



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Département fédéral de la défense,
de la protection de la population et des sports**
DDPS
Office fédéral de topographie swisstopo

Décembre 2023

Modification de la loi sur la géoinformation

Introduction d'un cadastre des conduites Suisse (CCCH)

Rapport explicatif

pour l'ouverture de la procédure de consultation

Condensé

En Suisse, les conduites d'alimentation et d'évacuation sont documentées et accessibles de bien des manières. Un complément apporté à la loi sur la géoinformation doit donc créer les bases légales requises pour un cadastre des conduites Suisse (CCCH). Il doit mettre à disposition, sous une forme harmonisée, des géodonnées sur les conduites en surface et souterraines ainsi que sur les infrastructures afférentes, au niveau de qualité requis et couvrant complètement le territoire national, afin de contribuer à mieux sécuriser les conduites et les infrastructures lors d'interventions en sous-sol et de faciliter le passage au numérique et la coordination au niveau de la planification, de l'étude de projets et de la construction. Une contribution importante est ainsi apportée à la sûreté des approvisionnements de notre société (énergie, eau, communication) et à l'évacuation des déchets.

Contexte

La valeur que recèlent les infrastructures souterraines en Suisse est immense puisqu'on estime le coût total du remplacement des réseaux d'alimentation et d'évacuation (corps de chaussées inclus), d'une longueur totale de 550 000 kilomètres, à plus de 450 milliards de francs. Ces infrastructures sont documentées de manières très diverses dans les cantons et les communes, les informations étant par ailleurs accessibles de bien des façons, elles aussi. Il est donc nécessaire d'agir afin que des informations sur les conduites soient mises à disposition au niveau de qualité requis et sous une forme harmonisée pour l'ensemble du territoire de la Confédération suisse. C'est sur la base du rapport du Conseil fédéral «sur l'utilisation du sous-sol faisant suite au postulat 11.3229 de la Conseillère nationale Kathy Riklin datant du 17 mars 2011» que l'administration fédérale travaille depuis 2015 à la création d'un cadastre des conduites couvrant le pays entier. Un rapport conceptuel a ainsi été mis en consultation en 2019 et un accueil très majoritairement favorable lui a été réservé. Ce rapport a alors été complété par les résultats de l'étude de rentabilité qui lui a fait suite et le Conseil fédéral a ensuite chargé le DDPS d'élaborer les bases légales pour un cadastre des conduites national. Ce projet constitue la mise en œuvre de ce mandat.

Contenu du projet

C'est au moyen d'une révision partielle de la loi sur la géoinformation (LGéo)¹ que les bases légales pour le cadastre des conduites Suisse (CCCH) doivent être créées. Les règles régissant le CCCH, regroupées dans une nouvelle section 4a de la LGéo, sont au cœur du projet. L'introduction du CCCH doit par ailleurs s'accompagner de l'obligation faite aux gestionnaires des réseaux d'assurer la documentation numérique en trois dimensions de leur réseau. Certaines règles doivent être régies au niveau de la loi, en particulier celles relatives au but et au contenu du CCCH, aux compétences (notamment les rôles respectifs de la Confédération et des cantons), à l'obligation de livraison des données ainsi qu'à la sécurité. D'autres adaptations apportées à la loi viennent s'y ajouter, par exemple de nouvelles définitions légales ainsi que les règles en matière de financement et d'évaluation. Le Conseil fédéral règlera les modalités de détail du CCCH par voie d'ordonnance, comme dans le cas du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière.

¹ RS 510.62

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir

La valeur que recèlent nos infrastructures souterraines est immense puisqu'on estime le coût total du remplacement des réseaux d'alimentation et d'évacuation (corps de chaussées inclus), d'une longueur totale de 550 000 kilomètres, à plus de 450 milliards de francs, la tendance étant à la hausse. Rapportée à sa signification pour la société et l'économie nationale, cette valeur est encore bien supérieure. Le potentiel en termes de dommages est donc considérable.

Il y a maintenant dix ans, la question de l'utilisation du sous-sol et de la documentation insuffisante dont elle fait l'objet a donné lieu à différentes interventions politiques au niveau national (par exemple la motion 09.4067 du Conseiller aux États F. Gutzwiller «Chaos en sous-sol», la motion 13.3108 de la Conseillère nationale A. Trede «Fracturation hydraulique en Suisse» ou le postulat 11.3229 de la Conseillère nationale K. Riklin «Utilisation du sous-sol»). Certaines de ces interventions ont été rejetées par le Parlement, cas par exemple de la motion Gutzwiller.

C'est en vertu du rapport du Conseil fédéral du 5 décembre 2014 «sur l'utilisation du sous-sol faisant suite au postulat 11.3229 de la Conseillère nationale Kathy Riklin datant du 17 mars 2011» qu'un groupe de travail interdépartemental de la Confédération, placé sous la responsabilité de l'Office fédéral du développement territorial ARE, s'est saisi de la question. Le cadastre des conduites (eau, eaux usées, gaz, chauffage à distance, électricité, communication, etc.) a été identifié comme un élément essentiel dans ce cadre. Les clarifications à réaliser en la matière ont été déléguées à l'Office fédéral de topographie swisstopo.

Une étude de faisabilité consacrée à ce sujet² a été publiée en 2017. Sa conclusion est sans équivoque: un «cadastre des conduites Suisse» est non seulement réalisable, mais correspond aussi à un besoin (une meilleure documentation du sous-sol). Un groupe de travail paritaire sur le cadastre des conduites Suisse a donc été institué. Tous les groupes d'intérêt concernés par un tel cadastre (CCCH) y sont représentés. Ce groupe de travail a élaboré le rapport conceptuel³, mis en consultation au cours de l'année 2019. 58 prises de position ont été enregistrées en tout dans le cadre de la consultation (26 cantons, 3 partis, 29 associations et autres organisations concernées)⁴. Un canton et une association ont renoncé par écrit à participer à la procédure de consultation. Parmi les participants à la consultation (cantons et institutions), 13 se sont montrés favorables au CCCH, sans formuler aucune demande relative à son contenu, 36 s'y sont montrés favorables, mais en formulant des demandes relatives à son contenu, 5 ont rejeté le CCCH sous sa forme actuelle (pas explicitement, mais en jetant un regard critique à très critique sur lui) et 2 ont explicitement rejeté le CCCH⁵. Le fait de savoir si les sondes géothermiques devaient être gérées ou non dans le CCCH a fait l'objet de vives discussions. Le rapport conceptuel a ensuite été révisé et les frais ainsi que le volet économique du projet ont été examinés dans le cadre de l'analyse de rentabilité externe réalisée⁶. Le 17 septembre 2021, le Conseil fédéral a pris acte du rapport conceptuel complété par les résultats de l'étude de rentabilité⁷ ainsi que du résultat de la consultation. Il a alors chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS d'élaborer les bases légales. Le Conseil fédéral estime en effet que le rapport met clairement en évidence les faiblesses de la situation actuelle en termes de données au niveau national (couverture incomplète, hétérogène et entachée d'incertitudes) pour le cadastre des conduites, raison pour laquelle la Confédération doit établir un CCCH en étroite collaboration avec les partenaires concernés, au premier rang desquels figurent les cantons et les communes.

1.2 But

Le CCCH doit mettre à disposition, sous une forme harmonisée, des géodonnées sur les conduites en surface et souterraines ainsi que sur les infrastructures afférentes, au niveau de qualité requis et couvrant le territoire de la Confédération suisse, afin de contribuer à mieux sécuriser les conduites et les infrastructures lors d'interventions en sous-sol et de faciliter le passage au numérique et la coordination au niveau de la planification, de l'étude de projets et de la construction, apportant ainsi une contribution importante à la sûreté des approvisionnements de notre société (énergie, eau, communication) et à l'évacuation des déchets. Des développements complémentaires réalisés à d'autres fins sont possibles sur cette base.

1.3 Autres options examinées et solution retenue

L'option la plus extrême consisterait à renoncer purement et simplement à une solution d'ampleur nationale; elle a été examinée durant l'élaboration du rapport conceptuel⁸. Des règles de droit régissant le cadastre des conduites existent dans la moitié des cantons. Dans ceux-ci et dans certaines villes, les cadastres des conduites sont déjà en service, alors

² «Cadastre des conduites Suisse», étude de faisabilité de Laube & Klein AG pour le compte de l'Office fédéral de topographie, 18 mai 2017.

³ Rapport «Cadastre des conduites Suisse – CCCH, Vision, stratégie et concept», 6 mai 2019.

⁴ Rapport sur la vision, la stratégie et le concept du cadastre des conduites Suisse (Rapport Cadastre des conduites Suisse), rapport sur les résultats de la consultation, 20 décembre 2019, p. 3.

⁵ Rapport sur la vision, la stratégie et le concept du cadastre des conduites Suisse (Rapport Cadastre des conduites Suisse), rapport sur les résultats de la consultation, 20 décembre 2019, p. 4.

⁶ Schwenkel, Christof et al.: Studie zur Wirtschaftlichkeit und Finanzierung eines Leitungskatasters Schweiz LKCH, Interface Politikstudien Forschung Beratung, 12 janvier 2021 (*étude non traduite*)

⁷ Rapport «Cadastre des conduites Suisse – CCCH, Vision, stratégie et concept», juillet 2021.

⁸ Rapport «Cadastre des conduites Suisse – CCCH, Vision, stratégie et concept», juillet 2021, p. 40.

qu'ils sont encore en voie de constitution ailleurs. Si le CCCH n'est pas mis en œuvre, la Suisse ne disposera pas d'informations harmonisées relatives aux infrastructures d'alimentation et d'évacuation, couvrant intégralement son territoire. C'est pourquoi l'option du renoncement au CCCH a été abandonnée dès le stade du rapport conceptuel.

Deux *modèles d'organisation* ont été évalués dans le cadre des travaux préliminaires:

- le modèle A «Agrégation»: le CCCH est une tâche fédérale; c'est donc la Confédération qui s'en porte garante, même si son exploitation peut éventuellement s'effectuer via geodienste.ch, une plateforme directement gérée par la Conférence des services cantonaux de la géoinformation et du cadastre (CGC) qui est une émanation de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement; les cantons sont responsables du regroupement des données;
- le modèle C «Cantonal»: le CCCH est régi par le droit fédéral mais constitue une tâche cantonale; chaque canton gère ainsi sa propre partie du CCCH, comme pour le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF); l'accès à la totalité des données du CCCH s'effectue ensuite via une plateforme.

