

00.000

**Rapport explicatif  
relatif à l'ordonnance sur le cadastre des restrictions de  
droit public à la propriété foncière (OCRDP)**

du ...

[Projet, version 23a du 11.07.08]

---

---

## Aperçu

*Depuis un certain temps déjà, des efforts sont déployés tant au niveau politique que dans les domaines technique et juridique en ce qui concerne les questions touchant à la publication d'informations sur les restrictions de droit public à la propriété foncière. En 1998, une étude intitulée «Cadastre 2014» proposait de rendre disponibles au sein du cadastre des informations complètes sur la situation juridique globale d'un bien-fonds, y compris d'éventuelles restrictions de droit public à la propriété foncière. Ce rapport – publié par la Fédération internationale des géomètres (FIG) – a connu un retentissement international et a été traduit dans plus de vingt langues à ce jour. Afin d'étudier plus en détail la situation dans le domaine des lois à incidence spatiale, tout en tenant compte des possibilités offertes par la technologie de l'information, et aussi pour élaborer des propositions en vue de l'organisation de la publication de ces informations, le domaine Coopération, services et informations géographiques (COSIG), sur l'initiative de la Direction fédérale des mensurations cadastrales, a mis sur pied le groupe de travail SIDIS (système d'information sur les droits à incidence spatiale). Au cours des dernières années, bon nombre d'autres études et rapports d'experts ont été rédigés sur le thème du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière. A présent, le cadre législatif nécessaire à une mise en œuvre concrète doit être fixé en prenant appui sur cette base technique.*

*Les bases légales requises pour l'introduction et la tenue d'un cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière doivent être créées par l'ordonnance sur les restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP), objet du présent rapport, sur la base des art. 16 ss. de la loi sur la géoinformation. L'OCRDP se base sur la partie générale du droit de la géoinformation (loi sur la géoinformation, ordonnance sur la géoinformation) et comporte toutes les dispositions complémentaires importantes pour le cadastre RDPPF. La réglementation est définitive et prend la forme d'une ordonnance du Conseil fédéral; aucune ordonnance de département complémentaire n'est prévue.*

## Table des matières

|                                                                                                              |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Aperçu</b>                                                                                                | <b>2</b>  |
| <b>1 Les principes directeurs du projet</b>                                                                  | <b>4</b>  |
| 1.1 Travaux préliminaires relatifs au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière      | 4         |
| 1.1.1 Raisons de la création d'un cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière          | 4         |
| 1.1.2 Bases inscrites dans la stratégie pour l'information géographique au sein de l'administration fédérale | 4         |
| 1.1.3 Groupe de travail SIDIS                                                                                | 4         |
| 1.1.4 Travaux préliminaires entrepris par le secteur privé                                                   | 5         |
| 1.1.5 Evaluation des conséquences financières                                                                | 6         |
| 1.2 Le positionnement au sein du nouveau droit de la géoinformation                                          | 7         |
| 1.2.1 Bases constitutionnelles et législatives                                                               | 7         |
| 1.2.2 Intégration dans le paquet des ordonnances d'exécution                                                 | 8         |
| 1.2.3 Notions utilisées                                                                                      | 10        |
| 1.3 Conception du cadastre                                                                                   | 11        |
| 1.3.1 But du cadastre                                                                                        | 11        |
| 1.3.2 Tâche commune                                                                                          | 11        |
| 1.3.3 Délimitation avec le registre foncier                                                                  | 12        |
| 1.3.4 Un début basé sur une sélection de restrictions de droit public à la propriété foncière                | 13        |
| 1.3.5 Restrictions non incluses dans le cadastre RDPPF                                                       | 13        |
| 1.4 Résultats de l'audition auprès des services spécialisés et des organisations intéressées                 | 14        |
| <b>2 Explications concernant les différentes dispositions</b>                                                | <b>14</b> |
| 2.1 Section 1 Dispositions générales                                                                         | 14        |
| 2.2 Section 2 Contenu et niveaux d'information du cadastre                                                   | 14        |
| 2.3 Section 3 Inscription au cadastre                                                                        | 16        |
| 2.4 Section 4 Formes d'accès                                                                                 | 18        |
| 2.5 Section 5 Certifications                                                                                 | 20        |
| 2.6 Section 6 Fonction d'organe de publication officielle                                                    | 20        |
| 2.7 Section 7 Organisation                                                                                   | 21        |
| 2.8 Section 8 Financement                                                                                    | 21        |
| 2.9 Section 9 Dispositions finales                                                                           | 24        |
| <b>Titre du texte (projet)</b>                                                                               | <b>XX</b> |

# Rapport explicatif

## **1 Les principes directeurs du projet**

### **1.1 Travaux préliminaires relatifs au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière**

#### **1.1.1 Raisons de la création d'un cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière**

Depuis un certain temps déjà, des efforts sont déployés tant au niveau politique que dans les domaines technique et juridique relativement aux questions touchant à la publication d'informations sur les restrictions de droit public à la propriété foncière. La nécessité d'une réglementation découle de la baisse croissante de la sécurité juridique, consécutive à une augmentation des mesures de droit public dans le domaine de la propriété foncière, mesures qui ne font pas l'objet d'une documentation systématique et qui sont par ailleurs difficiles d'accès. Il en résulte que des investisseurs potentiels se retirent car ils craignent des risques trop élevés.

#### **1.1.2 Bases inscrites dans la stratégie pour l'information géographique au sein de l'administration fédérale**

La stratégie fédérale pour l'information géographique, adoptée en avril 2001 par le Conseil fédéral, préconise une meilleure disponibilité de l'information géographique facilitant la participation de la population aux décisions politiques et aux développements de société importants d'un état moderne. Il faut en particulier veiller à un accès facilité et bon marché à l'information fondamentale pour tous, à la garantie de qualité des services de base et à la définition de standards pour la documentation, la modélisation et l'échange de données. La mise en place du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) est basée sur ces principes et les respecte intégralement.

En outre, le cadastre RDPPF entre tout à fait dans le projet eGOV pour lequel le Conseil fédéral a adopté en date du 25 janvier 2007 une stratégie visant à rendre les démarches administratives plus efficaces et plus proches de la population. Par cette initiative, la Confédération entend soutenir particulièrement les cantons et les communes dans leurs efforts d'optimisation des techniques d'information et de communication au sein de leurs administrations. Un maximum de prestations de services doit être proposé par voie électronique pour en simplifier l'accès aux usagers, en premier lieu les citoyens et l'économie, et faciliter le travail du personnel de l'administration.

#### **1.1.3 Groupe de travail SIDIS**

Afin d'étudier plus en détail la situation dans le domaine des lois à incidence spatiale, tout en tenant compte des possibilités offertes par la technologie de l'information, et aussi pour élaborer des propositions en vue de l'organisation de la publication de ces informations, le domaine Coordination, services et informations géographiques (COSIG), sur l'initiative de la Direction fédérale des mensurations cadastrales, a mis sur pied le groupe de travail SIDIS (système d'information sur les droits à incidence spatiale). Ce groupe était constitué de personnes représentant les partenaires concernés par ces questions ainsi que les utilisateurs que sont les banques, les assurances et les associations de propriétaires.

Le groupe SIDIS a publié un rapport final<sup>1</sup> comme résultat de son travail. Les principes en vue de la réalisation d'une plateforme SIDIS y sont mentionnés de manière indicative et des mesures sont proposées en vue de la mise place d'une telle plateforme.

#### **1.1.4 Travaux préliminaires entrepris par le secteur privé**

En 1998, une étude intitulée «Cadastre 2014»<sup>2</sup> proposait de rendre disponibles au sein du cadastre des informations complètes sur la situation juridique globale d'un bien-fonds, y compris d'éventuelles restrictions de droit public à la propriété foncière. Ce rapport – publié par la Fédération internationale des géomètres (FIG) – a connu un retentissement international et a été traduit dans plus de vingt langues à ce jour.

