Zeitschrift: Cadastre : revue spécialisée consacrée au cadastre suisse

Herausgeber: Office fédéral de topographie swisstopo

Band: - (2010)

Heft: 2

Artikel: Mise en oeuvre du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF) dans le canton de Berne : élaboration de bases destinées au débat politique et interne à l'administration

Autor: Hardmeier, Thomas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-871607

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Mise en oeuvre du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF) dans le canton de Berne – élaboration de bases destinées au débat politique et interne à l'administration

La mise en oeuvre du cadastre RDPPF dans le canton de Berne a été au coeur d'un travail de master réalisé dans le cadre de la filière Executive Master of Public Administration, proposée par le centre de compétence en administration publique de l'université de Berne. Le mode opératoire, le modèle des processus et les résultats de ce travail sont présentés ci-dessous.

Introduction

Patrick Schönenberger et Thomas Hardmeier, tous deux diplômés de la filière Executive Master of Public Administration proposée par le centre de compétence en administration publique de l'université de Berne, ont consacré leur travail de master au thème de la mise en oeuvre du cadastre RDPPF dans le canton de Berne. Ce travail visait prioritairement les objectifs suivants:

a) expliquer les rôles définis dans la LGéo[1] et OCRDP[2];
b) rechercher et délimiter les divers groupes d'interlocuteurs (acteurs impliqués, personnes concernées, clientes et clients, citoyennes et citoyens, etc., services fédéraux exclus);
c) préparer et rédiger les questionnaires requis, ébaucher des modèles de solutions;
d) exposer les processus actuels (services fédéraux exclus);
e) présenter la thématique des RDPPF aux services concernés, discuter des futurs rôles et processus possibles, soumettre des modèles de solutions, solliciter des avis afin de mieux cerner les besoins, les intérêts et les attentes de chacun des groupes d'interlocuteurs;
f) clarifier les rôles et les responsabilités concernant la tenue effective du cadastre RDPPF (services fédéraux exclus);
g) proposer des solutions techniques possibles;
h) formuler des recommandations pour la suite de la procédure.

Mode opératoire retenu

Le travail de master a été subdivisé en *deux parties*, l'une *théorique* et l'autre *empirique*.
Une stratégie analytique fondée sur des données concrètes (analyse bibliographique, documentaire, secondaire) a été appliquée dans la *partie théorique*. Les analyses conduites ont porté sur un ensemble de documents ayant trait au thème des restrictions de droit public à la propriété foncière: rapports, études, ouvrages d'enseignement, messages relatifs à des textes de lois, recueils mais aussi articles et contributions techniques publiés dans des revues spécialisées. Les enseignements tirés de discussions avec des experts et des professionnels ont également été pris en compte dans cette partie.