Exception faite des compétences, les deux modèles d'organisation se sont peu distingués l'un de l'autre lors de l'évaluation; les flux de données sont quasiment identiques en fait. Après concertation avec la Conférence des services cantonaux de la géoinformation et du cadastre (CGC), une conférence spécialisée de la DTAP, le choix s'est finalement porté sur le modèle d'organisation A. Il est plus simple à mettre en place sur le plan juridique et garantit une meilleure harmonisation des données.

Au niveau du *contenu du CCCH*, la question était de savoir si toutes les conduites – incluant donc les conduites privées sur terrain privé – ou seules celles des réseaux d'alimentation et d'évacuation devaient être intégrées. C'est pour protéger les informations sur les conduites servant à des fins privées qu'il a été décidé que seules les conduites de ce type situées sur le domaine public devaient figurer dans le CCCH (cf. chapitre 4 suivant, explications relatives à l'article 18b LGéo). Les propriétaires de conduites servant à des fins privées sont cependant libres de les faire figurer dans le CCCH s'ils le souhaitent.

Différentes options ont enfin été examinées en termes d'*intégralité du CCCH*. Les informations sur les réseaux sont encore loin d'être toutes disponibles sous forme numérique. En outre, le secteur de l'alimentation et de l'évacuation se caractérise par l'existence de petits voire de très petits établissements (comme de petites sociétés coopératives gérant l'alimentation locale en eau) qui ne disposent pas encore d'informations structurées sur leur réseau. Une des deux variantes du CCCH consiste à y regrouper toutes les données requises issues des informations sur les réseaux existants, complétées par les données des conduites privées situées sur le domaine public. L'autre variante impose d'introduire une obligation de documentation supplémentaire pour l'ensemble des réseaux concernés (eau, eaux usées, gaz, électricité, communication et chauffage à distance). Cette variante peut-elle être mise en œuvre? Il faut pour cela que la Confédération dispose de la compétence législative nécessaire pour édicter une telle obligation. Une expertise juridique externe⁹ en est venue à la conclusion que les compétences étendues attribuées à l'article 75a alinéas 1 et 2 de la Constitution fédérale (Cst.)¹⁰ («relève de la compétence de la Confédération», «légifère») permettent à la Confédération d'imposer des obligations aux cantons et aux acteurs du secteur privé; cela s'applique également à la documentation numérique en trois dimensions des données des conduites (cf. aussi à ce sujet §. 6.1). C'est en vertu de ce constat et du besoin d'intégralité du cadastre des conduites que la variante incluant une obligation de documentation pour tous les réseaux a été retenue.

1.4 Lien avec le programme de la législature et le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020¹¹ sur le programme de la législature 2019 à 2023 ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹². En revanche, la présente modification de la loi figurera dans le message sur le programme de la législature 2023 à 2027.

L'édiction de bases légales pour un CCCH dans la loi sur la géoinformation du 5 octobre 2007¹³ (LGéo) est également opportune pour d'autres raisons. Le Conseil fédéral et la DTAP ont adopté la «Stratégie suisse pour la géoinformation» le 11 décembre 2020, resp. le 17 septembre 2020. Ils y indiquent comment ils entendent interconnecter des géoinformations actuelles et fiables et les rendre accessibles simplement à tous. La «Stratégie suisse pour la géoinformation» s'accompagne d'un plan d'action adapté annuellement. On y trouve le projet visant à «Etablir le cadastre des conduites en Suisse» au champ d'action 2 «Relier les géodonnées». Le présent projet est en outre la résultante de travaux déclenchés par des interventions parlementaires (cf. § 1.1). On peut enfin mentionner la «Stratégie Sous-sol Suisse» de la Commission fédérale de géologie (CFG) dans ce cadre.

1.5 Classement d'interventions parlementaires

Le projet ne permet de classer directement aucune intervention parlementaire.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment avec le droit européen

2.1 Global Fundamental Geospatial Data Themes (UN)

Le comité d'experts des Nations Unies sur la gestion mondiale de l'information géospatiale (UN-GGIM) a défini un ensemble de 14 jeux de données géoréférencées clés qui a été publié dans un rapport en 2019 sous le titre de «Global

⁹ Felix Uhlmann/Beat Stalder/Florian Fleischmann, Verfassungsgrundlagen für einen Leitungskataster Schweiz, Gutachten vom 15. Mai 2023 zu Handen des Bundesamts für Landestopografie (*expertise non publiée et non traduite*), Cm. 73 et 79.

¹⁰ RS 101

¹¹ FF 2020 1709

¹² FF 2020 8087

¹³ RS 510.62

Fundamental Geospatial Data Themes» (*thèmes mondiaux de données géospatiales fondamentales*). Aux yeux de ses auteurs, cet ensemble constitue le minimum de données géoréférencées dont un Etat a besoin. Il a aussi été défini dans une optique de soutien aux 17 objectifs de l'ONU pour le développement durable (agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable). Les conduites d'alimentation et d'évacuation ainsi que les installations afférentes font partie de l'ensemble de géodonnées ainsi défini, au sein du thème «Physical Infrastructure», les lignes dédiées au transport de données relevant du thème «Transport Networks». Une étude portant sur les jeux de données clés en Suisse a recommandé la prise en charge des «Global Fundamental Geospatial Data Themes», même si des jeux de données spécifiques devraient être définis pour la Suisse¹⁴. En conséquence, les conduites d'alimentation et d'évacuation devraient être au cœur des géodonnées gérées par l'Etat en Suisse.

2.2 Union européenne (UE)

La directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans l'Union européenne (INSPIRE¹⁵) doit permettre la mise en place d'une infrastructure de géodonnées commune et supranationale en Europe. L'objectif est de rendre accessible via Internet la totalité des données et informations importantes des organismes publics et de permettre de les combiner entre elles. Presque toutes les géodonnées de base et les géodonnées spécialisées des autorités sont concernées ici, notamment celles portant sur les réseaux d'alimentation et d'évacuation (cf. directive INSPIRE, annexe III chiffre 6). Les dispositions d'application contraignantes de la directive INSPIRE mentionnent explicitement les réseaux suivants: Electricity network, Oil, Gas and Chemicals network, Sewer network, Telecommunications network, Thermal network (pour le chauffage à distance), Water network. La Commission européenne estime que l'harmonisation de ces données est un préalable à la mise en œuvre efficace des directives environnementales de l'UE. La directive INSPIRE n'impose pas la collecte de nouveaux jeux de géodonnées (cf. art. 4 al. 4 INSPIRE); il s'agit simplement de tenir à disposition les géodonnées existantes des Etats, préparées sur un même mode, et de les présenter de façon homogène. En conséquence, la directive INSPIRE prescrit simplement une préparation et une représentation homogènes des données des conduites existantes.

2.3 Comparaison avec une sélection de pays

A titre d'exemples, les situations en Allemagne, en France, en Autriche et aux Pays-Bas vont être brièvement décrites.

Allemagne:

En Allemagne, il existe très peu de cadastres des conduites proposés par les pouvoirs publics. Les recherches menées récemment ont montré que ce sont surtout des acteurs privés qui développent ou gèrent déjà des portails d'information sur les conduites, comme le portail Infrest ou le service de renseignement du BIL. Avec le portail ELBE+, c'est toutefois un portail d'information des pouvoirs publics qui existe pour le Land de Hambourg. On peut lire, dans un rapport datant de 2020, qu'il ne faut pas s'attendre à voir apparaître en Allemagne un service d'information sur les conduites imposé par la législation et fondé sur des standards numériques homogènes, parce qu'un tel processus supposerait que toutes les parties prenantes soient disposées à s'entendre sur des standards de données communs. Infrest ainsi que BIL et ELBE+ offrent aux gestionnaires de réseaux la possibilité de faire figurer gratuitement leurs zones de compétence, resp. les zones couvertes par leurs réseaux sur le portail d'information et de les tenir à jour; cela correspond à peu de choses près au registre des gestionnaires de réseaux prévu en Suisse (cf. explications relatives à l'article 18b LGéo). Mais comme il n'existe pas de registre central des gestionnaires de réseaux en Allemagne, aucun des portails couvrant l'Allemagne entière ne peut se prévaloir d'être exhaustif.

France:

En France, les mesures prises en matière d'informations sur les conduites visent toutes à empêcher que ces dernières soient endommagées; les mesures se fondent en premier lieu sur la législation sur l'environnement. L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), qui est un établissement public, gère une plateforme nationale depuis 2012. Tous les réseaux d'alimentation et d'évaluation devaient y être enregistrés pour le 31 mars 2012 au plus tard et cela, pour chaque commune où existent des conduites de leurs réseaux. Une partie des informations doit être géoréférencée d'ici à fin 2026. Le contenu de la plateforme correspond à peu de choses près aujourd'hui au contenu du registre des gestionnaires prévu en Suisse (cf. explications relatives à l'article 18b LGéo). Une requête auprès de la plateforme est prescrite par la loi pour certains types de travaux.

Autriche:

Aucun effort n'est déployé en vue d'une solution fédérale. L'établissement de cadastres des conduites (ou de systèmes d'information sur les conduites) numériques est du ressort des gestionnaires de réseaux et des communes. Les thèmes de l'adduction d'eau et de l'évacuation des eaux usées sont en tête de liste ici. Selon les directives régissant la gestion des eaux à l'échelle communale, l'établissement d'un cadastre des conduites numérique peut donner droit à une aide financière fédérale. Une participation supplémentaire du Land est par ailleurs envisageable. Toutefois, certaines villes et communes, c'est notamment le cas de la ville de Vienne, disposent déjà d'un cadastre des conduites recensant la totalité des conduites et des constructions souterraines sur le domaine public.

Pays-Bas:

Les informations sur les conduites se fondent sur une base légale identifiée par l'acronyme WIBON¹⁶. L'autorité néerlandaise du cadastre (the Netherlands Cadastre, Land Registry and Mapping Agency) gère depuis 2008 un système d'infor-

¹⁴ Cf. Andreas Lienhard/Daniel Kettiger, Raumbegogene Schlüsseldatensätze für die Schweiz, Studie vom 1. Juli 2020 zu Handen des Bundesamts für Landestopografie, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (*étude non traduite*), p. 71.

¹⁵ INSPIRE est un acronyme pour INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe.