Différentes études sur le thème du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière ont été entreprises. Notons en particulier les études initiées par le groupe SIG de la Conférence informatique suisse (SIK-GIS) qui ont abordé les sujets suivants :

- le cadastre spatial du point de vue de l'administration publique<sup>3</sup>
- étude approfondie des aspects juridiques d'un cadastre RDPPF<sup>4</sup>
- mise en place concrète du cadastre spatial.<sup>5</sup>

Les études fondamentales suivantes ont aussi apporté une contribution à l'étude de ce domaine :

- le droit de la construction et les systèmes d'information du territoire<sup>6</sup>
- concept pour un système politique et d'observation du territoire intégré<sup>7</sup>
- droit de la géoinformation, cadre juridique pour des systèmes d'information géographique.<sup>8</sup>

Le groupe SIDIS a, en outre, mandaté des études sur les sujets suivants :

- 1 Rapport final: les systèmes d'information sur les droits à incidence spatiale et plus particulièrement le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF); Groupe de travail SIDIS, 23 avril 2007.
- 2 Jürg Kaufmann/Daniel Steudler: Cadastre 2014; Vision pour un système cadastral dans le futur; Berne 1998.
- 3 SIK-GIS / Ernst Basler + Partner [2004]: Raumkaster aus Sicht der öffentlichen Verwaltung, Situationsanalyse, Meinungsbild und Empfehlung, antenne CSI/SIK, Bâle
- 4 Andreas Lienhard/Jörg Zumstein [2005]: Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster); Vertiefungsstudie zu den rechtlichen Aspekten
- 5 SIK-GIS / Ernst Basler + Partner [en cours]: Praktische Umsetzung des Raumkasters (Teil öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen)
- 6 Paul-Henri Steinauer [2004]: Baurecht und Landinformationssysteme<sup>6</sup>, Schulthess, 2004
- 7 Christoph Bättig, Peter Knoepfel, Katrin Peter, Franziska Teuscher [2001]: Konzept für ein integriertes Politik- und Umweltbeobachtungssystem, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, Beiträge zur rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Umweltforschung, Frankfurt am Main: Deutscher Fachverlag GmbH, 1/2001, SW. 21 - 60
- 8 Meinrad Huser [2005]: Geo-Informationsrecht, rechtlicher Rahmen für Geografische Informationssysteme, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

- les dispositions légales fédérales qui génèrent des RDPPF<sup>9</sup>
- la valeur juridique des documents graphiques<sup>10</sup>
- la sémiologie graphique dans les informations relatives aux restrictions foncières.<sup>11</sup>

Le groupe de travail chargé de la rédaction de l'ordonnance sur le cadastre RDPPF a mandaté un bureau d'ingénieurs pour établir un prototype de cadastre RDPPF. Cet exemple basé sur des situations concrètes a largement contribué à vérifier la faisabilité d'un tel cadastre RDPPF. Auparavant, le canton de Neuchâtel a aussi établi un tel prototype de cadastre RDPPF basé sur les données disponibles dans le système d'information du territoire neuchâtelois.

### 1.1.5 Evaluation des conséquences financières

En matière de financement des frais relatifs au cadastre RDPPF, une distinction doit être établie entre les charges d'exploitation engendrées par la tenue du cadastre RDPPF et les frais d'enregistrement ou de mise à jour des décisions entrées en vigueur qui y sont représentées. Les charges d'exploitation sont imputées à la nouvelle tâche commune (cf. § 1.3.2) tandis que les coûts de saisie sont à la charge des offices spécialisés compétents aux échelons de la Confédération, du canton ou de la commune.

Au cours de la procédure de consultation relative à la LGéo et en collaboration avec le centre de compétence en gestion publique (KPM) de l'Université de Berne et l'Institut d'économie régionale et d'entreprise (IBR) de la Haute école d'économie de Lucerne, l'Institut d'études politiques de Lucerne (INTERFACE)<sup>12</sup> a mené une étude portant sur les *coûts d'introduction d'un tel cadastre* comprenant 10 jeux de géodonnées de base, laquelle a permis d'établir que le coût total (charges d'exploitation et coûts de saisie) se situerait dans une fourchette allant de 95,5 à 337,3 millions de francs.

Ces coûts s'échelonnent cependant sur une période de vingt ans, de sorte que le montant annuel devrait être de l'ordre de 10 à 20 millions de francs. Il ne faut pas oublier ici que les décisions ayant des effets sur le territoire sont aujourd'hui accompagnées de plans et de documents graphiques sous forme numérique et qu'à l'avenir, les instances décisionnaires structureront d'emblée leurs données dans le respect du modèle de données défini pour le cadastre RDPPF. Ainsi, une part prépondérante des coûts de saisie est intégrée dès aujourd'hui aux budgets des offices spécialisés compétents, à l'échelon de la Confédération, du canton ou de la commune. Les seuls frais supplémentaires pouvant ne pas être compris dans les budgets actuels se limitent à l'adaptation à subir par les jeux de données existants et aux très faibles dépenses périodiques liées aux transferts de données.

<sup>9</sup> Peter Knoepfel, IDHEAP [2005]: Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen (ÖREB): Gesetzliche Bestimmungen des Bundesrechts, die ÖREB begründen

<sup>10</sup> Jean-Baptiste Zufferey [2006]: Etude "Texte-plan" sur la valeur juridique des documents graphiques. Projet du groupe SIDIS

<sup>11</sup> Jean-Paul Miserez/Marc Riedo [2005]: Sémiologie graphique dans les informations relatives aux restrictions foncières (partie intégrante du rapport final SIDIS)

<sup>12</sup> Stefan Rieder et al.: Kostenschätzung der Erstellung eines Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB); étude du 30 janvier 2006 réalisée pour le compte de l'Office fédéral de topographie.

Les *charges d'exploitation* s'élevant à 5 à 10 millions de francs par an sont supportées conjointement par la Confédération et les cantons, de façon analogue à la mensuration officielle, puisqu'il s'agit d'une tâche commune. La part fédérale doit être transférée, dans les crédits budgétaires alloués à l'Office fédéral de topographie, de la tâche commune « mensuration officielle » existante à cette nouvelle tâche commune « cadastre RDPPF », de telle façon qu'aucun surcoût n'en découle pour la Confédération.

Concernant les *recettes*, on peut estimer que les économies directes, le gain de transparence du marché et les produits et prestations de services innovants rendus possibles par le cadastre RDPPF conduiront, selon l'étude citée, à une plus grande prospérité économique. Le bénéfice retiré par le domaine hypothécaire, par les propriétaires de biens immobiliers, par le secteur de l'estimation de biens immobiliers et par les bureaux d'ingénieurs privés a fait l'objet d'une évaluation globale et les effets positifs chiffrés se montent annuellement à 100 millions de francs. Entre autres avantages, on peut citer le gain de transparence apporté à la situation juridique dans le domaine immobilier, entraînant une réduction du risque et donc une baisse des intérêts hypothécaires.

## **1.2 Le positionnement au sein du nouveau droit de la géoinformation**

### **1.2.1 Bases constitutionnelles et législatives**

L'art. 75a al. 3 de la Constitution fédérale (Cst.)<sup>13</sup>, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, confère désormais à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine de l'harmonisation des informations foncières officielles. Comme il s'agit d'une simple norme de délégation, la Confédération possède ici une compétence concurrente, ce qui ne la délivre pas de l'obligation de réexaminer en permanence si l'intérêt général réclame une action de sa part et dans l'affirmative, de quelle envergure. Si la Confédération fait usage de sa compétence législative, celle-ci est intégrale de sorte qu'elle peut édicter des prescriptions détaillées sur l'harmonisation des informations foncières officielles. La portée exacte de l'*objet de la réglementation* (« harmonisation des informations foncières officielles ») reste cependant floue. Il ressort clairement du libellé que l'harmonisation ne peut porter que sur des informations officielles, c.-à-d. sur des géodonnées saisies et gérées sur la base d'un acte juridique, par une autorité ou des tiers mandatés par une autorité. La notion d'harmonisation est plus difficile à appréhender. D'après les textes, l'harmonisation de données foncières doit « garantir que les tâches incombant aux collectivités (Confédération, cantons et communes) puissent être remplies de manière efficace et que les acteurs du marché foncier obtiennent des informations à jour, vérifiées et complètes ». Si une partie de la doctrine défend l'idée selon laquelle l'harmonisation ne concerne que les géodonnées elles-mêmes ou les aspects relatifs à leur forme et à leur contenu (uniformisation de leurs propriétés, modalités de leur saisie, gestion et représentation) dans le but de rendre les géodonnées correspondantes utilisables de la même manière et avec le même niveau de qualité dans chaque canton, l'autre soutient la thèse selon laquelle la nouvelle règle constitutionnelle vise à une harmonisation matérielle des géodonnées, le nouvel article constitutionnel donnant la possibilité d'instaurer des règles dans tous les domaines techniques à incidence spatiale. Par conséquent, il est au moins

<sup>13</sup> RS 101

incontestable que la Confédération peut alors entreprendre une harmonisation d'aspects liés à l'organisation et au droit de procédure dans les cantons par le biais de sa législation, dès lors qu'il devient excessivement difficile, sinon impossible, d'atteindre les objectifs d'harmonisation du contenu des géodonnées sans ces prescriptions de droit fédéral. Il est également incontestable que *la Confédération est en droit de réclamer des cantons qu'ils gèrent un cadastre RDPPF* ; la création d'un cadastre RDPPF harmonisé, couvrant l'ensemble du territoire, correspond à la volonté présumée de l'auteur de la Constitution. Cette compétence s'étend aussi à la possibilité de définir des exigences minimales données de contenu et de qualité pour ce cadastre RDPPF. La Confédération est par ailleurs autorisée, concernant le cadastre RDPPF et de façon similaire au cas du registre foncier (art. 955 CC), à édicter des prescriptions particulières en matière de responsabilité, ayant rang sur le droit cantonal en matière de responsabilité de l'Etat.

Les dispositions fondamentales et générales contenues dans la loi fédérale sur la géoinformation (loi sur la géoinformation, LGéo) du 5 octobre 2007<sup>14</sup> constituent une *partie générale de la législation fédérale en matière de géoinformation*. Sauf dispositions contraires prévues par d'autres lois fédérales, cette partie générale de la LGéo s'applique à l'ensemble de la législation fédérale. Toutes les géodonnées de base régies par la législation fédérale doivent en conséquence être soumises à ces règles générales. La LGéo contient également des règles relatives au cadastre RDPPF, comprises au sens d'une partie générale coordinatrice.