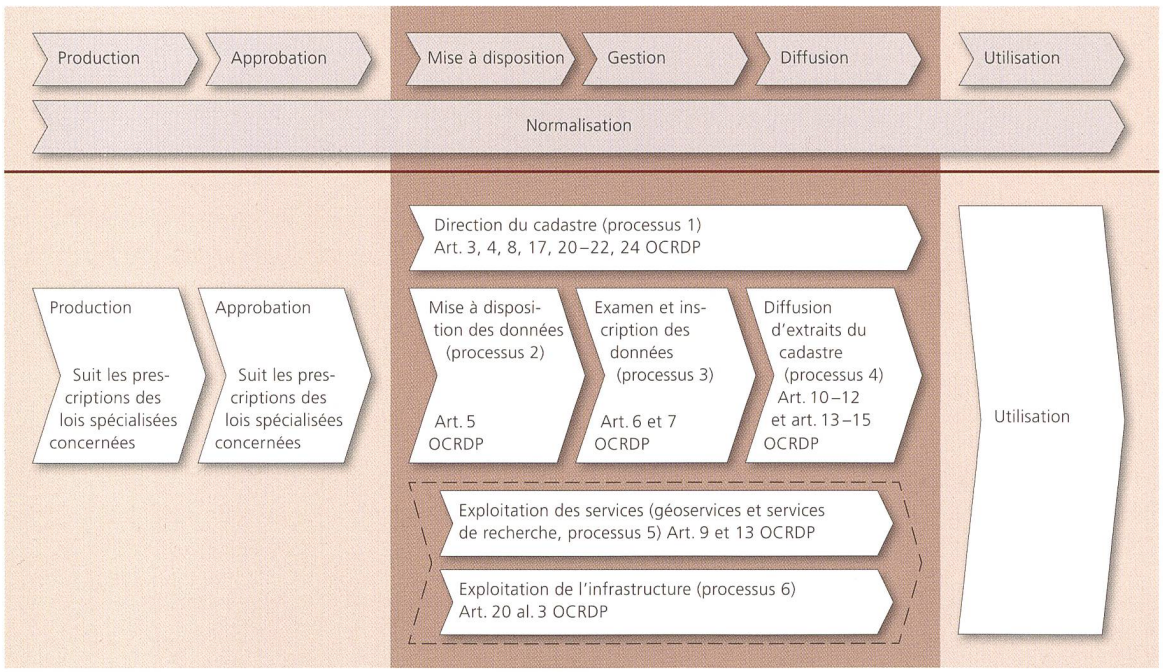
La *partie pratique* du travail s'est attachée à examiner la mise en oeuvre du cadastre des restrictions de droit public au travers d'un exemple concret, celui du canton de Berne. L'analyse devait permettre d'identifier les divers processus entrant en ligne de compte, d'établir leur localisation, de définir les acteurs responsables ainsi que la manière dont les différentes variantes internes aux processus sont à mettre en oeuvre.
Lors d'une rencontre, il a été possible de présenter la thématique et le questionnaire aux personnes concernées. Ce questionnaire avait pour but de recueillir l'avis des différents groupes d'interlocuteurs au sujet des solutions proposées par les auteurs (cf. chapitre Variantes et dépouillement) en matière de cadastre RDPPF.
Les recommandations formulées par les auteurs complètent enfin le travail.

Modèle des processus

Le modèle des processus du cadastre RDPPF a été déduit du modèle général des processus de gestion des géodonnées du canton de Berne (production, gestion, diffusion et utilisation). Les activités ou sous-processus «Approbation» et «Mise à disposition», jusqu'alors intégrées dans le processus de «Production», sont désormais définies comme des processus indépendants. Le processus de «Normalisation» accompagne ou vient en soutien de tous les processus précédemment cités. Sur la figure ci-après, les processus importants pour le cadastre RDPPF sont présentés sur fond ▇. En outre, les principales tâches à accomplir dans le cadre du cadastre RDPPF sont énumérées et les exigences les plus importantes en sont déduites. Les exigences énoncées servent de critères d'appréciation lors de l'évaluation des différentes variantes (cf. chapitre Variantes et dépouillement).

[1] Loi fédérale sur la géoinformation (LGéo), RS 510.62
[2] Ordonnance sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP), RS 510.622.4

Figure: modèle des processus du cadastre RDPPF (Hardmeier et Schönenberger 2009)



Légende

- Production — Processus connus de la gestion des géodonnées du canton de Berne
- Direction — Processus pour le cadastre RDPPF
- Les processus 5 et 6 sont liés par un lien technique très étroit
- Processus déterminants pour organiser la mise en place du cadastre RDPPF

Les paragraphes suivants décrivent les processus importants pour l'organisation (cf. parties en ▬ sur la figure). On a renoncé, dans le cadre de cet article, à énumérer les exigences à satisfaire.

Processus — Production

L'article 8 LGéo prévoit que la production des différentes géodonnées de base incombe aux services que la législation charge de la saisie, de la mise à jour et de la gestion ainsi que de l'établissement de l'historique et de l'archivage des géodonnées de base. Ces services sont responsables de l'ensemble du processus de production, ce qui englobe la gestion des systèmes de production ou l'obtention d'une prestation donnée, provenant de la Confédération, du canton ou de la commune.

Processus — Approbation

Le processus d'approbation représente le passage de données internes et provisoires à des données validées et donc juridiquement contraignantes. L'approbation confère par exemple leur caractère contraignant aux plans d'affectation (cf. art. 26 al. 3 LAT[3]). Dans le canton de Berne, c'est le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, à savoir l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, qui approuve les prescriptions (exemple: le règlement des constructions) et les plans d'affectation en vertu de l'article 61 de la loi cantonale sur les constructions.