¹⁶ The Netherlands act for information exchange regarding overground and underground grids and networks.

mation sur les conduites répertoriant les conduites d'alimentation et d'évacuation. Elle joue également le rôle de plateforme de communication, mettant en relation les maîtres d'ouvrages et les gestionnaires des réseaux d'alimentation et d'évacuation. Quiconque envisage d'utiliser des engins mécanisés pour effectuer des travaux au sol ou souterrains doit déposer une demande préalable auprès de l'agence et obtient alors les renseignements voulus (avec indication des interlocuteurs chez les gestionnaires de réseaux) de même qu'un extrait de plan du cadastre des conduites.

3 Grandes lignes du projet

3.1 La nouvelle réglementation demandée

Les bases légales pour le CCCH sont créées au moyen d'une révision partielle de la loi sur la géoinformation. Le CCCH est une tâche pour laquelle la Confédération se porte garante, c.-à-d. qu'elle peut très bien déléguer l'exploitation du CCCH ou du géoservice concerné à un tiers. Il est ainsi prévu de déléguer l'exploitation à geodienste.ch, une plateforme directement gérée par la CGC.

Le CCCH se compose de deux parties (sous-systèmes), à savoir:

- a. un registre des gestionnaires de réseaux subdivisé par communes, avec leurs informations de contact, librement accessible sur Internet (niveau d'autorisation d'accès A);
- b. le cadastre des réseaux de conduites (le cadastre des conduites au sens strict), sous la forme d'un géoservice présentant les conduites des fluides concernés (sont prévus l'eau, les eaux usées, le gaz, l'électricité, la communication et le chauffage à distance), accessible pour des requêtes occasionnelles via un enregistrement avec le numéro de téléphone mobile et pour les utilisateurs institutionnels après autorisation et communication de données d'accès (niveau d'autorisation d'accès B).

Le cadastre des réseaux de conduites contient une partie (un sous-ensemble) des informations du gestionnaire sur son réseau d'alimentation ou d'évacuation ainsi que d'autres données, relatives aux conduites – privées – d'alimentation et d'évacuation situées sur le domaine public.

Le regroupement des données qui forment le contenu du CCCH incombe au canton concerné. Les détenteurs de ces données seront tenus de les livrer au canton.

Contrairement à la plupart des autres géodonnées de base relevant du droit fédéral, la protection et la sécurité jouent un rôle important pour les données du CCCH. Le fait que l'accès ne doit pas être libre en fournit une première illustration. En outre, l'utilisation du CCCH doit être surveillée à des fins de sécurité. Il doit enfin être possible, pour assurer la protection d'infrastructures critiques, d'en exclure certaines du contenu du CCCH.

L'introduction du CCCH doit s'accompagner d'une obligation faite aux gestionnaires de procéder à une documentation numérique en trois dimensions de leurs réseaux de conduites. L'exhaustivité des informations du CCCH doit ainsi être garantie. Une telle obligation de documentation existe d'ores et déjà, en totalité pour deux fluides (l'électricité et la communication) et en partie pour un troisième (le gaz).

Le CCCH peut aussi s'appuyer sur certaines règles préexistantes de la LGéo, comme celle régissant l'accès et l'utilisation (art. 12 LGéo). Les dispositions générales du droit fédéral de la géoinformation, incluant l'ordonnance sur la géoinformation du 21 mai 2008 (OGéo)¹⁷, doivent également trouver à s'appliquer au CCCH.

L'accès au CCCH et son utilisation doivent être gratuits; il est donc renoncé à formuler des règles régissant les émoluments.

La Confédération n'est pas habilitée à faire des prescriptions aux cantons et aux communes pour la tenue de leur propre cadastre des conduites. Les cantons peuvent donc organiser ces cadastres comme bon leur semble, aussi bien en termes de contenu et de qualité qu'au niveau de l'accès et de l'utilisation. Il n'y a aucun lien juridique entre le CCCH et les cadastres des conduites cantonaux. Les cantons et les communes peuvent continuer à tenir et à proposer leurs propres cadastres des conduites une fois le CCCH entré en vigueur.

3.2 Adéquation entre les tâches et les moyens financiers

Le CCCH est conçu comme une tâche commune de la Confédération et des cantons. Des conventions-programmes doivent être conclues entre la Confédération et les cantons, les prestations attendues de même que le financement devant être définis conjointement. La Confédération participe ici à hauteur de 50 % aux surcoûts causés par son intervention.

Pour le cadastre des conduites Suisse, on évalue les frais initiaux (uniques) à environ 35 millions et les frais d'exploitation annuels (périodiques) à 7 millions.

Les frais inhérents à la numérisation des informations sur les réseaux ainsi qu'à la saisie et à la mise à jour permanentes de ces informations sont supportés par les gestionnaires des réseaux eux-mêmes. Avec la nouvelle obligation de documentation introduite, les gestionnaires qui ont omis jusqu'à présent de se préoccuper d'une documentation moderne de leur réseau de conduites sont concernés au premier chef ici. Une telle obligation de documentation existe d'ores et déjà, en totalité pour deux fluides (l'électricité et la communication) et en partie pour un troisième (le gaz).

3.3 Questions de mise en œuvre

Une introduction par étapes du CCCH est prévue. Au cours de la première d'entre elles (DOIT), les besoins en termes d'information et de planification doivent être couverts. Les besoins en termes d'études de projets, d'autorisation de

¹⁷ RS 510.260.

construire et de servitudes pourraient être pris en compte ensuite, lors d'étapes ultérieures (PEUT)¹⁸. Si une mise en œuvre par étapes s'impose en raison des ressources limitées disponibles, ce mode opératoire a aussi fait toutes ses preuves pour le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF). Un délai transitoire approprié doit par ailleurs être accordé pour permettre à la nouvelle obligation de documentation des réseaux de conduites d'être satisfaite.

La majeure partie des questions de mise en œuvre devra être régie – comme dans le cas du cadastre RDPPF – par une ordonnance sur le cadastre des conduites Suisse (OCCCH), à édicter par le Conseil fédéral. Il est prévu que la structure de cette ordonnance soit très proche de celle sur le cadastre RDPPF (OCRDP). L'ordonnance devra notamment régir les points suivants (il est également renvoyé aux explications relatives aux différents articles):

- la description détaillée du contenu du CCCH;
- les fluides d'un réseau de conduites devant figurer dans le CCCH,
- les exigences minimales applicables au cadastre en matière d'organisation, de gestion, de qualité des données et de procédures;
- les exigences qualitatives et techniques envers le cadastre et les données;
- les modalités de regroupement des données;
- les solutions dérogatoires pour les gestionnaires de réseaux actifs sur de vastes zones de la Confédération suisse;
- les organisations et institutions qui bénéficient d'un accès permanent;
- les conditions personnelles et matérielles à remplir pour l'octroi d'un accès;
- la collaboration entre les autorités fédérales en matière de surveillance du CCCH;
- la procédure et les compétences en matière d'octroi, de refus et de retrait de l'accès;
- le traitement des données personnelles requises pour octroyer l'accès;
- le traitement des données acquises lors de la surveillance;
- les mesures visant à protéger les infrastructures critiques;
- les conditions à satisfaire pour transférer la surveillance à un autre service de l'administration fédérale ou à un service cantonal adapté;
- les règles régissant en détail la convention-programme et le financement;
- les dispositions transitoires avec un programme de mise en œuvre.

La Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) a édicté une norme sur le cadastre des conduites (norme SIA 405) il y a un certain temps déjà. Elle trouve à s'appliquer dans la plupart des cantons pour les cadastres des conduites cantonaux via un renvoi vers elle dans la législation. A la norme SIA 405 est associé le modèle de géodonnées LKMap qui décrit la structure et le contenu du cadastre des conduites. Il serait judicieux qu'il puisse aussi s'appliquer pour le CCCH. Différents obstacles devraient toutefois être surmontés: il faudrait d'abord que la SIA consente à ce que LKMap soit librement accessible à tous, parce qu'il s'agit là d'une exigence de base pour les modèles de géodonnées minimaux selon le droit fédéral de la géoinformation. La norme SIA 405 est ensuite en cours de révision, ce qui peut permettre un développement coordonné de son contenu avec le CCCH, mais recèle également le risque de voir la norme privée s'écarter des règles du droit fédéral. C'est pour éviter cela que swisstopo est en contact avec la SIA à ce sujet.

4 Explications relatives aux différents articles

Art. 3, al. 1, let. k - n

Les quatre nouvelles notions introduites dans la LGéo pour le CCCH revêtent une très grande importance dans le contexte du cadastre des conduites et trouvent à s'appliquer dans le nouveau texte de loi.

Les *propriétaires de réseaux* sont des personnes physiques ou morales, propriétaires de conduites et d'installations servant à l'alimentation en fluides ou à l'évacuation des fluides pour un nombre indéterminé d'immeubles. Par réseaux, on entend aussi les réseaux de transport ici, autrement dit ceux qui servent au transport des fluides de leur point d'injection dans le réseau jusqu'aux conduites alimentant directement les immeubles (par exemple les niveaux 1 à 6 du réseau dans le cas de l'électricité). Il est toujours possible de définir qui est propriétaire d'une conduite ou d'un réseau de conduites sur le plan juridique. La notion de «propriétaire de réseau» figure déjà dans la législation fédérale, à l'article 7, alinéas 2, 4 et 6, de l'ordonnance sur l'approvisionnement en électricité¹⁹, et désigne précisément le propriétaire d'un réseau de conduites (pour bien le distinguer aussi du gestionnaire d'un tel réseau). Il est stipulé ce qui suit à l'article 676 du Code civil (CC)²⁰: «Les conduites de desserte et d'évacuation qui se trouvent hors du fonds pour lequel elles sont établies sont, sauf disposition contraire, réputées faire partie de l'entreprise dont elles proviennent ou à laquelle elles conduisent et appartenir au propriétaire de celle-ci.» En vertu de l'article 676 CC, les conduites d'alimentation et d'évacuation, extérieures à l'immeuble pour lequel elles sont établies, appartiennent donc à l'entreprise, mandatée par les pouvoirs publics pour assurer l'alimentation ou l'évacuation, dont elles proviennent (et qui les a généralement produites) – l'article 676 CC prolonge en quelque sorte la propriété foncière de l'entreprise, de son immeuble jusqu'à l'extrémité de son réseau, le long des conduites de ce dernier. Il importe peu alors que le propriétaire du réseau puisse faire valoir son droit de propriété sur une conduite donnée

¹⁸ Cet échelonnement avec des étapes obligatoires (DOIT) et facultatives (PEUT) a été défini dans le rapport «Cadastre des conduites Suisse – CCCH, Vision, stratégie et concept», juillet 2021.