*L'art. 16 LGéo* régit les principes du cadastre RDPPF au niveau de la loi et forme ce faisant le cadre des dispositions définies au niveau de l'ordonnance. L'OCRDP s'appuie sur les règles ainsi instituées. *L'art. 17 LGéo* introduit l'hypothèse légale selon laquelle les restrictions de droit public à la propriété foncière contenues dans le cadastre RDPPF sont connues de tous.

*L'art. 18 LGéo* contient une règle particulière en matière de responsabilité formée sur le modèle de celle s'appliquant au registre foncier (art. 955 CC). Si une information relative à une restriction de droit public à la propriété foncière entrée en force n'a pas été enregistrée dans le cadastre RDPPF, ou si elle l'a été de manière erronée, la décision qui a engendré la restriction de droit public à la propriété foncière garde sa pleine valeur. Il convient toutefois d'avoir présent à l'esprit qu'il s'écoule toujours un certain temps, même en cas de tenue du cadastre RDPPF dans les règles, avant qu'une restriction de propriété applicable y soit inscrite. La personne qui aura consulté le cadastre RDPPF pourra cependant arguer de sa bonne foi et revendiquer d'éventuels dédommagements du fait du défaut d'information, pour autant qu'elle ait pris des dispositions basées sur la confiance qu'elle aura accordée à l'exactitude du cadastre RDPPF et qu'elle ait subi un préjudice établi résultant du défaut d'information. Conformément à l'art. 955 CC, aucune disposition complémentaire n'est requise pour cette règle de responsabilité au niveau de l'ordonnance.

## **1.2.2 Intégration dans le paquet des ordonnances d'exécution**

La *conception législative des ordonnances d'exécution* se conforme fondamentalement à celle de la LGéo. Les dispositions générales du droit de la géoinformation de la Confédération sont définies au sein de l'ordonnance sur la

<sup>14</sup> RS 510.62

géoinformation (OGéo)<sup>15</sup>. De nouvelles ordonnances ont été créées pour les domaines de la mensuration nationale et de la géologie nationale. Dans le cas de la mensuration officielle, l'ordonnance du 18 novembre 1992 sur la mensuration officielle (OMO)<sup>16</sup> a subi une révision partielle. L'ordonnance du 16 novembre 1994 concernant le brevet fédéral d'ingénieur géomètre<sup>17</sup> et l'ordonnance du 30 décembre 1970 concernant les noms des lieux, des communes et des gares<sup>18</sup> ont été remplacées par de nouvelles ordonnances. En cas de besoin, les ordonnances du Conseil fédéral ont été complétées par des ordonnances techniques du Département ou de l'Office fédéral de topographie.

Les ordonnances d'exécution de la LGéo peuvent être sommairement présentées ainsi :

| Domaine                            | Ordonnance du Conseil fédéral                                                               | Ordonnance technique                                                                 |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Droit général de la géoinformation | Ordonnance sur la géoinformation (OGéo)                                                     | Ordonnance de l'Office fédéral de topographie sur la géoinformation (OGéo-swisstopo) |
|                                    | Ordonnance sur les noms géographiques (ONGéo)                                               |                                                                                      |
|                                    | Ordonnance sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP) |                                                                                      |
| Mensuration nationale              | Ordonnance sur la mensuration nationale (OMN)                                               | Ordonnance du DDPS sur la mensuration nationale (OMN-DDPS)                           |
| Géologie nationale                 | Ordonnance sur la géologie nationale (OGN)                                                  | Ordonnance du DDPS sur la Commission fédérale de géologie (OCFG)                     |
| Mensuration officielle             | Ordonnance sur la mensuration officielle (OMO)                                              | Ordonnance technique du DDPS sur la mensuration officielle (OTEMO)                   |
|                                    | Ordonnance concernant les ingénieurs géomètres (ordonnance sur les géomètres, OGéom)        |                                                                                      |

La primauté accordée au droit général de la géoinformation au niveau de l'ordonnance (OGéo, OGéo-swisstopo) est formellement établie par des dispositions législatives correspondantes : art. 1 OMN, art. 1a OMO, art. 1 al. 2 OGN et désormais aussi art. 1 al. 2 OCRDP. Cette dernière ordonnance introduit des dispositions législatives particulières dans le droit général de la géoinformation, complétant l'OGéo par des règles spécifiques au cadastre RDPPE.

<sup>15</sup> RS 510.620

<sup>16</sup> RS 211.432.2

<sup>17</sup> RS 211.432.261

<sup>18</sup> RS 510.625

### 1.2.3 Notions utilisées

L'OCRDP fait partie intégrante du nouveau droit fédéral de la géoinformation (cf. § 1.2.2 précédent). Elle contient des dispositions complémentaires relatives au cadastre RDPPF, mais s'appuie pour le reste sur les dispositions contenues dans le droit général de la géoinformation et – en matière de financement – le droit des finances de la Confédération.

Ainsi, toutes les définitions énoncées à l'art. 3 LGéo s'appliquent-elles fondamentalement à l'OCRDP, notamment la notion de géodonnées de base (art. 3 al. 1 let. c LGéo) établie comme suit : « géodonnées qui se fondent sur un acte législatif fédéral, cantonal ou communal ». De ce fait, le cadastre RDPPF et l'ordonnance ne concernent que des *géodonnées de base relevant du droit fédéral*, c.-à-d. des géodonnées se fondant sur une base légale inscrite dans le droit fédéral et énumérées au sein de l'annexe 1 de l'ordonnance sur la géoinformation.

Les dispositions de l'OGéo s'appliquent également au cadastre RDPPF (art. 1 al. 2 OCRDP), pour autant que l'ordonnance le régissant ne contienne aucune prescription particulière dérogatoire. L'OCRDP s'appuie notamment sur les règles et définitions suivantes énoncées dans l'OGéo :

- *Service de consultation (art. 2 let. i OGéo)* : « service Internet permettant d'afficher, d'agrandir, de réduire, de déplacer des jeux de géodonnées représentables, de superposer des données, d'afficher le contenu pertinent de géométadonnées et de naviguer au sein des géodonnées. »
- *Service de recherche (art. 2 let. h OGéo)* : « service Internet permettant la recherche de géoservices et de jeux de géodonnées, sur la base de géométadonnées correspondantes. »
- *Modèles de données minimaux (art. 9 OGéo)* : le service spécialisé compétent de la Confédération prescrit un modèle de géodonnées minimal. Il y fixe la structure et le degré de spécification du contenu. Un modèle de géodonnées est déterminé, outre le cadre fixé par les lois spéciales, par les exigences techniques et l'état de la technique.
- *Modèles de représentation (art. 11 OGéo)* : le service spécialisé compétent de la Confédération peut prescrire un ou plusieurs modèles de représentation dans son domaine de spécialité ; le cas échéant, il les décrit. La description définit notamment le degré de spécification, les signes conventionnels et les légendes.

Aux côtés d'autorités fédérales nommément désignées, l'ordonnance cite les trois acteurs suivants en lien avec le cadastre RDPPF, lesquels ne sont décrits qu'au travers de leur fonction :

- *Organe chargé de la tenue du cadastre RDPPF* : il est désigné par le canton dans sa législation (art. 17 al. 2 OCRDP).
- *Service visé à l'art. 8 al. 1 LGéo* : il s'agit du service de la Confédération ou du canton (voire de la commune, si elle est mandatée par le canton) dont relèvent la saisie, la mise à jour et la gestion des géodonnées de base reproduisant la restriction de propriété dans l'espace. Ce service est défini dans la colonne correspondante de l'annexe 1 de l'OGéo. Il s'agit soit de l'office fédéral désigné dans cette colonne, soit du service compétent pour la gestion des données selon le droit cantonal.

- *Service spécialisé de la Confédération* : le service spécialisé de la Confédération compétent pour un jeu de géodonnées bien spécifié est établi de façon définitive dans la colonne correspondante de l'annexe 1 de l'OGéo (entre crochets, s'il diffère du service visé à l'art. 8 al. 1 LGéo).

En matière de *conventions-programmes*, l'ordonnance se fonde sur l'art. 20a de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu)<sup>19</sup>. L'art. 7 let. i et l'art. 10 al. 2 let. b LSu établissent désormais que les indemnités et les aides financières versées aux cantons sont généralement accordées dans le cadre d'une convention-programme et sont fixées de manière globale ou forfaitaire. La notion de *contribution globale*, telle qu'elle est utilisée en lien avec la convention-programme, n'est toutefois pas définie au sein du droit fédéral. Si l'on se réfère cependant aux documents relatifs à la la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons RPT, on trouve un glossaire extrêmement complet dans le rapport final, établissant la distinction suivante :<sup>20</sup>

- *Subvention (contribution) globale* : subvention pour un ensemble de prestations individuelles ou pour l'ensemble d'un domaine de prestations.
- *Subvention (contribution) forfaitaire* : subvention fixe pour une unité de prestations déterminée.