Processus 1 — Direction du cadastre RDPPF

La direction du cadastre RDPPF (processus 1) regroupe tout un ensemble de tâches, à savoir: assumer la responsabilité globale du cadastre, garantir son introduction, le piloter, rendre des comptes au Conseil-exécutif et à l'autorité de surveillance de la Confédération, négocier les conventions-programmes avec le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), actualiser les bases légales du canton dans le domaine du cadastre RDPPF, respecter les dispositions en vigueur en matière de protection des données, entretenir des contacts avec l'autorité cantonale en charge de cette surveillance, superviser les services et les acteurs impliqués, définir des normes et des exigences de qualité, accréditer les services chargés de la diffusion d'extraits, garantir la poursuite coordonnée du développement du cadastre RDPPF, la gestion des utilisateurs, l'établissement d'historique et l'archivage de même que l'information de ses interlocuteurs et de l'ensemble des clients.

[3] Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), RS 700

Processus 2 **Mise à disposition des données**

Selon le rapport explicatif relatif à l'OCRDP, le service dont relèvent la saisie, la mise à jour et la gestion des géodonnées doit mettre à disposition du service responsable 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 (processus 3, cf. figure). Il ressort clairement de cette disposition que l'obligation d'information incombe au service dont relèvent la saisie, la mise à jour et la gestion des géodonnées.
Les conditions suivantes doivent être remplies pour qu'un jeu de géodonnées de base puisse être publié dans le cadastre RDPPF:

- Les géodonnées de base existent sous forme numérique dans le modèle de données reconnu, de façon à pouvoir être rendues accessibles sous forme électronique par une procédure d'appel ou par tout autre moyen.
- Les géodonnées de base ont fait l'objet d'une décision prise par l'organe compétent, dans le respect de la procédure prescrite par la loi spécialisée, puis ont été approuvées.
- La restriction de droit public à la propriété foncière est en vigueur et opposable à des tiers.
- Les informations transmises au cadastre RDPPF en vue de leur publication doivent être vérifiées avec soin par l'autorité compétente en cette matière.

Selon l'article 8 OCRDP, les cantons peuvent régler en détail les modalités de la procédure d'inscription par un acte législatif, raison pour laquelle ce processus 2 a été intégré aux processus d'importance pour l'organisation de la mise en place du cadastre RDPPF.

Processus 3 **Examen et inscription des données**

On peut également qualifier ce processus de gestion opérationnelle du cadastre RDPPF. Au cours d'une première étape, les données elles-mêmes ainsi que les prescriptions de droit qui leur sont associées sont soumises à des contrôles d'ordre qualitatif et formel. On vérifie si les exigences formulées à l'article 5 alinéas 2 et 3 OCRDP sont satisfaites. Ces contrôles visent à garantir la qualité et la fiabilité des données livrées et un procès-verbal en atteste. Un rapport adressé à la direction du cadastre confirme en outre que les exigences sont satisfaites et que leur respect a effectivement été contrôlé par le service compétent pour le processus 3. Si des divergences, des erreurs ou d'autres lacunes sont décelées lors de la vérification, les données livrées sont retournées au service compétent, selon une procédure qui reste à définir, pour qu'il remédie aux carences constatées. L'examen préliminaire devrait être effectué très tôt (au stade de l'enquête publique par exemple), afin que le délai entre l'approbation et l'inscription effective au cadastre RDPPF soit aussi bref que possible. Les données sont enregistrées dans le cadastre RDPPF une fois l'examen réussi.

Processus 4 **Diffusion d'extraits du cadastre RDPPF**

La diffusion d'extraits constitue le processus 4 (cf. figure). L'article 10 OCRDP stipule qu'un extrait consiste en «une représentation analogique ou numérique de contenu du cadastre». Les extraits contiennent des données du cadastre RDPPF et de la mensuration officielle, notamment de la couche d'information «biens-fonds», ou se rapportent à des droits distincts et permanents différenciés par la surface (exemple: droit de superficie). Une distinction est établie entre un extrait comportant des informations réduites et un extrait certifié conforme. Du point de vue des auteurs, ces extraits doivent être délivrés par des services accrédités aux clientes et aux clients, aux citoyennes et aux citoyens ainsi qu'aux personnes intéressées issues des milieux économiques (banque, caisses de pension, etc.). Chacun des services de diffusion a accès à l'intégralité du territoire cantonal. La remise d'extraits du cadastre RDPPF devrait s'effectuer au plus près des souhaits et des besoins concrets de la clientèle. Les services de diffusion doivent être fortement orientés vers la prestation de services et capables de répondre avec compétence aux questions de la clientèle. Le principe suivant s'applique : les services de diffusion sélectionnés doivent être perçus comme un réseau par les clients.

