ce afin de réduire le risque de renversement.

Le Motionnaire ajoute que l'objet de la motion est précisément d'accroître la sécurité des enfants sur les vélos-cargos. Il s'agit en effet de trouver une alternative à la législation actuelle qui – de l'avis même du BPA – favorise une disposition des enfants tendant à accroître le danger. Cette situation est d'autant plus dommageable que les bennes des vélos-cargos sont précisément conçues pour pouvoir accueillir plusieurs enfants en toute sécurité.

Un Député prend acte de la position du TCS – qui cite Pro Velo – sur la question du port du casque. Néanmoins, les arguments relatifs à la sécurité sur les vélos-cargos sont peu convaincants. En ce qui concerne les voitures, les exigences imposées par la législation routière sont importantes ; elles affectent également les transporteurs professionnels tels que les taxis. Certes, un vélo-cargo est plus stable, car il risque moins de basculer sur le côté. Il n'en demeure pas moins qu'en cas de contact avec un véhicule quelconque, y compris un vélo, la sécurité de l'enfant au sein d'un vélo-cargo ou d'une charrette n'est pas assurée. Même en recherchant un report modal ou une modification des habitudes de mobilité, une famille avec deux ou trois enfants peut difficilement concurrencer efficacement le véhicule familial qu'est la voiture.

Une Députée explique que cette motion pose les bonnes questions et elle permet de réfléchir aux meilleures solutions pour la sécurité des enfants en question. Pour rappel, les enfants ont aussi le droit de faire du vélo sur la route, ce qui est certes de plus en plus rare en raison du danger croissant qui pèse sur eux. Il n'empêche que ce droit existe et que – de ce fait – les enfants sont exposés à des chocs. Ce risque affecte autant un enfant conduisant un vélo qu'un enfant transporté sur un vélo-cargo, lequel amène quand même plus de sécurité. Enfin, dans le but d'offrir des garanties aux parents qui souhaitent préserver leurs enfants de tout danger, il est nécessaire de leur fournir un règlement énonçant clairement ce qui est autorisé ou non.

Un Député dit qu'il existe une corrélation entre risque d'accident et vitesse. Evidemment, celle-ci est moins élevée lorsqu'il s'agit de vélos-cargos ou de triporteurs, même si une rencontre avec un véhicule bien plus rapide n'est pas à exclure. Par ailleurs, il y a une certaine logique à ce que les normes de sécurité soient différentes en fonction des types de véhicules. En effet, si ces normes étaient communes, il ne serait simplement plus possible de rouler à vélo en transportant des enfants. Il convient également de ne pas oublier que l'usage du vélo est porteur de nombreux avantages en matière de santé publique notamment.

Une Députée se dit interpelée par ces questions de sécurité et déclare avoir déjà transporté ses enfants à vélo en estimant à chaque fois prendre des risques. Se disant mal à l'aise faute d'intérêt dans cette discussion, elle explique toutefois que son laboratoire à l'EPFL a publié récemment une étude aux résultats inquiétants. Plus précisément, un mannequin en forme d'enfant a été confronté à un robot doté de la puissance d'un vélo, ce dans le but d'évaluer les risques réels à différentes vitesses. Il s'est révélé que même en roulant à 6 km/h, les risques étaient très importants. Une question se pose dès lors : à l'heure actuelle, quelles sont les bases scientifiques qui amènent à la législation autorisant le transport d'enfants sur certains véhicules, notamment les vélos ? Il faut entendre l'argument selon lequel il est difficile de comparer le vélo à la voiture. De même, il ne faut pas interdire le transport d'enfants à vélo. Pour autant, les craintes précédemment présentées par un député sont partagées. Aujourd'hui, il est nécessaire de réfléchir à la mise en place d'une législation qui soit la plus sécuritaire possible. En outre, il faut se demander quelles sont les normes qu'il est souhaitable de mettre en vigueur pour permettre à des parents de transporter plusieurs enfants à vélo en minimisant réellement les risques. Par ailleurs et à titre d'exemple, il est à craindre qu'une voiture ne voie pas une charrette transportant un enfant. Aussi, il convient de se demander comment ce risque peut être quantifié.

Le Responsable de la Division droit de conduire rappelle que seuls les vélos électriques allant jusqu'à 45 km/h sont considérés comme des cyclomoteurs et sont traités par le SAN au même titre que les voitures. Tous les vélos électriques entrant dans cette catégorie sont en outre pourvus d'une assistance. En revanche, les autres cycles ne sont jamais contrôlés par le service des automobiles. Ils peuvent éventuellement être contrôlés en circulation par la police afin de vérifier l'équipement de base (freins, éclairage, etc.). Le SAN n'est donc pas en situation d'expliquer les raisons pour lesquelles tel cycle peut être mis en circulation et l'autre non.

Un Député relève que cette motion demande de faire confiance aux constructeurs et à leurs normes. Si cette direction est choisie, il est nécessaire que ces véhicules soient homologués et vérifiés. Il s'agit ainsi d'éviter que les constructeurs adoptent des normes n'assurant pas la qualité de leurs véhicules.