## 1.3 Conception du cadastre

### 1.3.1 But du cadastre

Le but du cadastre RDPPF est de fournir des informations relatives à des restrictions touchant la propriété foncière et d'autres droits réels qui ont fait l'objet d'une décision en bonne et due forme et qui ont des effets spatiaux sur la propriété foncière. Le cadastre RDPPF informe de manière aussi complète et fiable que possible sur une restriction de droit définie et opposable à des tiers, mais il ne constitue pas le droit lui-même qui trouve sa source dans une décision prise en général par l'autorité compétente, parfois fédérale, mais généralement cantonale ou communale.

### 1.3.2 Tâche commune

Les géodonnées de base relevant du droit fédéral gérées au sein du cadastre RDPPF ne concernent pas exclusivement la Confédération. Ainsi, les géodonnées de base se rapportant à l'aménagement du territoire se fondent certes sur une loi fédérale, mais font l'objet de précisions au niveau cantonal et aussi au niveau communal. Les informations sur ces restrictions de droit intéressent tous les niveaux administratifs et des règles en garantissant l'harmonisation et l'homogénéité bénéficient à tous. Le législateur a donc décidé que le cadastre RDPPF constituait une tâche commune de la Confédération et des cantons (art. 39 al. 1 LGéo).

En matière de financement, une distinction doit être établie entre les coûts de gestion et les charges d'exploitation du cadastre RDPPF incombant à la tâche commune et les coûts d'enregistrement et de mise à jour des représentations de ces restrictions à la propriété foncière. Cette dernière tâche incombe à l'autorité ou au service

<sup>19</sup> RS 616.1

<sup>20</sup> *Rapport final RPT*, p. 56 (annexes).

compétent pour la décision concernée et demandant son inscription au cadastre RDPPF. La part fédérale doit être transférée, dans le cadre des crédits budgétaires alloués à l'Office fédéral de topographie, de la tâche commune « mensuration officielle » à cette nouvelle tâche commune « cadastre RDPPF », de telle sorte qu'*aucun surcoût n'en découle pour la Confédération*.

L'évaluation des coûts d'un tel cadastre RDPPF a fait l'objet d'une étude entreprise par l'Institut d'études politiques de Lucerne (INTERFACE<sup>21</sup>, cf. § 1.1.5).

### 1.3.3 Délimitation avec le registre foncier

Selon le droit en vigueur, le registre foncier contient des informations relatives à certaines restrictions de droit public à la propriété foncière. L'art 962 du Code civil stipule actuellement que « les cantons peuvent prescrire la mention au registre foncier de restrictions de la propriété fondées sur le droit public, telles que celles résultant d'un plan d'alignement et autres semblables. » Un projet de formulation plus précise et contraignante de cet article est actuellement en délibération au Parlement : « La collectivité publique ou la corporation qui accomplit une tâche d'intérêt public est tenue de faire mentionner au registre foncier la restriction de droit public sur un immeuble déterminé qu'elle a décidée et qui a pour effet d'en entraver l'utilisation, de restreindre le pouvoir de disposition du propriétaire sur cet immeuble ou de créer une obligation déterminée à sa charge. » Ainsi donc, si une restriction de droit public à la propriété foncière ne concerne qu'une ou quelques parcelles, l'information pourra être assurée, aujourd'hui comme demain, par l'enregistrement d'une mention au registre foncier sur le ou les feuillets concernés.

#### Différence entre le registre foncier et le cadastre RDPPF



La ligne de séparation entre le registre foncier et le cadastre RDPPF se situe donc entre les restrictions de droit public à la propriété foncière fondées sur des actes juridiques individuels et concrets et celles résultant de décisions à caractère général et concret, voire général et abstrait (exemple : règlement de construction communal) applicables sur un périmètre bien défini.

<sup>21</sup> Stefan Rieder et al.: Kostenschätzung der Erstellung eines Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB); étude du 30 janvier 2006 réalisée pour le compte de l'Office fédéral de topographie.

### **1.3.4 Un début basé sur une sélection de restrictions de droit public à la propriété foncière**

Le groupe SIDIS a rapidement acquis la conviction qu'il était impossible d'établir une liste exhaustive et définitive de toutes les restrictions de droit public à la propriété foncière. D'une part, une définition légale claire et uniforme de telles restrictions n'existe pas, en particulier en raison de la délimitation pas toujours très claire entre le droit public et le droit privé. D'autre part, il serait téméraire de vouloir d'emblée gérer un grand nombre de restrictions sans avoir évalué concrètement les problèmes techniques et sémantiques liés à la gestion de ces informations. C'est pour cette raison que l'art. 16 LGéo a donné compétence au Conseil fédéral de déterminer les géodonnées de base relevant du droit fédéral qui doivent figurer dans le cadastre RDPPF. La première version du cadastre RDPPF comprendra 17 objets répartis dans 8 domaines. De l'avis général cependant, ces 17 objets couvrent une large partie des principales restrictions de droit public à la propriété foncière et répondent donc à la grande majorité des besoins des utilisateurs.

Il faut aussi relever que certaines restrictions ayant des effets sur la propriété ne sont publiées dans le cadastre RDPPF que dans la mesure où elles ont une géométrie bien définie. Certaines autres restrictions, telles que les distances de construction à la limite, sont publiées indirectement à travers les règlements de construction. D'autres enfin, de caractère général abstrait, ne sont connues que par une distance définie dans la loi ou le règlement et ne peuvent pas être définies géométriquement dans le cadastre RDPPF.

### **1.3.5 Restrictions non incluses dans le cadastre RDPPF**

Les restrictions de droit public à la propriété foncière suivantes ne font pas partie du cadastre RDPPF :

- Les restrictions de droit de caractère général et abstrait n'existant que sous forme de texte restent exclusivement consignées dans les lois et les ordonnances. Elles peuvent être consultées dans les recueils systématiques. Exemple d'une telle prescription : « Toute construction est interdite à moins de 3,6 m de la chaussée. »
- Les dispositions convenues entre des propriétaires fonciers (par exemple une servitude telle qu'un droit de passage) ou entre une autorité et un propriétaire (par exemple dans le cadre d'un permis de construire) sont inscrites au registre foncier.
- Toutes les restrictions qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision entrée en force de loi (projets) ou qui ne lient pas les propriétaires (par exemple un plan directeur)
- Les restrictions de droit public à la propriété foncière qui ne se basent pas sur une disposition de la législation fédérale. Par exemple, les alignements par rapport aux routes ou aux rivières sont déterminés par le droit cantonal ou communal. Cependant les cantons sont invités à introduire ces restrictions importantes dans les extensions cantonales prévues à l'art. 16, al. 3 LGéo.

## **1.4 Résultats de l'audition auprès des services spécialisés et des organisations intéressées**

[sera complété au terme de l'audition]

## **2 Explications concernant les différentes dispositions**

### **2.1 Section 1 Dispositions générales**

#### *Art. 1 Objet et champ d'application*

L'ordonnance régit le cadastre RDPPF, pour autant que les dispositions concernées ne résultent pas directement de la loi. Il en va ainsi de l'effet de publicité du cadastre RDPPF (art. 17 LGéo) et la responsabilité (art. 18 LGéo); ces deux règles définies dans la loi n'ont besoin d'aucune concrétisation au niveau de l'ordonnance.

L'al. 2 clarifie les liens avec l'OGéo : l'OGéo et l'OGéo-swisstopo s'appliquent au cadastre RDPPF pour autant que l'OCRDP ne contienne aucune prescription particulière dérogatoire. Ainsi, les géodonnées de base reproduisant des restrictions de droit public à la propriété foncière et publiées dans le cadastre RDPPF doivent fondamentalement satisfaire aux exigences techniques et qualitatives fixées par le droit général de la géoinformation qui vaut pour toutes les géodonnées de base (cf. aussi § 1.2.3 pour le tout).

#### *Art. 2 But du cadastre*

Le but d'un cadastre RDPPF est de fournir des informations relatives à des restrictions de droit qui ont fait l'objet d'une décision en bonne et due forme et qui ont des effets spatiaux sur la propriété foncière. Le cadastre RDPPF informe de manière aussi complète et fiable que possible sur une restriction de droit définie et opposable à des tiers, mais il ne constitue pas le droit lui-même qui trouve sa source dans une décision prise en général par l'autorité compétente, parfois fédérale, mais généralement cantonale ou communale.

Le but du cadastre RDPPF a déjà été décrit ainsi dans le message relatif à la LGéo<sup>22</sup>. L'art. 2 OCRDP est donc à caractère déclaratoire.

### **2.2 Section 2 Contenu et niveaux d'information du cadastre**

#### *Art. 3 Contenu*

Le cadastre RDPPF comprend des géodonnées de base relevant du droit fédéral, ou des parties de celles-ci (par exemple des couches de données isolées de certaines géodonnées de base), reproduisant des restrictions de droit public à la propriété foncière et signalées comme telles (par une croix dans la colonne « cadastre RDPPF ») dans l'annexe 1 de l'OGéo (catalogue des géodonnées de base). Comme

<sup>22</sup> Message relatif à la loi fédérale sur la géoinformation (loi sur la géoinformation, LGéo) du 6 septembre 2006; FF2006 7407 ss. p. 7447.

il en a déjà été fait état dans le cadre de l'élaboration des bases légales<sup>23</sup>, le cadastre RDPPF n'intégrera pas d'emblée toutes les géodonnées de base imaginables liées à des restrictions de droit public à la propriété foncière, mais il se limitera dans un premier temps aux restrictions de droit public à la propriété foncière revêtant une importance particulière dans le secteur de la gestion immobilière en Suisse suivantes (cf. aussi remarques relatives à l'art. 25) :

- *Développement territorial* : plans d'affectation ;
- *Routes nationales* : zones réservées, alignements ;
- *Voies de chemin de fer* : zones réservées, alignements ;
- *Installations aéroportuaires* : zones réservées, alignements, zones de sécurité ;
- *Sites pollués* : cadastre des sites pollués ;
- *Protection des eaux* : zones et périmètres de protection des eaux souterraines ;
- *Protection contre le bruit* : degrés de sensibilité au bruit ;
- *Forêt* : délimitation de la forêt dans les zones à bâtir, distance par rapport à la forêt.