¹⁹ RS 734.71

²⁰ RS 210

en se fondant sur l'article 676 CC ou sur une règle de droit particulière plus récente, en lien plus direct aussi avec la propriété (comme l'article 15a LIE²¹ ou l'article 37 alinéa 1 LTC²²).

Les *gestionnaires de réseaux* sont des personnes physiques ou morales, gestionnaires de conduites et d'installations servant à l'alimentation en fluides ou à l'évacuation des fluides pour un nombre indéterminé d'immeubles. Il s'agit généralement d'entreprises assurant l'alimentation en eau, en électricité, en gaz et en chauffage à distance, la communication ou encore l'évacuation des eaux usées en gérant des réseaux locaux, régionaux ou suprarégionaux. Les gestionnaires de réseaux de transport (comme Swissgrid) sont également compris ici (cf. aussi les explications relatives à la notion de propriétaires de réseaux). Les gestionnaires de réseaux font partie des acteurs principaux du flux des données du CCCH, aux côtés de la Confédération et des cantons. Lorsque le gestionnaire d'un réseau n'en est pas simultanément propriétaire, c'est lui qui dispose des informations sur le réseau qui constituent la base du CCCH. La norme SIA 405 citée prend elle aussi appui sur les gestionnaires des réseaux de conduites.

Les *informations sur le réseau* comprennent l'ensemble des données relatives aux conduites et aux installations pour un fluide au sein d'une zone d'alimentation ou d'évacuation donnée, dont le gestionnaire a besoin pour assurer le fonctionnement et l'entretien de son réseau de conduites, notamment les géodonnées relatives à ce réseau. Cette notion coïncide avec celle utilisée avec la même dénomination dans la norme SIA 405 actuelle. En règle générale, les informations sur le réseau sont d'une toute autre ampleur que le jeu de données requis pour la création d'un cadastre des conduites tel que le CCCH.

En langage courant, le *fluide d'un réseau de conduites* désigne ce qui y circule. Il s'agit notamment de liquides (comme l'eau), de particules électriques (dans le cas du réseau électrique) et de signaux électriques ou optiques (pour la communication). Les gaz font également partie des fluides transportés. Le Conseil fédéral détermine les fluides devant figurer dans le CCCH (art. 18b al. 2 LGéo).

Art. 18a But du cadastre des conduites Suisse

Le cadastre des conduites Suisse (CCCH) met à disposition des géodonnées sur les conduites en surface et souterraines ainsi que sur les infrastructures afférentes, au niveau de qualité requis et couvrant le territoire de la Confédération suisse, afin de contribuer à mieux sécuriser les conduites et les infrastructures lors d'interventions en sous-sol et de faciliter le passage au numérique et la coordination au niveau de la planification, de l'étude de projets et de la construction. La définition du but figurant à l'alinéa 1 se suffit à elle-même et ne nécessite donc aucune explication supplémentaire. Les dispositions de ce type sont généralement à caractère purement déclaratoire et sont dépourvues de tout effet juridique direct. Elles peuvent toutefois revêtir une importance juridique au stade de l'exécution, lors de l'interprétation d'autres règles figurant dans des lois et des ordonnances.

Le CCCH doit être un pur outil d'information. C'est pourquoi il est renoncé à lui attribuer quelque effet juridique ou de publication que ce soit, d'où l'absence aussi de toute règle de responsabilité particulière applicable au CCCH.

Il est prévu d'étoffer continuellement le CCCH (cf. § 3.3 précédent). Défini sur la base des exigences actuelles, le CCCH est conçu de manière à créer rapidement une valeur ajoutée et à pouvoir continuer à être développé en option, afin d'accélérer le passage au numérique – conformément à la vision fixée dans les stratégies générales que sont la «Stratégie Suisse numérique», la «Stratégie suisse de cyberadministration» ou la «Stratégie suisse pour la géoinformation» – dans les domaines de la planification, de l'étude de projets, des autorisations de construire et des servitudes. L'alinéa 2 prévoit donc que le Conseil fédéral peut élargir le but du CCCH par voie d'ordonnance aux domaines de l'étude de projets, des autorisations de construire et du registre foncier et l'adapter ainsi aux besoins en croissance constante.

Art. 18b Contenu

Selon l'*alinéa 1* et comme déjà indiqué précédemment, le CCCH se compose de deux parties (sous-systèmes) au contenu différent:

- a. un registre des gestionnaires de réseaux, subdivisé par communes, avec leurs informations de contact; il sera possible en option de saisir et de représenter en trois dimensions les zones dans lesquelles se trouvent les conduites de gestionnaires de réseaux donnés;
- b. le cadastre des réseaux de conduites, sous la forme d'un géoservice présentant les conduites des fluides déterminés conformément à l'alinéa 2, en indiquant notamment la précision.

Les chiffres 1 et 2 de la lettre b régissent plus en détail le contenu du cadastre des réseaux de conduites qui contient

1. les données issues des informations sur le réseau spécifiées par le Conseil fédéral
2. les données relatives aux autres conduites – privées – d'alimentation et d'évacuation situées sur le domaine public.

Selon le chiffre 1, les informations sur les réseaux ne font pas toutes partie du CCCH, loin s'en faut. Son contenu doit se limiter aux données requises pour reconnaître le fluide, le type de la conduite et son tracé. Les données issues des informations sur un réseau qui doivent faire partie du contenu du CCCH seront déterminées dans le modèle de géodonnées minimal. Il est prévu que le modèle de géodonnées LKMap associé à la norme SIA 405 soit repris ou qu'un modèle de géodonnées très proche de lui soit créé.

²¹ RS 734.0

²² RS 784.10

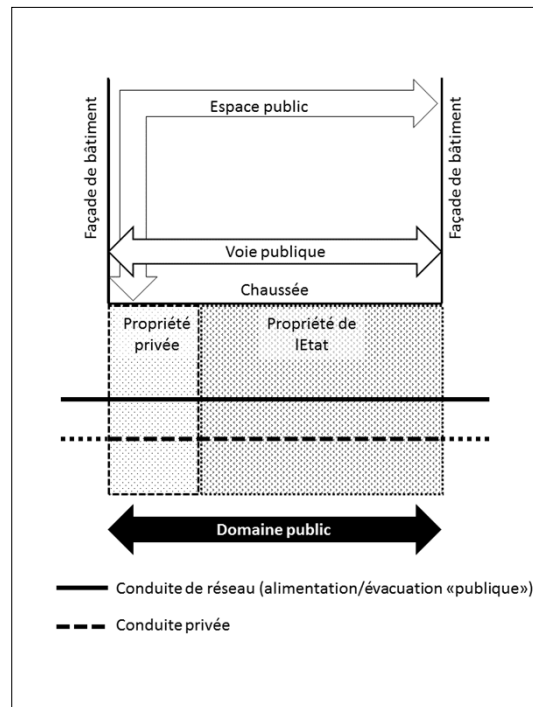


Figure: représentation schématique du domaine public

C'est pour protéger les informations relatives aux conduites servant à des fins privées que seules les conduites privées situées sur le domaine public doivent figurer dans le CCCH selon le chiffre 2. Les autres conduites privées n'en font donc pas partie. Cependant, les propriétaires de conduites servant à des fins privées sont libres de les faire figurer dans le CCCH s'ils le souhaitent.

L'intégration de toutes les conduites situées sur le domaine public est dans l'intérêt de tous, parce que c'est là que sont réalisés la plupart des travaux, au sol ou sous terre, et que le risque d'endommager des conduites y est le plus fort.

Par domaine public, on entend ici la surface au sol des aires de circulation ainsi que leur sous-sol, de même que les autres surfaces de l'espace public explicitement ou implicitement consacrées à un usage public, que l'Etat ou des acteurs privés en soient propriétaires au regard du droit privé (cf. figure). C'est notamment le cas des rues et des places.

La distinction entre les données issues des informations sur le réseau (d'un gestionnaire) selon le chiffre 1 et les données relatives aux autres conduites selon le chiffre 2 ne devrait poser aucun problème en pratique dans la plupart des cas. Conformément à leur définition, les conduites des gestionnaires de réseaux servent à l'alimentation en fluides ou à l'évacuation des fluides pour un nombre indéterminé d'immeubles; les branchements domestiques font partie de ces conduites. En revanche, les conduites selon le chiffre 2 ne servent qu'à l'alimentation ou à l'évacuation d'un seul immeuble ou d'un groupe d'immeubles clairement identifié. Les conduites d'un regroupement dans le cadre de la consommation propre (RCP) ou celles d'établissements industriels entrent dans cette catégorie.

Selon l'alinéa 2, le Conseil fédéral détermine dans une ordonnance les fluides devant figurer dans le CCCH. L'eau, les eaux usées, le gaz, l'électricité, la communication et le chauffage à distance sont prévus lors de l'étape obligatoire (DOIT, cf. § 3.3 précédent), mais les sondes géothermiques en sont exclues. Le contenu du CCCH pourra être complété par des fluides supplémentaires lors d'étapes ultérieures. Par lesquels? C'est une question non seulement technique, parce que les conduites enterrées à faible profondeur sont les plus menacées lors de travaux d'excavation, mais aussi politique (et financière), parce que la réponse apportée conditionne l'ampleur donnée au CCCH. Si l'on renonce à faire figurer certains fluides ou certains types de conduites dans le CCCH lors de la première étape, il ne faut pas en conclure que les professionnels ne souhaitent pas disposer de l'information concernée.

Aux termes de l'alinéa 3, le Conseil fédéral doit par ailleurs fixer les exigences minimales applicables au cadastre en matière d'organisation, de gestion, de qualité des données et de procédures de même que les exigences qualitatives et techniques. On prendra modèle sur le cadastre RDPPF pour cela. Il sera éventuellement possible de renvoyer ici à la norme SIA 405 révisée dans l'ordonnance. Il est prévu de pouvoir associer différents niveaux de précision à la position géographique d'une conduite; ainsi, une conduite au tracé imprécis pourra également figurer dans le CCCH, afin d'atteindre plus rapidement l'objectif de la couverture territoriale complète. Elle devra toutefois être identifiée comme telle. Le CCCH ne fait aucune prescription en matière d'actualité des données (par rapport à la réalité); elle relève de la responsabilité des gestionnaires des réseaux.