Le Responsable de la Division droit de conduire affirme que les normes de ces véhicules seront standardisées. Comme c'est déjà le cas pour les voitures, le constructeur devra tester le premier modèle de son véhicule afin de s'assurer qu'il respecte ces normes. Puis, il devra s'assurer que les véhicules fabriqués ensuite correspondent au premier véhicule contrôlé. Sans un tel système, il sera difficile de distribuer des autorisations.

Deux Députés estiment qu'une immatriculation serait souhaitable par souci d'équité envers tous les utilisateurs du domaine public. Un tel dispositif permettrait en outre de communiquer avec les propriétaires de vélo et de leur indiquer clairement le poids et le nombre d'enfants autorisés sur leurs cycles respectifs. En effet, un véhicule non immatriculé et – donc – non contrôlable par le SAN n'est pas pour autant licite. C'est tout l'enjeu : en l'état, il est difficile d'identifier si un vélo est conforme ou pas à la législation fédérale quand bien même il peut être certifié en Europe et en Suisse. Bien qu'il s'agisse d'une compétence fédérale, la mise en place d'un contrôle du SAN serait une solution admissible qui permettrait de traiter les enjeux liés à l'insécurité.

Le Motionnaire indique que dans le Canton de Bâle-Ville, l'Art. 63, al. 6 OCR a donné lieu à des débats parlementaires et à l'adoption d'une disposition réglementaire. Néanmoins, il est vrai que l'interprétation de l'OCR à l'aune de la LCR n'est pas évidente. A ce titre, la portée de l'Art. 63, al. 6 OCR devrait être clarifiée et vérifiée auprès de l'OFROU au regard notamment de ce qui a été fait dans le Canton de Bâle-Ville.

Il convient dès lors de demander à l'OFROU de définir formellement le terme « autoriser » afin de savoir s'il désigne des voies réglementaires ou des autorisations individuelles. Compte tenu de cet imbroglio et des clarifications qui s'imposent, le motionnaire propose la transformation de son texte en postulat au cas où la motion se révèlerait inapplicable. Le recours à ce type d'intervention parlementaire demeure tout aussi pertinent, en raison notamment de la longueur probable du processus de révision de l'OCR. Il est vrai que le Conseil fédéral a annoncé qu'il allait examiner la possibilité de remplacer le critère de nombre par un critère de poids à l'horizon 2023. Cependant, une fois son rapport publié, l'avant-projet devra être mis en consultation. Puis, ce sera aux Cantons d'être consultés. Ces différentes étapes laissent entrevoir une mise en œuvre aux alentours de 2025 ou 2026. C'est pourquoi il semble utile de traiter d'abord cette thématique au niveau cantonal.

Plusieurs Députés jugent que la transformation de cette motion en postulat permettrait de faire avancer la réflexion autour de cette question. En effet, il est important de savoir qui s'occupe de réglementer les cycles. Or, le présent texte met en exergue des incertitudes. Celles-ci imposent des réponses qui ne peuvent être trouvées que si cette motion transformée en postulat est acceptée. Ce texte engage à peu de choses, mais il permettra des clarifications juridiques au niveau des compétences du Canton. En effet, la réponse à ce postulat impliquera d'obtenir des renseignements précis, notamment en contactant l'OFROU. Le recours à ce moyen permettra aussi de réfléchir à la question de la coordination avec d'autres Cantons afin d'éviter de se retrouver dans l'illégalité sitôt une frontière communale franchie. Permettant de prendre le temps nécessaire à la récolte de ces différentes informations, ce postulat donnera lieu à un rapport complet et clair.

Le Responsable de la Division droit de conduire précise que selon l'OFROU, l'Art. 63, al. 6 autorise les Cantons à distribuer des autorisations individuelles. Une telle option peut être mise en œuvre, mais elle doit préalablement être étudiée dans le cadre du postulat, car il s'agit de savoir sur quelle base ces cycles à voies multiples peuvent être autorisés. Il sera d'ailleurs nécessaire d'obtenir un avis du BPA. De même, il faudra veiller à la juste application des normes européennes, etc. Le respect de ces différentes exigences prendra du temps. Le postulat permet donc d'acter l'impossibilité de faire un règlement. Ce faisant, il permet d'envisager la mise en place d'un système de contrôle de ces vélos qui soit conforme à la loi.

Le Motionnaire explique qu'au cours de la présente séance, il a pu consulter la prise de position du Canton de Bâle-Ville datant du 17.08.2022. Il en ressort un constat inverse de celui communiqué par l'OFROU au Canton de Vaud. En effet, le document stipule qu'une décision individuelle ne saurait être permise, contrairement à une décision réglementaire. Il est toutefois nécessaire de faire attention aux enjeux liés à la traduction ; la version allemande de l'Art. 63, al. 6 OCR contenant une terminologie qui va plus dans le sens de l'autorisation générale que de l'autorisation individuelle. C'est précisément pour ces questions de clarification que la motion devrait être transformée en postulat.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Transformation de la motion en postulat (avec l'accord du motionnaire)

La commission recommande au Grand Conseil de transformer la motion en postulat par 14 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 6 voix pour (avec la voix prépondérante du président), 6 contre et 3 abstentions, et de le renvoyer au Conseil d'Etat, conformément à la requête de son auteur.

Noville, le 5 décembre 2022.

Le rapporteur de majorité :
(Signé) Pierre-Alain Favrod