Au terme de l'introduction du cadastre RDPPF et de l'évaluation prescrite par l'art. 43 LGéo, il conviendra de décider de son éventuelle extension. En fonction des expériences acquises, mais aussi de besoins exprimés et de l'évolution des restrictions de droit public, il sera toujours possible de compléter la liste actuelle de 17 objets. Il suffira de soumettre pour cela une modification de l'annexe 1 de l'OGéo à la ratification du Conseil fédéral. Le processus d'adaptation au modèle cadre interdisciplinaire et de définition des modèles de données et de représentation par les services spécialisés de la Confédération sera le même que celui décrit dans les disposition transitoires (art. 26, al. 3 et 4)

En règle générale, la géométrie et le titre ne permettent pas d'obtenir d'informations sur la restriction de droit public à la propriété foncière. C'est pourquoi, en plus des géodonnées de base reproduisant les restrictions de droit public à la propriété foncière, le cadastre RDPPF comprend d'autres données décrivant les restrictions de la propriété. En matière de dispositions juridiques, une distinction est établie entre celles décrivant directement la restriction de propriété de façon conjointe et unitaire avec les géodonnées de base (par exemple l'article du règlement local des constructions décrivant l'affectation de la zone d'habitation H2) et celles qui ne constituent que les bases légales générales de la restriction de propriété (par exemple la loi cantonale sur les constructions autorisant les restrictions en zone H2). Si les premières nommées font partie intégrante du cadastre RDPPF, les secondes n'y figurent qu'au travers du renvoi vers elles.

Les modèles de données qui seront définis préciseront quelles autres informations et indications supplémentaires utiles à la bonne compréhension des restrictions de droit public à la propriété foncière pourront être publiées (cf. art. 4).

<sup>23</sup> Message relatif à la loi fédérale sur la géoinformation (loi sur la géoinformation, LGéo) du 6 septembre 2006; FF2006 7407 ss. p. 7447; cf. aussi Rapport final: les systèmes d'information sur les droits à incidence spatiale et plus particulièrement le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF); Groupe de travail SIDIS, 23 avril 2007, p. 42 ss.

Lorsque des cantons, en application de l'art. 16 al. 3 LGéo, intègrent des géodonnées de base relevant du droit cantonal et reproduisant des restrictions de droit public à la propriété foncière (relevant généralement du droit cantonal elles aussi) dans le cadastre RDPPF, celles-ci appartiennent au contenu de ce cadastre RDPPF conformément à la *let b* et sont soumises sans restriction aux dispositions de l'ordonnance.

Les utilisateurs verraient par exemple d'un œil très favorable le fait que les cantons enregistrent les alignements cantonaux et communaux dans le cadastre RDPPF, en complément des alignements nationaux.

#### *Art. 4 Niveaux d'information*

La restriction de propriété géométriquement représentable comprend souvent différents niveaux d'information, tant au plan de la géométrie que des autres données. C'est notamment le cas dans le domaine de l'aménagement du territoire. Un plan de zones local permet par exemple de savoir qu'un immeuble donné se trouve simultanément dans une zone à bâtir donnée et dans le périmètre d'une zone soumise à des prescriptions spéciales. Les bases descriptives de la zone à bâtir et de la zone de prescriptions spéciales figurent dans le règlement local des constructions de la commune. Un plan d'aménagement comprenant des prescriptions spéciales a été établi pour cette zone et définit à son tour des terrains à construire, prescriptions spéciales décrivent le volet juridique du plan d'aménagement. Comme il est impossible de procéder au sein de l'ordonnance à une définition unitaire à caractère général et abstrait des niveaux d'information pour toutes les catégories de restrictions de droit public à la propriété foncière, ces niveaux doivent être établis par l'office spécialisé compétent de l'administration fédérale dans le modèle de données minimal (art. 9 OGéo) et le modèle de représentation associé (art. 11 OGéo). Dans le cas des géodonnées de base relevant du droit fédéral désignées en annexe 1 de l'OGéo comme étant comprises dans le cadastre RDPPF, les modèles de données et de représentation minimaux sont donc étendus de façon à inclure les prescriptions spéciales y relatives.

### **2.3 Section 3 Inscription au cadastre**

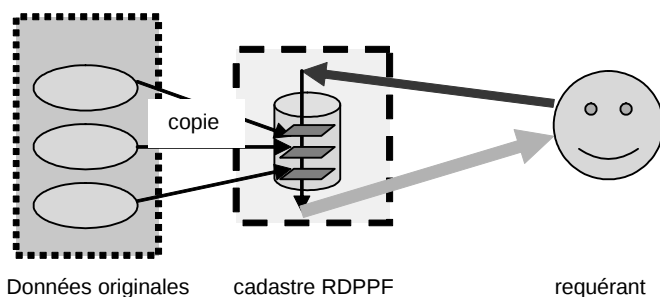
#### *Art. 5 Mise à disposition des données*

Le ou les service(s) compétent(s) pour la saisie, la mise à jour et la gestion des géodonnées doivent mettre à disposition du gérant du cadastre RDPPF les géodonnées de base ainsi que les normes juridiques y relatives et tenues à jour, sous une forme adéquate et dans les meilleurs délais. Il ressort clairement de cette disposition que le devoir d'annonce incombe au service compétent pour la saisie, la mise à jour et la gestion des géodonnées.

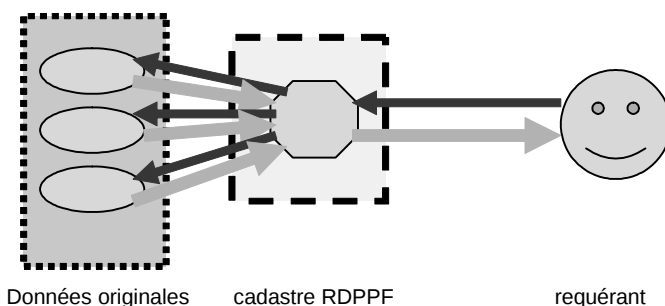
Quatre conditions techniques et qualitatives doivent être respectées pour qu'une géodonnée de base puisse être publiée par le cadastre RDPPF. La forme numérique est exigée afin de répondre à l'al. 4 art. 16 LGéo qui prévoit que le cadastre RDPPF est rendu accessible sous forme électronique, en ligne ou d'une autre manière. L'autorité compétente selon la loi pour prendre une décision relative à une restriction de droit doit avoir pris une décision formelle, et cette décision doit être entrée en vigueur, c'est à dire qu'elle est opposable à des tiers. Les informations qui seront transmises au cadastre RDPPF en vue de leur publication doivent avoir été

soigneusement vérifiées par l'autorité compétente pour prendre la décision ; ainsi, on peut s'assurer que l'information diffusée sera reconnue comme valide et fiable. Le service dont relève la saisie, la mise à jour et la gestion de la restriction rédige un rapport à l'intention du gérant du cadastre RDPPF qui doit préciser que les exigences ci-dessus sont bien remplies et qu'elles ont été contrôlées.

Le mode de livraison des données par le maître des données (preneur de décision) à l'instance chargée de la publication des informations (gérant du cadastre RDPPF) est ouvert et n'est pas décrit dans la présente ordonnance. Une possibilité consiste à remettre périodiquement au gérant du cadastre RDPPF une copie exacte et attestée du jeu de données originales à partir duquel les informations relatives à un bien-fonds seront extraites.



Une autre possibilité consiste à ce que chaque service spécialisé ayant la maîtrise des données octroie au gérant du cadastre RDPPF un droit d'accès direct permettant d'obtenir les données nécessaires à l'établissement d'un extrait pour une parcelle donnée.



Le choix du mode de transfert dépend des moyens techniques en matériel et en logiciel, de l'organisation au niveau cantonal et communal et sera défini par le canton..

De plus, on précise que les géodonnées relevant du droit fédéral doivent être conformes aux exigences relatives aux niveaux d'information. Quant aux extensions

cantonaux selon l'art. 16, al. 3 LGéo, elles doivent en plus répondre aux mêmes exigences que les géodonnées relevant du droit fédéral.

#### *Art. 6 Examen par l'organe chargé de la tenue du cadastre*

L'instance chargée de la gestion du cadastre RDPPF vérifie que les données sont disponibles sous une forme numérique compatible avec le modèle prescrit et que l'exigence de l'art. 5, al. 3 est bien remplie. Pour le surplus, elle prend connaissance du rapport établi par le service compétent. Il s'agit d'un contrôle important devant permettre de garantir la qualité et la fiabilité des informations diffusées.