Art. 18c *Documentation numérique*

Comme il en a déjà été fait état, les informations sur les réseaux sont encore loin d'être toutes disponibles sous forme numérique. En outre, le secteur de l'alimentation et de l'évacuation se caractérise par l'existence de petits voire de très petits établissements (comme de petites sociétés coopératives gérant l'alimentation locale en eau) qui ne disposent pas encore d'informations structurées sur leur réseau. Le CCCH doit pouvoir proposer des informations fiables sur les réseaux de conduites à l'échelle de la Suisse entière. Cela n'est toutefois possible que si des jeux de données dénués de lacunes ou presque sont disponibles auprès des gestionnaires des réseaux existants. C'est la raison pour laquelle l'introduction d'une obligation de documentation numérique des réseaux de conduites avec le CCCH se justifie pleinement. L'obligation

de documentation ne concerne que les conduites des fluides devant figurer dans le cadastre selon le Conseil fédéral (art. 18b al. 2 LGéo). Elle est par ailleurs limitée aux données requises pour le CCCH. Elle ne cible donc pas un domaine de spécialité ou une entreprise donnée, mais vise uniquement à assurer l'exhaustivité du CCCH.

En conséquence, le Conseil fédéral doit fonder les exigences applicables à la documentation numérique en trois dimensions des réseaux de conduites sur les exigences applicables aux données du CCCH. Les exigences fixées en vertu de l'article 18c alinéa 2 LGéo correspondront ainsi très largement à celles selon l'article 18b alinéa 3 LGéo.

Art. 18d Regroupement des données

Le nouvel article 18d LGéo régit l'organisation de différents processus propres au CCCH.

Selon l'*alinéa 1*, les cantons sont compétents pour le regroupement des données et en assument la responsabilité, aussi bien pour le registre des gestionnaires de réseaux que pour le cadastre des réseaux de conduites. Les cantons sont libres d'assumer eux-mêmes cette tâche avec leurs propres moyens ou d'en confier l'exécution aux communes ou à des intégrateurs régionaux. En tous les cas, les cantons devraient se charger eux-mêmes de la création initiale du registre des gestionnaires de réseaux.

Les gestionnaires des réseaux sont tenus par l'*alinéa 2* de mettre à la disposition des cantons, au niveau de qualité défini, les données issues des informations sur le réseau spécifiées par le Conseil fédéral. La même obligation s'applique aux propriétaires des autres conduites d'alimentation et d'évacuation pour les données relatives au tronçon situé sur le domaine public.

Pour les gestionnaires de réseaux actifs sur de vastes zones du territoire suisse ou sur sa totalité, livrer le jeu de données issu des informations sur leur réseau à chacun des différents cantons dont le territoire est concerné est non seulement peu approprié, mais peut également constituer une lourde charge. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit pouvoir définir une solution dérogatoire pour de tels gestionnaires de réseaux, conformément à la *deuxième phrase de l'alinéa 2*; les gestionnaires des réseaux concernés pourront livrer dans ce cadre leurs données à un service centralisé spécifique.

Dans la plupart des cantons, le droit en vigueur prévoit qu'une concession ou une autorisation octroyée par le canton ou la commune est nécessaire pour les conduites servant à des fins privées, situées sur le domaine public. L'octroi de telles concessions ou autorisations est plus ou moins bien documenté. Il est par ailleurs fréquent, lors de travaux de grande ampleur relatifs à des routes cantonales ou communales (construction ou réfection), que toutes les conduites courant sous la chaussée fassent l'objet d'une documentation a posteriori. Si dans un canton ou dans certaines de ses communes, les conduites servant à des fins privées qui bénéficient d'une autorisation sont documentées dans les communes (position géographique comprise), alors le canton peut prévoir dans sa législation, conformément à la *deuxième phrase de l'alinéa 3*, que les données relatives à de telles conduites sont obtenues auprès des communes et non des propriétaires privés, ce qui décharge ces derniers de cette tâche. Aucune obligation explicite de documentation et de numérisation de la totalité de leurs conduites privées n'est par suite introduite dans la loi pour les propriétaires de conduites servant à des fins privées situées sur le domaine public. L'obligation de documentation concerne uniquement les conduites ou les portions de conduites situées sur le domaine public et se limite à des indications minimales portant sur la position géographique (en cas de traversée du domaine public, par exemple, les coordonnées des points d'entrée et de sortie de ce dernier) et la désignation du fluide. L'objectif visé ici en pratique est que les cantons et surtout les communes garantissent la documentation numérique des conduites privées situées sur le domaine public.

Art. 18e Obligations subsidiaires des propriétaires de réseaux

Si l'on considère le réseau de conduites pour un fluide donné, son gestionnaire n'en est pas toujours le propriétaire. Or les obligations qui naissent avec le CCCH sont d'abord imposées aux gestionnaires des réseaux:

- l'obligation de documentation numérique en trois dimensions du réseau de conduites (art. 18c al. 1 LGéo)
- l'obligation de mettre à la disposition du canton les données issues des informations sur le réseau spécifiées par le Conseil fédéral (art. 18d al. 2 LGéo);
- l'obligation de supporter les frais inhérents à la saisie, à la numérisation et à la mise à jour des informations sur le réseau ainsi qu'à la transmission des données pour le CCCH (art. 39a al. 4 LGéo).

Si les gestionnaires des réseaux ne peuvent pas remplir ces obligations, alors il incombe à leurs propriétaires de se substituer à eux. Les propriétaires sont donc responsables, à titre subsidiaire, de la satisfaction des obligations que la loi impose aux gestionnaires des réseaux. Le Conseil fédéral doit pouvoir régir les modalités de la procédure par laquelle les propriétaires de réseaux se substituent à leurs gestionnaires. En principe, le canton concerné ne pourra envisager de recourir à cette obligation subsidiaire qu'après avoir épuisé toutes les autres voies par lesquelles il peut contraindre le gestionnaire du réseau incriminé à remplir ses obligations. Les propriétaires des réseaux sont parfaitement libres d'intégrer des dispositions du code des obligations dans les contrats conclus avec les gestionnaires, relatifs à l'utilisation du réseau de conduites, afin de se prémunir contre les conséquences financières pouvant résulter d'obligations assumées à titre subsidiaire.

Art. 18f Accès, utilisation et surveillance

Le principe du libre accès à tous est ancré à l'article 10 LGéo: les géodonnées de base relevant du droit fédéral sont accessibles à la population et peuvent être utilisées par chacun à moins que des intérêts publics ou privés prépondérants ne s'y opposent. De tels intérêts publics ou privés prépondérants sont généralement touchés ou peuvent l'être lorsqu'il est question d'informations sur des conduites. Celles qui servent à l'alimentation en fluides ou à l'évacuation des fluides peuvent être visées par des attentats terroristes ou servir à des activités liées au crime organisé. Des avis juridiques²³ ont déjà porté sur le fait de savoir si les données relatives aux conduites doivent être publiques ou si elles ne doivent pas être divulguées. Une grande attention doit par conséquent être accordée aux questions de protection et de sécurité dans le cas du CCCH. Le nouvel article 18f LGéo est consacré à ces thèmes, puisqu'il règle l'accès au CCCH, l'utilisation permise

²³ Cf. par exemple Daniel Kettiger *Geheimhaltung oder Öffentlichkeit von Leitungskatastern: Das Beispiel des Raumdatenpools Luzern (article non traduit)*, *Sécurité & Droit* 3/2010, p. 165 ss.

du cadastre et la surveillance aux fins de sécurité. Aucune règle supplémentaire régissant la sécurité de l'information ne viendra par ailleurs renforcer les règles générales existantes en matière de droit fédéral de la sécurité des informations et de règles d'accès spécifiques au CCCH.

Il est stipulé à l'*alinéa 1* que le Conseil fédéral règle l'accès au CCCH et les modalités de son utilisation. La loi oblige le Conseil fédéral à tenir compte des intérêts publics et privés en jeu en matière d'informations sur les réseaux et de données relatives aux conduites privées situées sur le domaine public, notamment les intérêts liés à la protection et à la sécurité, lorsqu'il édicte ces règles. Le registre des gestionnaires de réseaux doit être d'accès public; les informations qui y figurent ne permettent de tirer aucune conclusion quant au tracé des conduites et il est dans l'intérêt de tous de pouvoir savoir rapidement quels gestionnaires de réseaux sont actifs dans quelle commune. En revanche, le cadastre des réseaux de conduites ne doit pas être accessible librement; le niveau d'autorisation d'accès B doit lui être attribué dans une ordonnance et l'accès doit être fortement réglementé. Deux types d'accès sont prévus:

- les renseignements occasionnels: ils sont ouverts à tous, sans contrôle d'identité, mais avec un enregistrement; il est prévu qu'un numéro de téléphone mobile suisse soit requis pour s'enregistrer, avec un contrôle de vraisemblance via l'envoi d'un SMS et d'un code au numéro indiqué; le téléchargement de données doit être limité géographiquement (à un seul immeuble par exemple) et quantitativement (pas plus de tant de téléchargements par jour, par exemple);
- l'accès complet: il n'est accordé par le canton concerné (ou par swisstopo dans certains cas) qu'au terme d'une inscription, d'un contrôle d'identité et de la vérification de l'existence d'intérêts justifiés, mais il est alors accordé pour une durée prolongée. Un tel accès est prévu pour les gestionnaires de réseaux, les organisations à feux bleus, les communes, les services cantonaux et fédéraux, l'armée, les mandataires de l'administration publique, les bureaux d'aménagistes pour des plans d'affectation spéciaux à financement privé et pour les parties prenantes de projets de recherche (pour une durée et un nombre de personnes limités). L'accès aux données du CCCH est alors complet.

Il est stipulé à l'*alinéa 2* que le Conseil fédéral règle notamment – au sens déjà indiqué précédemment – les conditions personnelles et matérielles à remplir pour l'octroi d'un accès ainsi que la procédure et les compétences en matière d'octroi, de refus et de retrait de l'accès. Cette délégation formelle de compétences législatives est nécessaire pour des raisons liées aux règles de l'Etat de droit.

Selon l'*alinéa 3*, l'accès au CCCH peut être refusé; cela inclut le retrait d'un accès déjà accordé. Les cantons doivent être compétents pour accorder et refuser l'accès aux communes, aux services cantonaux, aux régies communales et cantonales, aux organisations à feux bleus, aux mandataires de l'administration communale et cantonale ainsi qu'aux bureaux d'aménagistes pour des plans d'affectation spéciaux à financement privé. La Confédération (swisstopo) doit disposer d'un droit de recours contre les décisions cantonales. Il est par ailleurs prévu que les cantons puissent transférer cette compétence à swisstopo, si leurs capacités ne leur permettent pas de l'assumer (sur le modèle de la surveillance des mensurations en matière de mensuration officielle). La Confédération (swisstopo) doit être compétente pour accorder et refuser l'accès aux services fédéraux et aux gestionnaires de réseaux actifs au niveau supracantonal, aux mandataires des services fédéraux et aux parties prenantes des projets de recherche. En outre, un service fédéral doit pouvoir retirer ou couper l'accès en cas d'urgence.