#### *Art. 7 Inscription des données*

Il importe que la période entre l'entrée en vigueur formelle d'une restriction et sa publication dans le cadastre RDPPF soit la plus courte possible de manière à éviter un défaut d'information pouvant avoir des conséquences néfastes quant à la fiabilité du cadastre RDPPF. Si l'art. 16 conférant une fonction d'organe de publication officielle au cadastre RDPPF est appliqué, ce délai sera réduit à zéro si l'entrée en vigueur du droit est liée à la publication dans le cadastre RDPPF.

Le moyen devant permettre de réduire au maximum ce délai consiste à entreprendre les travaux de numérisation et de vérification des données (art. 5 et 6) avant la prise de décision, par exemple pendant la phase d'enquête publique.

#### *Art. 8 Procédure d'inscription*

Les cantons sont compétents pour définir le processus en détail. La procédure doit être décrite au sein d'un acte juridique. On permet ainsi à chaque canton de tenir compte de ses capacités et spécificités organisationnelles et techniques.

## **2.4 Section 4 Formes d'accès**

#### *Art. 9 Service de consultation*

Selon l'art. 2, let. i OGéo, un service de consultation est un service Internet permettant d'afficher, d'agrandir, de réduire, de déplacer des jeux de géodonnées représentables, de superposer des données, d'afficher le contenu pertinent des géométadonnées et de naviguer au sein des géodonnées. Le cadastre RDPPF est donc plus qu'un service de recherche (art. 2, let. h OGéo), mais les fonctions de service de téléchargement (art. 2, let. k OGéo) ou de service de transformation (art. 2, let. l OGéo) ne sont pas exigées. Le service de consultation du cadastre RDPPF a en outre ceci de particulier qu'il doit permettre la représentation des données des prescriptions légales et qu'il permet aussi la représentation d'informations sous forme d'images non géoréférencées, telles que les plans spéciaux par exemple.

#### *Art. 10 à 12 Extraits*

Les informations relatives à un bien-fonds donné qui sont livrées par le cadastre RDPPF peuvent être multiples et complexes. Tant que l'on reste dans le service de consultation, il est possible d'exploiter les ressources de l'informatique pour explorer, selon ses besoins, la complexité des informations. Il est néanmoins

légitime que l'utilisateur souhaite disposer d'une forme synthétisée et normalisée des informations sous une forme qu'il puisse éditer.

Ce document, appelé « extrait », se présente, selon la demande de l'utilisateur, sous la forme d'un document analogique (par exemple imprimé sur papier) ou numérique (par exemple en format PDF). Ce document ne doit pas pouvoir être modifié après qu'il ait été édité. Notons ici que la signature électronique est un instrument particulièrement bien adapté pour garantir que le document original n'a pas été modifié.

On attache une importance particulière à la lisibilité du document; ainsi, il sera souvent nécessaire d'établir plutôt un dossier comprenant plusieurs plans et listes de normes juridiques plutôt qu'un seul plan. Il appartient à la Direction fédérale des mensurations cadastrales d'édicter des prescriptions relatives à la représentation de l'extrait.

Le document doit concerner au moins un bien-fonds ou un droit de superficie et il sera superposé au réseau parcellaire provenant de la couche « biens-fonds » de la mensuration officielle.

L'exigence d'exhaustivité des informations relatives à un objet doit garantir à l'utilisateur que l'absence de représentation d'une restriction sur un extrait signifie qu'effectivement il n'y a aucune restriction de ce type dans le périmètre de l'extrait. Dès lors, il est important d'indiquer clairement quelles restrictions sont publiées et lesquelles ne le sont pas dans l'extrait du cadastre RDPPF. Par exemple, si les zones de protection des eaux font partie des géodonnées de base définies par le Conseil fédéral comme devant figurer dans le cadastre RDPPF, alors que les zones de danger n'en font pas partie, l'absence de ces données dans l'extrait signifie qu'il n'y a, à coup sûr, pas de zone de protection des eaux, mais n'exclut pas la présence de zones de danger.

L'extrait contient toutes les données publiées par le cadastre RDPPF, c'est à dire aussi les données des actes législatifs ainsi que les extensions cantonales et les informations complémentaires telles que les prescriptions spéciales. Toutefois, il est possible à l'utilisateur, lors de la commande, de demander de faire abstraction dans un extrait restreint des normes juridiques, des extensions cantonales et des informations qui ne sont pas géoréférencées dans un système de référence officiel. L'extrait restreint doit être clairement identifiable comme tel.

L'information fournie par l'extrait du cadastre RDPPF peut être complétée par toutes les informations décrites comme « géodonnées de référence » dans le catalogue des géodonnées relevant du droit fédéral figurant en annexe de l'OGéo. Il peut s'agir par exemple d'orthophotos, de cartes nationales, de données altimétriques, etc.

Le canton a la compétence de lier le contenu du cadastre RDPPF à des informations relatives à des modifications en cours de restrictions de droit public. Par exemple, si la publication d'un nouveau plan de zones peut modifier partiellement les droits du propriétaire, cette information peut être mise en lien avec le cadastre RDPPF.

Pour garantir une certaine homogénéité des extraits et des informations complémentaires au niveau de la Suisse entière, la définition minimale du mode de représentation incombe à la Direction fédérale des mensurations cadastrales.

### *Art. 13            Service de recherche*

La Direction fédérale des mensurations cadastrales peut rendre possible l'accès aux cadastres RDPPF des cantons par l'intermédiaire d'un service de recherche en réseau selon l'art. 36, let. b OGéo.

## **2.5                    Section 5 Certifications**

### *Art. 14            Extrait certifié conforme*

L'extrait décrit ci-dessus devrait être utilisable comme document officiel dans les relations avec l'administration, pour des transactions immobilières ou pour tout autre acte officiel ou commercial. A cette fin, le canton désignera une instance qui pourra certifier que l'extrait délivré est conforme au contenu actuel du cadastre RDPPF et que le réseau parcellaire représente l'état de la couche d'information « bien-fonds » de la mensuration officielle à la date mentionnée sur l'extrait. La compétence de régler les détails appartient au canton.

### *Art. 15            Attestation d'exactitude a posteriori*

En principe, l'instance compétente pour certifier un extrait établit elle-même cet extrait. Les cantons peuvent néanmoins autoriser que l'instance de certification applique sa signature sur un document établi par une autre voie, moyennant évidemment le respect des exigences relatives aux extraits (art 11 à 13). Cette mesure s'applique par exemple lorsque des informations du cadastre RDPPF ont été reprises dans un projet d'aménagement ou de construction. Cette attestation ne concerne en principe que la géométrie des restrictions.

## **2.6                    Section 6 Fonction d'organe de publication officielle**

### *Art. 16*

L'art. 17 LGéo règle définitivement l'effet de publicité du cadastre RDPPF dans le droit fédéral.

La publication officielle de restrictions de droit public à la propriété foncière est déterminante lorsque le droit cantonal stipule que la décision relève de la compétence d'autorités cantonales. Aujourd'hui, la publication s'effectue souvent dans la feuille officielle du canton. Si la publication prévue par le droit cantonal s'effectuait directement dans le cadastre RDPPF, la procédure s'en trouverait allégée et des redondances en matière de publication seraient éliminées, tant pour les cantons que pour les milieux intéressés, sachant qu'une publication a posteriori dans le cadastre RDPPF est de toute façon prescrite pour les restrictions de propriété désignées dans le droit fédéral. L'*art. 16* contient une norme de délégation correspondante pour les cantons. Ces derniers peuvent définir le cadastre RDPPF dans leur droit cantonal comme étant l'organe de publication cantonale officielle pour certaines restrictions de droit public à la propriété foncière, à condition que la réglementation de la procédure et la désignation de l'organe de publication incombent aux cantons.

## 2.7

### Section 7 Organisation

#### Art. 17 *Tenue du cadastre*

L'organisation administrative et technique diffère beaucoup d'un canton à l'autre. Il est donc légitime de laisser la compétence d'organisation aux cantons eux-mêmes. Toutefois, chaque canton devra désigner clairement l'instance compétente pour la gestion du cadastre RDPPF. Il n'est pas précisé ici si cette gestion doit être exercée par un service de l'administration, par une régie publique ou semi-publique ou par un privé en partenariat public-privé.

Quelle que soit l'organisation, un accès centralisé aux données du cadastre RDPPF doit être garanti par le canton de manière à permettre un accès souple et facile à travers des portails locaux, cantonaux ou fédéraux.

#### Art. 18 *Haute surveillance*

En symétrie avec l'organisation de la mensuration officielle, la haute surveillance sur la gestion du cadastre RDPPF est attribuée à la Direction fédérale des mensurations cadastrales. Ses attributions portent en particulier sur la compétence d'édicter les prescriptions et des recommandations, sur la possibilité de procéder à des inspections, d'avoir un regard sur les actes officiels relatifs à la gestion du cadastre RDPPF, de proposer à l'Office fédéral de topographie des mesures de remplacement ainsi que de procéder ou de faire procéder à des prises de données dans des buts de statistique ou d'évaluation. Cette compétence de haute surveillance est limitée à l'organe chargé de la gestion du cadastre RDPPF et ne peut pas s'étendre aux services chargés de la gestion des restrictions.