Selon l'*alinéa 4*, swisstopo doit être habilité à surveiller l'utilisation du CCCH afin de garantir la sécurité des données relatives aux conduites et aux infrastructures afférentes – au sens de mesures de la cyberstratégie nationale (CSN)²⁴. Une telle surveillance peut être totalement automatisée aujourd'hui avec des moyens informatiques dédiés à la cybersécurité. La règle de l'*alinéa 4* autorise également le recours à des applications algorithmiques (intelligence artificielle, IA). swisstopo peut transférer la surveillance à un autre service fédéral ou à un service cantonal si ce dernier est mieux à même d'accomplir cette tâche.

Il est précisé à l'*alinéa 5* que swisstopo, l'Office fédéral de la police et le Service de renseignement de la Confédération doivent avoir accès aux résultats de la surveillance et doivent pouvoir les exploiter, pour autant que cela soit nécessaire à des fins de sécurité. C'est pour garantir la sécurité et engager des poursuites pénales au besoin que ces autorités doivent aussi avoir accès aux données personnelles recueillies pour accorder l'accès, autrement dit aux numéros de téléphones mobiles utilisés pour les requêtes occasionnelles et aux données saisies à l'inscription dans le cas d'un accès complet. L'ordonnance à suivre devra préciser les buts dans lesquels ces données pourront être utilisées.

L'*alinéa 6* confie au Conseil fédéral la tâche de régler les modalités de l'accès, de l'utilisation et de la surveillance. On mentionnera en particulier ici les mesures visant à protéger les infrastructures critiques (lettre d). Il est prévu qu'en présence d'infrastructures critiques au sens de la législation fédérale, les données des conduites ne soient pas livrées au CCCH dans un périmètre donné autour de l'infrastructure concernée, à la demande du gestionnaire et en accord avec l'Office fédéral de la protection de la population – conformément à l'une des mesures de la cyberstratégie nationale (CSN)²⁵. Contrairement à la disposition de la lettre b, ce n'est pas seulement le traitement des données personnelles au sens de la législation sur la protection des données qui est régi à la lettre c, mais bien celui de toutes les données (non personnelles) acquises lors de la surveillance.

Art. 22, al. 2, let. e

La garantie de la mise à disposition et de l'exploitation du CCCH vient compléter l'article 22 alinéa 2 LGéo (nouvelle lettre e) et devient ainsi une nouvelle tâche de la mensuration nationale (concernant cette tâche, cf. aussi § 3.1).

Art. 34, al. 1 let. h et al. 2, let. c

L'article 34 LGéo fixe les compétences respectives de la Confédération et des cantons dans le domaine de la géoinformation. Cette disposition doit être complétée par les compétences en matière de CCCH.

²⁴ Cf. Cyberstratégie nationale (CSN) 2023, mesures M8 et M9.

²⁵ Cf. Cyberstratégie nationale (CSN) 2023, mesure M6.

Art. 36, al. 2^{bis}

Ce complément apporté à la loi n'entretient pas de rapport direct avec le CCCH; l'occasion que constitue la présente révision partielle est saisie pour donner une traduction concrète à un souhait de longue date. L'article 36 LGéo régit déjà la collaboration internationale dans le domaine de la géoinformation aujourd'hui. Pour la compétence du Conseil fédéral à conclure des conventions administratives avec les pays limitrophes et pour la possibilité accordée au Conseil fédéral de déléguer cette compétence à un département, c'est toujours à l'article 7a alinéa 2 de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997²⁶ (LOGA) que l'on s'est référé dans le domaine de la géoinformation jusqu'à présent, en considérant cette règle comme une base formelle légale suffisante. Elle ne permet cependant de conclure que des conventions administratives «de portée mineure», ce qui était clairement le cas, par exemple, des conventions administratives conclues jusqu'à présent avec le Liechtenstein. La compétence du Conseil fédéral à conclure seul des traités internationaux concernant des tâches relevant de la mensuration nationale, de la géologie nationale ou de la mensuration officielle doit dorénavant être ancrée de manière formelle dans la loi avec le nouvel alinéa 2^{bis} et cela, au sens de l'article 7a alinéa 1 LOGA. Ainsi, le Conseil fédéral peut désormais conclure des traités internationaux répondant aux conditions fixées à l'article 7 alinéa 4 LOGA.

La délégation au département de la compétence de conclure des conventions internationales, aussi régie par la LGéo dorénavant, est volontairement limitée à la prise en charge par l'administration fédérale de tâches incombant à d'autres Etats ou organisations internationales. Les autres traités internationaux conclus dans le domaine du droit de la géoinformation ne se limitent pas forcément à un contenu purement technique. La règle va donc moins loin que celle figurant à l'article 48a LOGA. Les règles de droit national attribuant les compétences pour la détermination de la frontière nationale ne sont pas concernées par ces dispositions.

Art. 39a CCCH

Le CCCH est conçu comme une tâche commune de la Confédération et des cantons. Des conventions-programmes doivent être conclues entre la Confédération et les cantons, les prestations attendues de même que le financement devant être définis conjointement. La Confédération participe ici à hauteur de 50 % aux surcoûts causés par son intervention.

Pour le cadastre des conduites Suisse (étape obligatoire, DOIT), on évalue les frais initiaux (uniques) à environ 35 millions et les frais d'exploitation annuels (périodiques) à 7 millions. La Confédération participera donc à ces surcoûts à hauteur de 50%.

La base légale requise à cette fin est créée dans le nouvel article 39a LGéo. Les règles définies prennent modèle sur celles fixées pour la mensuration officielle (art. 38 LGéo) et le cadastre RDPPF (art. 39 LGéo).

Les gestionnaires des réseaux supportent les frais inhérents à la numérisation des informations sur les conduites ainsi qu'à la saisie et à la mise à jour permanentes des informations sur leurs réseaux.

Selon l'alinéa 4, le canton détermine qui supporte les frais inhérents à la saisie et à la numérisation des données relatives aux conduites privées situées sur le domaine public. Cette règle dépend également de la décision prise en vertu de l'article 18d alinéa 3 LGéo selon lequel le canton peut décider que ces données sont mises à disposition par les communes.

Art. 43 Evaluation du cadastre RDPPF

Seul le titre est adapté. Jusqu'à présent, l'article 43 LGéo était le seul article d'évaluation de la loi et était simplement intitulé «Evaluation». Avec la création de l'article 43a LGéo comme base légale de l'évaluation du CCCH, le titre a dû être modifié pour distinguer les deux articles l'un de l'autre.

Art. 43a Evaluation du CCCH

Au terme de son introduction, le CCCH doit être évalué de la même manière que le cadastre RDPPF. Le nouvel outil que constitue le CCCH doit être soumis à une évaluation et doit subir un examen complet devant déterminer s'il a fait ses preuves ou si une optimisation est nécessaire. Le Conseil fédéral doit ensuite établir un rapport destiné au Parlement et demander s'il y a lieu que des modifications soient apportées à la loi. Les dépenses inhérentes à cette évaluation sont considérées comme des coûts liés.

Art. 46a Dispositions transitoires pour le CCCH

Des dispositions transitoires particulières sont définies pour la mise en œuvre de la révision partielle de la LGéo et la réalisation du CCCH.

La création du CCCH va nécessiter un peu de temps. Le contexte de départ est très variable d'un canton à l'autre. En outre, les conditions à remplir pour le cadastre sur les plans pratique et technique peuvent encore changer jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la modification de la loi. Il est par conséquent nécessaire que le Conseil fédéral établisse un plan d'introduction comprenant un programme de mise en œuvre complet et un calendrier pour l'introduction du CCCH. Ce mode opératoire a fait toutes ses preuves lors de l'introduction du cadastre RDPPF. Pour la phase de mise en œuvre, le Conseil fédéral peut également indemniser les prestations des cantons servant à la mise en place du CCCH (donc relatives aux travaux et aux dépenses initiaux). La clé de répartition fixée à l'article 39a alinéa 1 LGéo s'applique ici. La possibilité d'octroyer de telles contributions fédérales pour la mise en place disparaît à l'issue de la phase de mise en œuvre.

Le délai d'introduction du CCCH doit être de six ans.

Le cas échéant, des délais plus longs doivent être accordés pour la satisfaction de l'obligation de documentation selon l'article 18c LGéo. Le Conseil fédéral doit éventuellement pouvoir fixer ces délais de mise en œuvre séparément pour chacun des réseaux de conduites des fluides figurant dans le CCCH. Si une obligation de documentation existe déjà pour l'électricité et la communication ainsi qu'en partie pour le gaz, aucune obligation de ce type n'existe pour aucun des autres fluides – du moins pas dans le cadre du droit fédéral.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

La Confédération participe uniquement aux surcoûts déclenchés et causés par son intervention, donc lorsqu'il est question de nouvelles tâches ou de tâches supplémentaires selon le droit fédéral. En conséquence, la Confédération participera à ces surcoûts à hauteur de 50%, conformément à la clé de répartition précitée, de sorte que le crédit de swisstopo A231.0115 «Indemnités dans le domaine de la mensuration officielle et du cadastre RDPPF» devra être revu à la hausse pour le plan financier (années 2028 à 2033), avec une augmentation de ce crédit de 17 millions sur cette période (dépenses d'introduction 2028-2033) couplée à un relèvement annuel de 3 millions à partir de 2029 (frais d'exploitation périodiques).

Crédit de transfert [en millions de francs]	2028	2029	2030	2031	2032	2033	Total
Introduction	2	3	4	4	2	2	17
Exploitation	0	3	3	3	3	3	-

swisstopo et, de façon marginale, l'Office fédéral de la police et le Service de renseignement de la Confédération se voient confier de nouvelles tâches, supplémentaires, avec le CCCH.

swisstopo n'exploitera vraisemblablement pas la plateforme de données pour le CCCH lui-même, mais délèguera cette tâche à geodienste.ch, un site directement géré par la CGC. En revanche, le contrôle d'accès (IAM), les outils de surveillance et d'analyse et le visualiseur pour le portail du CCCH (visualiseur du CC) resteront aux mains de swisstopo.

L'effort financier s'élèvera vraisemblablement à 900 000 francs pour la Confédération. Ce montant serait pris en charge par swisstopo sous la forme de frais externes (développement / indemnisation du modèle de données LKmap, à hauteur de 200 000 francs) auxquels viendraient s'ajouter des frais encore estimés (développement du visualiseur du CC, 700 000 francs, incluant IAM, portail, outils de surveillance et d'analyse).

A partir de 2027, l'effectif de swisstopo devra comprendre quatre personnes supplémentaires, deux pour la mise en œuvre, la direction et la haute surveillance de la nouvelle tâche commune et deux autres pour la mise en œuvre technique dans les systèmes informatiques, exploitation comprise (harmonisation des données et mesures de protection telles que l'autorisation d'accès et la sécurité des informations).

Avec ces personnes supplémentaires, la poursuite du développement du CCCH (étape facultative, PEUT) serait également couverte. Aucune estimation n'est disponible pour les frais que d'autres services fédéraux pourraient avoir à supporter. Toutefois, on peut légitimement estimer qu'aucun surcoût significatif n'est à envisager.

Au total, cela conduit à revoir à la hausse le budget global de swisstopo (plan financier pour les années 2027 à 2033), avec un relèvement de 0,9 million de francs (dépenses d'introduction) sur deux ans (2027 et 2028), couplé à une augmentation progressive des frais d'exploitation périodiques (0,4 million de francs en 2027, 0,9 million en 2028 et 1,3 million ensuite).

Frais de swisstopo [en millions de francs]	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	Total
Introduction	0,5	0,4	0	0	0	0	0	0,9
Exploitation	0,4	0,9	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	-

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les cantons se voient confier une nouvelle tâche avec le CCCH, à savoir le regroupement des données. Dans les cantons ayant déjà mis en place un cadastre des conduites, le surcroît de travail devrait rester limité. Dans les autres cantons, de nouvelles charges en personnel et financières devraient en résulter. Pour les cantons, l'intervention de la Confédération génère des frais inhérents à la coordination requise d'un montant total de 2,6 millions de francs (100 000 francs dans 26 cantons pour la coordination et l'introduction du CC à chaque fois). A cette somme viennent s'ajouter 300 000 francs en tout pour l'agrégation des données du CC et la mise à disposition en tant que service ainsi que 200 000 francs pour la mise en place du système sous-jacent au registre des gestionnaires de réseaux. Les frais d'exploitation à assumer par les cantons sont estimés forfaitairement à 6 millions de francs par an. Selon les évaluations effectuées par les cantons, le CCCH devrait permettre à leurs services de réaliser des économies aux niveaux suivants:

- les planifications / études de projets supracantonales (le nombre de projets de cette ampleur reste cependant limité);
- la garantie de l'infrastructure cantonale (parce que la coordination entre les travaux et la planification réduit le nombre des excavations à réaliser);
- la réduction des dommages causés aux infrastructures cantonales.

Dans le cadre du CCCH, les communes ont pour tâche de tenir un registre de tous les gestionnaires de réseaux actifs sur leur territoire. Selon l'étude de rentabilité²⁷, les communes estiment qu'elles auront une charge de travail initiale de 9 heures à assumer pour le CCCH, correspondant à la saisie de tous les gestionnaires de réseaux présents sur leur territoire dans un outil en ligne mis à leur disposition à cette fin. En tenant compte d'un taux horaire de 120 francs, la dépense initiale par commune s'établit ainsi à 1100 francs. Les communes estiment par ailleurs qu'il leur faudra consacrer ensuite 5 heures de travail par an au CCCH, ce qui représente un montant de 600 francs. Les communes tirent profit du CCCH

²⁷ Schwenkel, Christof et al.: Studie zur Wirtschaftlichkeit und Finanzierung eines Leitungskatasters Schweiz LKCH, Interface Politikstudien Forschung Beratung, 12 janvier 2021 (étude non traduite).

par le biais d'une réduction de leur charge de travail, aussi bien dans le cadre de leurs propres travaux de construction qu'en leur qualité d'autorité délivrant les autorisations de construire. En outre, la disponibilité de meilleures informations sur les conduites présentes dans la commune réduit considérablement les dommages qui leur sont causés. Et lorsque les communes gèrent elles-mêmes des réseaux, elles profitent également du cadastre à ce titre. Au total, les gestionnaires de réseaux communaux tireront un bénéfice que l'on peut chiffrer entre 34 et 41 millions de francs au terme de vingt années de mise en œuvre. Pour chacun de ces 2048 gestionnaires, le bénéfice moyen peut donc être compris dans une fourchette allant de 800 à 1000 francs par an.

Les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne ne sont pas concernés différemment par le CCCH que les autres régions de Suisse.

5.3 Conséquences pour l'économie nationale

Le CCCH va avoir pour effet d'harmoniser la documentation des infrastructures d'alimentation et d'évacuation à l'échelle de la Suisse entière, ce qui entraînera des gains d'efficacité, aussi bien en matière de planification, d'études de projets et de construction d'infrastructures en surface et en sous-sol qu'au niveau de l'économie dans son ensemble et des autorités.

Seules sont directement concernées par le CCCH, les entreprises qui gèrent des réseaux de lignes et de conduites pour proposer des prestations d'alimentation en fluides et d'évacuation de fluides à leurs clients

Selon l'étude de rentabilité, on peut estimer que pour des *gestionnaires de réseaux non communaux*, les dépenses initiales en termes de préparation des données, de corrections de structure et de livraison des données du CC au service compétent devraient s'élever à environ 300 à 350 francs par an et par gestionnaire. Les dépenses périodiques dans le cadre de cette mise à disposition peuvent être estimées dans une fourchette allant de 650 à 800 francs par gestionnaire et par an. Il faut donc compter au total avec des frais annuels compris entre 950 et 1150 francs par gestionnaire de réseau. S'agissant des *gestionnaires de réseaux communaux*, les frais annuels générés sont compris entre 850 et 1000 francs.

Vingt ans après l'introduction de l'ordonnance, le CCCH devrait avoir coûté au total entre 111 et 132 millions de francs (mise en place et exploitation) aux gestionnaires de réseaux et aux communes. Le bénéfice retiré par ces deux groupes de parties prenantes serait en revanche compris entre 210 et 255 millions de francs. Si au départ, les dépenses sont supérieures au bénéfice retiré directement par les gestionnaires de réseaux et les communes, la tendance devrait s'inverser au bout de trois à sept ans, de sorte que c'est un bénéfice net qui serait alors dégagé, quantifiable dans une fourchette allant de 99 à 123 millions de francs environ sur vingt ans. Le CCCH génère par ailleurs d'autres bénéfices qui eux, ne sont pas quantifiables. On pense notamment ici à l'harmonisation des autorisations d'accès et des obligations de documentation ou à la clarification de régimes de propriété. Outre les gestionnaires de réseaux, les utilisateurs à des fins privées, les cantons et certains services fédéraux peuvent également réduire leur charge de travail avec un CCCH.

Le CCCH signifie à la fois un allègement de leur charge de travail et une réduction des dommages (inhérents à des travaux ou à des erreurs commises lors d'une intervention) pour les gestionnaires des réseaux. Des bénéfices supplémentaires peuvent également être décrits de manière qualitative. Les communes tirent profit du CCCH par le biais d'une réduction de leur charge de travail, aussi bien dans le cadre de leurs propres travaux de construction qu'en leur qualité d'autorité délivrant les autorisations de construire. En outre, la disponibilité de meilleures informations sur les conduites présentes dans la commune réduit considérablement les dommages qui leur sont causés. 36% des communes ont eu à connaître des dommages sur leur territoire au cours des dix dernières années parce que les informations sur les conduites des réseaux n'étaient pas disponibles et/ou étaient périmées et/ou étaient fausses. Extrapolé à l'ensemble des communes, le préjudice global s'élèverait à 811 263 francs. Pour les bureaux d'aménagistes du secteur privé, le bénéfice d'un cadastre des conduites réside dans l'accès simple et rapide aux informations. Concrètement, cela permet de se rapprocher davantage des coûts réels lors des avant-projets et des études de faisabilité, en particulier parce que l'on peut localiser plus simplement la source des problèmes éventuels (comme des conduites de réseaux importantes que le projet envisagé pourrait concerner). Les informations étant disponibles de manière centralisée, le CCCH apporterait notamment une réelle plus-value dans le cas de projets supracommunaux (ou lorsqu'il n'existe de cadastre ni dans le canton ni dans la commune). Les assurances (cantonales) des bâtiments constituent un groupe d'utilisateurs potentiel d'un CCCH. Un indice de l'intérêt qu'elles portent à un tel cadastre est par exemple fourni par la participation de l'assurance des bâtiments de Lucerne à la collecte des données relatives à l'eau pour le cadastre des conduites dans ce canton.

5.4 Conséquences pour la société

Le CCCH n'a aucune conséquence pour la société dans son ensemble.

5.5 Conséquences pour l'environnement

Le CCCH est sans conséquence directe sur l'environnement. Le fait d'empêcher que des dommages soient causés aux conduites entraîne au final un effet positif sur l'environnement.

5.6 Autres conséquences

Aucune autre conséquence n'est à attendre pour le CCCH.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Une expertise a été réalisée pour savoir si une base constitutionnelle suffisante existe pour établir une législation fédérale²⁸. Le CCCH peut se fonder sur l'article 75a alinéas 1 et 2 Cst. Il entre dans le cadre couvert conjointement par les notions de mensuration nationale et de mensuration officielle, sans qu'il soit besoin ici de les distinguer clairement l'une de l'autre. La fonction d'information pure du CCCH est en parfait accord avec l'orientation de l'article 75a alinéas 1 et 2 Cst. Le CCCH doit être envisagé comme une tâche relevant de la mensuration nationale. Le fait que la mensuration nationale relève de la compétence de la Confédération signifie que les données peuvent être saisies et documentées. Cela fait partie des tâches clés assignées à la mensuration nationale. Des tiers peuvent être tenus de mettre ces données à disposition sous la forme souhaitée, cette contrainte valant aussi pour les gestionnaires de réseaux. L'expertise juridique externe²⁹ en est par ailleurs venue à conclure que les compétences étendues attribuées à l'article 75a alinéas 1 et 2 Cst. («relève de la compétence de la Confédération», «légifère») permettent à la Confédération d'imposer des obligations aux cantons et aux acteurs du secteur privé; cela s'applique également à la documentation numérique en trois dimensions des données des conduites.