#### Art. 19 *Stratégie de la Confédération*

Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports établit une stratégie relative au cadastre RDPPF. Pour cela, il entend les cantons et les services fédéraux concernés.

## 2.8

### Section 8 Financement

#### Art. 20 *Contribution fédérale*

Le législateur a décidé que le cadastre RDPPF était une tâche commune de la Confédération et des cantons (art. 39 al. 1 LGéo). Son pilotage s'effectue par conséquent – sur le même modèle que celui de la mensuration officielle – au moyen de conventions-programmes et de contributions globales associées.

La contribution globale est une désignation qui a vu le jour dans le contexte de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (cf. § 1.2.3 ci-dessus). Avec la RPT, un appui financier est apporté à des programmes entiers ou à un domaine de prestations entier par une contribution globale. Cette dernière ne tient pas compte des coûts effectifs mais des prestations fournies. Les prestations à fournir font partie intégrante des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons.

En matière de *financement*, une distinction doit être établie entre

- a) les coûts de gestion et les *charges d'exploitation* du cadastre RDPPF,
- b) les coûts inhérents aux *projets prioritaires* et
- c) les coûts d'enregistrement et de mise à jour des représentations des restrictions de droit public à la propriété foncière.

Cette dernière tâche incombe à l'autorité ou au service spécialisé compétent pour la décision considérée et demandant son inscription au cadastre RDPPF. Elle ne relève pas de la tâche commune de tenue du cadastre RDPPF mais elle fait partie du volet opérationnel.

Par projet prioritaire, on entend par exemple des évolutions dans la tenue du cadastre RDPPF présentant un intérêt au plan national. La définition des projets prioritaires de même que la hauteur des contributions globales qui leur sont allouées sont négociées entre le canton concerné et le DDPS (al. 2).

Les charges d'exploitation englobent l'acquisition des composants matériels et logiciels adaptés, la formation et la mise à disposition du personnel, les mesures de sécurité et de sauvegarde des données, les équipements de télécommunication et ceux requis pour la diffusion des données, les procédures internes requises pour cette dernière et la certification des extraits de même que les processus de contrôle et de vérification. Ces coûts sont relativement constants d'une année à l'autre. Ils croissent proportionnellement avec le volume des informations gérées et les données requises.

Le montant annuel de ces charges d'exploitation peut être sommairement estimé dans une fourchette de 5 à 10 millions de francs. L'évaluation de ces coûts a fait l'objet de l'étude citée au paragraphe 1.1.5. L'apport de la contribution fédérale aux charges d'exploitation estimées est fixé en moyenne à 50% (al. 4). Ainsi, il en résulte tant pour la Confédération que pour les cantons des dépenses annuelles admises à 5 millions de francs.

Ces 5 millions de francs provenant des crédits que la Confédération alloue à la mensuration officielle et qui seront mis à la disposition du cadastre RDPPF sont ventilés ainsi (al. 3) :

- une part de 10% (ou 0,5 million de francs par an) sert à soutenir des projets prioritaires (al. 1),
- les 90% restants (ou 4,5 millions de francs par an) servent à couvrir une partie des charges d'exploitation. Cette participation aux charges d'exploitation est ventilée entre les cantons suivant la clé de répartition suivante (al. 3) :
  - a) 1/5 (0,9 million de francs) est réparti à parts égales entre les cantons. Cette part correspond au coût de l'infrastructure de base que chaque canton doit mettre à disposition, indépendamment de sa taille ou du nombre de restrictions de droit public à la propriété foncière qu'il gère. Il peut ici s'avérer judicieux, notamment pour de petits cantons, de collaborer avec d'autres cantons.
  - b) 3/5 (2,7 millions de francs) sont calculés au prorata de la population du canton. Dans les zones à forte densité de population, le nombre des restrictions de droit public à la propriété foncière inscrites au cadastre RDPPF est plus élevé que dans des zones moins peuplées.

- c) 1/5 (0,9 million de francs) est réparti au prorata de la surface du canton. Des restrictions de droit public à la propriété foncière existent également dans les zones non bâties d'un canton, quoiqu'en nombre bien plus faible.

Les différentes quotes-parts revenant à chacun des cantons du pays figurent dans le tableau suivant. Les dispositions de l'art. 25 al. 5 s'appliquent durant la phase de mise en place.

| Canton       | Nombre d'habitants | Surface (ha)     | Part fixe |  | Quote-part habitants (Fr.) | Quote-part surface (Fr.) | Quote-part fixe (Fr.) | Total (Fr.)      |
|--------------|--------------------|------------------|-----------|--|----------------------------|--------------------------|-----------------------|------------------|
| ZH           | 1'272'600          | 172'865          | 1         |  | 460'642                    | 37'817                   | 34'615                | 533'100          |
| BE           | 957'100            | 596'292          | 1         |  | 346'441                    | 130'449                  | 34'615                | 511'500          |
| VD           | 654'100            | 322'005          | 1         |  | 236'764                    | 70'444                   | 34'615                | 341'800          |
| AG           | 569'300            | 140'590          | 1         |  | 206'069                    | 30'757                   | 34'615                | 271'400          |
| GR           | 187'800            | 710'509          | 1         |  | 67'978                     | 155'436                  | 34'615                | 258'000          |
| VS           | 291'600            | 520'984          | 1         |  | 105'550                    | 113'974                  | 34'615                | 254'100          |
| SG           | 460'000            | 198'387          | 1         |  | 166'506                    | 43'401                   | 34'615                | 244'500          |
| TI           | 322'300            | 280'098          | 1         |  | 116'663                    | 61'276                   | 34'615                | 212'600          |
| LU           | 356'400            | 155'707          | 1         |  | 129'006                    | 34'064                   | 34'615                | 197'700          |
| GE           | 430'600            | 28'251           | 1         |  | 155'864                    | 6'180                    | 34'615                | 196'700          |
| FR           | 254'000            | 164'833          | 1         |  | 91'940                     | 36'060                   | 34'615                | 162'600          |
| BL           | 266'100            | 51'765           | 1         |  | 96'320                     | 11'325                   | 34'615                | 142'300          |
| SO           | 247'900            | 79'070           | 1         |  | 89'732                     | 17'298                   | 34'615                | 141'600          |
| TG           | 234'300            | 86'381           | 1         |  | 84'809                     | 18'897                   | 34'615                | 138'300          |
| NE           | 168'400            | 80'394           | 1         |  | 60'956                     | 17'588                   | 34'615                | 113'200          |
| SZ           | 137'500            | 90'778           | 1         |  | 49'771                     | 19'859                   | 34'615                | 104'200          |
| BS           | 185'600            | 3'697            | 1         |  | 67'180                     | 811                      | 34'615                | 102'600          |
| ZG           | 106'500            | 23'874           | 1         |  | 38'550                     | 5'223                    | 34'615                | 78'400           |
| JU           | 69'100             | 83'871           | 1         |  | 25'012                     | 18'348                   | 34'615                | 78'000           |
| UR           | 35'100             | 107'073          | 1         |  | 12'705                     | 23'424                   | 34'615                | 70'700           |
| SH           | 73'800             | 29'831           | 1         |  | 26'713                     | 6'526                    | 34'615                | 67'900           |
| GL           | 38'200             | 68'505           | 1         |  | 13'827                     | 14'987                   | 34'615                | 63'400           |
| AR           | 52'600             | 24'288           | 1         |  | 19'040                     | 5'313                    | 34'615                | 59'000           |
| OW           | 33'300             | 49'063           | 1         |  | 12'054                     | 10'733                   | 34'615                | 57'400           |
| NW           | 39'800             | 27'595           | 1         |  | 14'406                     | 6'037                    | 34'615                | 55'100           |
| AI           | 15'200             | 17'247           | 1         |  | 5'502                      | 3'773                    | 34'615                | 43'900           |
| <b>Total</b> | <b>7'459'200</b>   | <b>4'113'953</b> | <b>26</b> |  | <b>2'700'000</b>           | <b>900'000</b>           | <b>900'000</b>        | <b>4'500'000</b> |

La part fédérale intégralement mise à la disposition du cadastre RDPPF de même que la clé de répartition se fondent sur des hypothèses. Leur bien-fondé devra être vérifié dans le cadre de la phase d'évaluation de six ans prévue par la LGéo et elles seront à adapter le cas échéant.

#### *Art. 21 Conventions-programmes*

Le contenu minimal des *conventions-programmes* englobe les prestations de la Confédération et du canton, le controlling et la surveillance financière. Contrairement à celles de la mensuration officielle, elles seront conclues entre le DDPS et le canton (art. 39 al. 1 LGéo) pour une durée de quatre ans. Comme dans le cas de la mensuration officielle, des objectifs partiels pourront être fixés pour une durée plus courte (des objectifs annuels par exemple) et indemnisés en conséquence.

#### *Art. 22 Compte rendu et contrôle*

La structure et la formulation de l'art. 22 s'inspirent très fortement des formulations standard créées dans le cadre de l'introduction de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons RPT pour les tâches communes dans les tâches de la Confédération.

Conformément aux pratiques actuellement en vigueur dans la mensuration officielle, les cantons devront également rendre compte annuellement du degré de réalisation des objectifs convenus et de l'utilisation des moyens financiers alloués dans le cas du cadastre RDPPF. La Direction fédérale des mensurations cadastrales mettra un formulaire type à leur disposition.

L'Office fédéral de topographie sera habilité à procéder à des contrôles ponctuels ciblant l'exécution des mesures dans le respect des objectifs des programmes et l'utilisation des contributions versées.

#### *Art. 23 Exécution défallante*

La structure et la formulation de l'art. 23 s'inspirent très fortement des formulations standard créées dans le cadre de l'introduction de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons RPT pour les tâches communes dans les tâches de la Confédération.

Le paiement des contributions globales convenues pour la durée de quatre ans s'effectue généralement par tranches annuelles. L'ordonnance crée la base légale permettant à la Direction fédérale des mensurations cadastrales de suspendre des versements partiels dès lors qu'un canton n'honore pas les engagements contractés dans le cadre de la convention-programme en dépit de la sommation adressée.

L'exécution par substitution (cf. art. 34 al. 3 LGéo) est prévue en dernière extrémité, non pas dans l'OCRDP mais dès le niveau de la loi.

### **2.9 Section 9 Dispositions finales**

#### *Art. 24 Modifications du droit en vigueur*

L'annexe 1 de l'OGéo, le catalogue des géodonnées de base, doit être complété lors de l'introduction de l'OCRDP. Une croix doit figurer dans la colonne « cadastre RDPPF » pour les géodonnées de base relevant du droit fédéral qui constituent des

restrictions de droit public à la propriété foncière et qui doivent être enregistrées dans le cadastre RDPPF dès son introduction. L'affectation de géodonnées de base au contenu du cadastre RDPPF n'est donc pas réalisée au sein de l'OCRDP mais de l'OGéo. Il s'agit du seul moyen de garantir que l'abrogation dans la législation fédérale de la base légale sur laquelle un jeu de données se fonde entraînera automatiquement l'arrêt de la publication des données dans le cadastre RDPPF.

Un nouvel art. 53 al. 1<sup>bis</sup> OGéo clarifie le rapport qu'entretiennent les dispositions transitoires de l'OCRDP (cf. ci-dessous, concernant l'art. 25) avec celles de l'OGéo.

#### *Art. 25 Dispositions transitoires*

Les dispositions transitoires visent avant tout à coordonner dans le temps l'introduction du cadastre RDPPF avec l'introduction du reste du nouveau droit de la géoinformation.

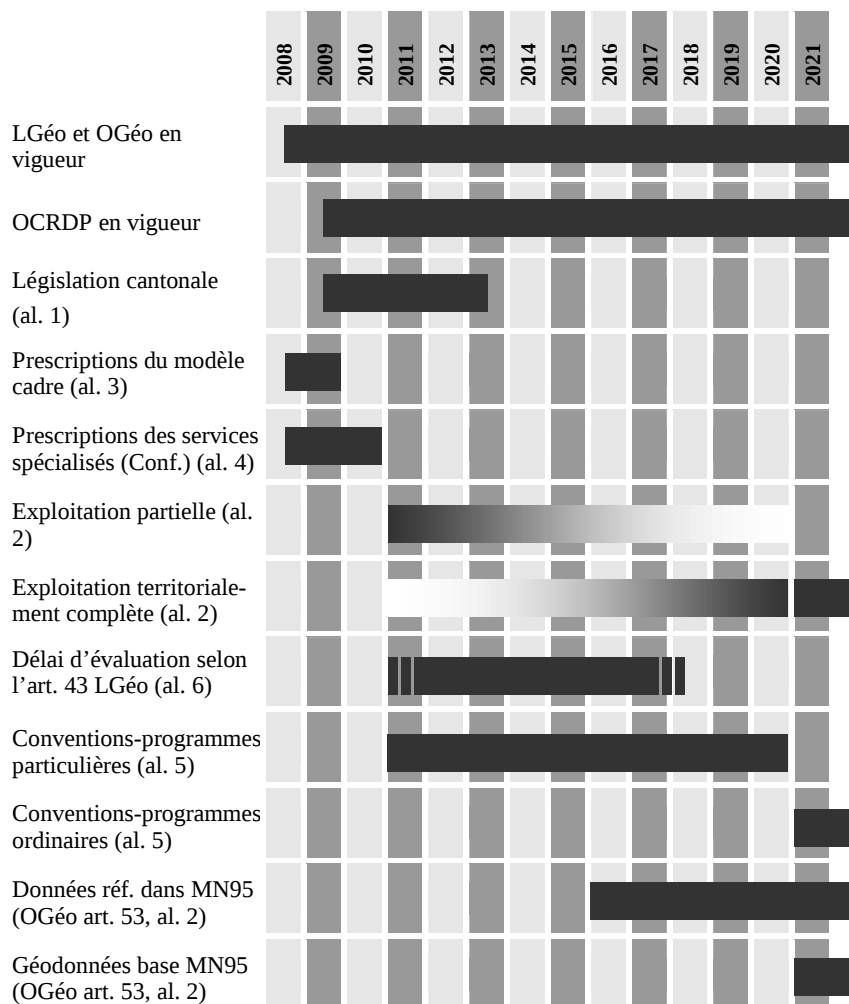
Afin de pouvoir garantir l'exploitation du cadastre RDPPF par les cantons au niveau prévu à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2020, les services spécialisés de la Confédération doivent s'attaquer en priorité à la définition des modèles de données minimaux (art. 9 OGéo) et des modèles de données associés (art. 11 OGéo) pour les géodonnées de base incluses dans le cadastre RDPPF et avoir achevé ces modèles au plus tard à la fin de l'année 2010 (al. 4). L'organe de coordination de la Confédération (COSIG) consacré par l'art. 48 OGéo doit par ailleurs élaborer et prescrire un modèle cadre interdisciplinaire pour le cadastre RDPPF dans les délais les plus brefs possibles (al. 3).

Les cantons introduisent le cadastre RDPPF commune par commune. L'introduction ne peut concerner que des communes dont les données sont intégralement disponibles dans le respect des exigences de la présente ordonnance. Cela signifie que le territoire d'une commune est couvert en totalité par le cadastre RDPPF ou qu'il n'y figure pas encore. Cette disposition devrait garantir un niveau de sécurité juridique maximal durant la phase de transition. S'il devait s'avérer, durant la phase d'introduction, que celle-ci subit des retards excessifs dus à l'absence de quelques jeux de données isolés, alors la Direction fédérale des mensurations cadastrales pourrait autoriser des exceptions, moyennant le respect de certaines contraintes en matière de sécurité juridique (al. 2).

Des conventions-programmes particulières vont être conclues avec les cantons pour la mise en place du cadastre RDPPF durant la phase courant jusqu'au 31 décembre 2020. Les quotes-parts figurant sur le tableau accompagnant l'art. 20 seront versées pour une tenue complète du cadastre RDPPF (toutes les restrictions de droit public à la propriété foncière selon l'annexe 1 sur l'ensemble du territoire du canton). Durant la phase de constitution, ces quotes-parts seront fixées en fonction du degré de mise en œuvre (al. 5).

Selon l'art. 43 LGéo, le Conseil fédéral examine dans un délai de six ans à compter de l'introduction du cadastre RDPPF, la nécessité de ce dernier, son opportunité, son efficacité et son efficience économique. Vu la longueur de la période de mise en œuvre prévue et l'introduction graduelle du cadastre RDPPF, la date du début de la phase d'évaluation doit être fixée dans l'ordonnance. Le délai d'évaluation prévu à art. 43 al. 1 LGéo court à compter de la date d'introduction dans la première commune, au plus tôt toutefois à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 (al. 6).

Le calendrier suivant peut être établi pour les différentes phases de mise en œuvre :



#### Art. 26 Coordination de l'introduction

L'introduction du cadastre RDPPF constitue un projet d'une grande complexité, requérant un niveau de coordination élevé, tant au plan organisationnel que technique. C'est pourquoi un organe de coordination va être mis en place pour les 12 années que doit durer la phase de mise en œuvre, sous la forme d'une commission fédérale extraparlamentaire, composée de représentants des conférences cantonales spécialisées, des services spécialisés concernés de la Confédération, du niveau

communal et de l'organe de coordination de la géoinformation prévu par l'art. 48 OGéo. La forme retenue d'une commission extraparlamentaire est en parfait accord avec les modifications récemment entreprises dans la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>24</sup>. Elle dispose des connaissances techniques requises, intègre les cantons comme il convient à la coordination et sa création se justifie par la séparation intentionnelle de ses fonctions de celles dévolues à l'organe de coordination général prévu à l'art. 48 OGéo (cf. aussi art. 57b LOGA<sup>25</sup>).

Au terme de l'introduction réussie du cadastre RDPPF, l'organe de coordination se chargera en outre du suivi de l'évaluation prévue à l'art. 43 LGéo. L'organe de coordination sera dissous lorsque le Conseil fédéral aura approuvé le rapport d'évaluation et l'aura transmis au Parlement.

*Art. 27            Entrée en vigueur*

L'ordonnance doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2009.

<sup>24</sup> RS 172.010

<sup>25</sup> Modification du 20 mars 2008, FF 2008 2303, non encore entrée en vigueur.