Les obligations qui naissent de la modification de la loi pour les gestionnaires de réseaux et à titre subsidiaire pour les propriétaires de réseaux constituent une atteinte à la liberté économique (art. 27 Cst.), si bien que les conditions requises pour justifier une telle restriction (art. 36 Cst.) doivent être pleinement satisfaites. Les nouvelles règles figurant dans la LGéo constituent indubitablement une base légale suffisante au sens de l'article 36 alinéa 1 Cst. La création du CCCH relève de l'intérêt public (art. 36 al. 2 Cst.), comme l'étude de rentabilité³⁰ l'a très bien montré, aussi. L'obligation de mettre à disposition des données existantes issues des informations sur les réseaux ne peut pas être considérée comme étant disproportionnée en comparaison du bénéfice qu'elle engendre; une expertise juridique datant de 2022 le confirme pour l'obligation de mettre les données géologiques existantes à la disposition des pouvoirs publics³¹. L'obligation imposée aux gestionnaires des réseaux d'établir une documentation numérique en trois dimensions de leurs conduites peut elle aussi être considérée comme étant proportionnée et acceptable (art. 36 al. 3 Cst.). Aujourd'hui, disposer d'informations sur leur réseau fondées sur des données géoréférencées (géodonnées), allant bien au-delà des données requises pour le CCCH en termes de contenu, constitue objectivement un impératif sur le plan technique que les gestionnaires doivent satisfaire s'ils entendent gérer durablement leur réseau, même en l'absence de toute obligation faite aux gestionnaires de tels réseaux de conduites d'alimentation et d'évacuation dans le droit fédéral. L'obligation figurant dans le droit fédéral ne va donc pas aussi loin que l'«état de l'art» préconisé aujourd'hui par les organisations professionnelles.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Il convient notamment d'examiner le droit de l'UE d'un double point de vue dans le cadre des clarifications relatives aux obligations internationales: d'une part pour savoir si ce droit comporte des règles en matière de cadastre des conduites et d'autre part pour vérifier s'il contient des obligations pouvant présenter un caractère contraignant pour la Suisse. La directive INSPIRE de l'UE se rapporte aussi au thème de géodonnées «Services d'utilité publique et services publics», les réseaux de conduites étant cités dans les dispositions d'application contraignantes associées. La directive INSPIRE prescrit simplement une préparation et une représentation homogènes des données des conduites existantes. Dépourvue de tout caractère contraignant pour la Suisse, elle n'est donc pas juridiquement pertinente dans le projet CCCH, mais indique cependant que l'on envisage le cadastre des conduites de manière très similaire dans toute l'Europe.

La Suisse est membre de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE); aucune obligation en matière de cadastre des conduites ne découle toutefois pour la Suisse des traités internationaux conclus la concernant.

Aucune obligation portant sur un cadastre des conduites ne résulte par ailleurs du reste du droit international pertinent pour la Suisse. L'article 4 de la Convention d'Aarhus³² régit les modalités d'accès aux informations sur l'environnement; des restrictions d'accès sont ainsi prévues pour des raisons ayant trait à la défense nationale et à la sécurité publique (art. 4 ch. 4 let. b de la Convention d'Aarhus). Les restrictions d'accès prévues pour le CCCH dans la LGéo sont donc bien conformes au droit international, d'autant plus qu'elles constituent une base légale formelle.

En conséquence, le droit international ne contient aucune obligation à introduire un cadastre des conduites et ne s'oppose en aucune manière à une telle introduction.

6.3 Forme de l'acte législatif

L'inclusion des nouvelles bases légales pour le CCCH dans la présente modification de la LGéo leur confère une base suffisante, au sein d'une loi fédérale, pour autant que ce soit nécessaire du point de vue du droit constitutionnel.

Comme il en a déjà été fait état, les règles régissant le CCCH en détail seront regroupées au sein d'une ordonnance, édictée par le Conseil fédéral (nouvelle OCCCH).

²⁸ Felix Uhlmann/Beat Stalder/Florian Fleischmann, Verfassungsgrundlagen für einen Leitungskataster Schweiz, Gutachten vom 15. Mai 2023 zu Handen des Bundesamts für Landestopografie (*expertise non publiée et non traduite*), Cm. 73 et 79.

²⁹ Felix Uhlmann/Beat Stalder/Florian Fleischmann, Verfassungsgrundlagen für einen Leitungskataster Schweiz, Gutachten vom 15. Mai 2023 zu Handen des Bundesamts für Landestopografie (*expertise non publiée et non traduite*), Cm. 73 et 79.

³⁰ Schwenkel, Christof et al.: Studie zur Wirtschaftlichkeit und Finanzierung eines Leitungskatasters Schweiz LKCH, Interface Politikstudien Forschung Beratung, 12 janvier 2021 (*étude non traduite*).

³¹ Florent Thouvenin/Nadia Braun Binder, Rechtsgutachten zu den verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlagen für die gesetzliche Verankerung der Pflicht, dem Bund geologische Daten zur Verfügung zu stellen und zu weiteren Rechtsfragen, Gutachten vom 19. Juli 2022 zu Handen von swisstopo (*expertise non publiée et non traduite*), p. 14 s.

³² RS 0.814.07

Seules les fonctionnalités du CCCH désignées comme étant obligatoires («DOIT») dans le rapport conceptuel³³ seront mises en œuvre au cours d'une première étape. Les règles de droit au niveau de la *loi* couvrent tous les objectifs, qu'ils aient été désignés comme étant obligatoires («DOIT») ou facultatifs («PEUT»). Les bases légales formelles doivent donc être créées pour la mise en œuvre de l'ensemble d'entre eux, tant obligatoires («DOIT») que facultatifs («PEUT»). Les règles de droit au niveau de l'*ordonnance* couvrent uniquement les objectifs désignés comme étant obligatoires («DOIT») et créent uniquement des bases légales matérielles pour leur mise en œuvre.

6.4 Assujettissement au frein aux dépenses

En vertu de l'article 159 alinéa 3 lettre b de la Constitution fédérale, l'article 39a LGéo doit être adopté à la majorité des membres des deux conseils, parce que cette disposition entraîne de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

6.5 Respect du principe de subsidiarité et du principe de l'équivalence fiscale

La question de la répartition des tâches pour un CCCH a été examinée plusieurs fois. Il est renvoyé ici au paragraphe 1.3.

6.6 Respect des principes de la loi sur les subventions

En matière d'organisation de la tâche commune, les règles prévues dans la loi respectent les principes de la loi sur les subventions du 5 octobre 1990³⁴ (LSu) et les conditions-cadre usuelles.

Une nouvelle situation est créée par l'article 39a LGéo en termes de subvention. Il s'agit d'indemnités au sens de l'article 3 alinéa 2 LSu.

6.7 Délégation de compétences législatives

Dans le présent projet de loi, les délégations de compétences législatives contiennent uniquement des habilitations à édicter des prescriptions d'exécution, hors exceptions exposées dans la suite.

La délégation de compétence de la deuxième phrase de l'article 18d alinéa 2, LGéo, va au-delà d'une simple prescription d'exécution, puisqu'elle autorise le Conseil fédéral à déroger à la loi. Pour les gestionnaires de réseaux actifs sur de vastes zones du territoire suisse ou sur son intégralité, livrer canton par canton le jeu de données pertinent, directement issu des informations sur leur réseau, a peu de sens et se révèle par ailleurs lourd et fastidieux. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit pouvoir définir une solution dérogatoire dans de tels cas de figure; elle consistera, pour les gestionnaires des réseaux concernés, à ne livrer qu'une seule fois l'ensemble de leurs données à un intervenant clairement spécifié. Cette solution respecte le principe d'unicité (once-only) et a fait toutes ses preuves dans le cadre du cadastre RDPPF.

La délégation de compétence figurant à l'article 18f alinéa 6 LGéo va elle aussi au-delà de simples prescriptions d'exécution. Cette délégation est nécessaire parce que les règles à fixer dépendent très fortement de l'état de la technique qui ne cesse d'évoluer.

Il est par ailleurs renvoyé aux développements du paragraphe 3.3 relatifs à l'ordonnance associée.

6.8 Protection des données

Les données relatives aux conduites sont toutes des données attributaires, non personnelles. Les gestionnaires ainsi que les propriétaires des réseaux étant toujours des personnes morales, l'association des données relatives aux conduites et des gestionnaires des réseaux ne donne pas naissance à des données personnelles. Seules les données relatives à des conduites privées situées sur le domaine public peuvent constituer des données personnelles lorsque les propriétaires de telles conduites sont des personnes physiques. Les noms des propriétaires privés de conduites ne figureront cependant pas dans le CCCH; la conduite concernée portera une simple mention indiquant que les utilisateurs du CCCH doivent s'adresser à la commune ou à un autre intervenant désigné. Cette protection se traduit notamment par le fait que l'accès aux données relatives aux conduites est restreint. De plus, il ne s'agit jamais de données sensibles. Ces données n'étant pas librement accessibles sur Internet, il n'y a pas non plus d'échange de données avec l'étranger.

La restriction de l'accès produit de nouvelles données personnelles, à savoir les numéros de téléphones mobiles pour les requêtes occasionnelles et les données saisies à l'inscription pour l'accès complet (cf. explications précédentes relatives à l'art. 18f). Une base légale formelle pour le traitement de ces données est créée par l'article 18f alinéas 1 à 3 LGéo. L'article 18f alinéa 6 lettre b LGéo garantit que le traitement des données personnelles requises pour octroyer l'accès sera régi avec toute la clarté requise au niveau de l'ordonnance. Il est prévu que les données personnelles utilisées pour les requêtes occasionnelles doivent être supprimées au bout de six mois.

Le cas échéant, des données personnelles peuvent également être générées lors de la surveillance de l'utilisation du CCCH (art. 18f al. 4 LGéo), le plus vraisemblablement sous la forme de données secondaires. Une base légale suffisante existe aussi avec l'article 18f alinéa 5 LGéo pour le traitement de ces données. L'article 18f alinéa 6 lettre c LGéo garantit que le traitement des données personnelles et non personnelles acquises lors de la surveillance sera régi avec toute la clarté requise au niveau de l'ordonnance.

³³ Rapport «Cadastre des conduites Suisse – CCCH, Vision, stratégie et concept», juillet 2021.

³⁴ RS 616.1