Processus 5 et 6 **Exploitation des services et de l'infrastructure**

L'exploitation du service de consultation (processus 5) se fonde sur l'article 16 alinéa 4 LGéo. L'OCRDP stipule (article 9) que l'accès au contenu du cadastre s'effectue via un service de consultation. A l'article 2 lettre i de l'OGéo[4], le service de consultation est défini comme 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 de géométadonnées et de naviguer au sein des géodonnées». Il est précisé, dans le rapport explicatif relatif à l'OCRDP, que le service de consultation du cadastre RDPPF 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.
Il peut en être déduit que le processus de diffusion d'extraits (processus 4) pourrait fonctionner avec le soutien d'un service de consultation qualifié, éventuellement en

[4] Ordonnance sur la géoinformation (OGéo), RS 510.620

cascade. Les offres sont recherchées et trouvées avec le service de recherche mis à disposition par la Confédération.
L'exploitation de l'infrastructure (processus 6) de la ou des applications du cadastre RDPPF est d'une importance cruciale. Ce processus vise à l'exploitation d'une infrastructure fiable et professionnelle au sein d'un centre de calcul.
Les auteurs sont d'avis que les services de consultation font partie intégrante de l'«infrastructure du cadastre RDPPF». L'avenir nous dira si leur opinion reste la même au terme de la mise en oeuvre.
L'échelon (canton ou commune) auquel la compétence et la responsabilité en matière d'exploitation des services et de l'infrastructure seront attribuées influe sur le choix de l'architecture système. En conséquence, nous présentons deux variantes possibles mais fondamentalement différentes au plan technique:

Variante: application techniquement centralisée

Il est envisageable, par analogie avec la tenue du registre foncier, avec la gestion des données de l'évaluation officielle de l'administration fiscale ou avec celle des données de la mensuration officielle, qu'une application centralisée soit mise à disposition pour la tenue du cadastre RDPPF du canton de Berne. L'utilisation décentralisée d'une application centralisée est une solution qui a fait ses preuves au cours des dernières années, tant au sein de l'administration cantonale, décentralisée, que dans le domaine des tâches de souveraineté nationale (GRUDA A47, données de la mensuration officielle) assumées par des acteurs du secteur privé.
Cette solution techniquement centralisée prévoit le contrôle des données dans le respect de l'article 5 OCRDP puis leur enregistrement dans le cadastre RDPPF ou leur mise à la disposition du cadastre RDPPF centralisé via un géoservice de la Confédération. Les données communales seraient vérifiées conformément à l'article 5 OCRDP et enregistrées dans le cadastre RDPPF centralisé. Cette application centralisée pourrait aussi bien être utilisée de manière centralisée que décentralisée. Pour cette variante, le canton serait responsable de l'application centralisée et compétent en matière d'exploitation.

Variante: application techniquement décentralisée

Une solution décentralisée, communale ou régionale, serait également envisageable. Le canton pourrait par exemple être subdivisé en deux à quatre régions au sein desquelles les cadastres RDPPF (processus 3, 5 et 6) seraient tenus localement.
Dans le cas d'une telle solution techniquement décentralisée, les données seraient vérifiées dans le respect de l'article 5 OCRDP puis enregistrées dans le cadastre RDPPF ou mises à la disposition des cadastres RDPPF régionaux, décentralisés, par un géoservice fédéral ou cantonal. Il serait judicieux de découper les «régions RDPPF» de telle façon qu'elles correspondent aux unités définies pour la gestion communale des géodonnées de base. En effet, les avantages de la gestion à la source, au niveau communal, pourraient ainsi être utilisés au mieux. L'examen formel et l'inscription des données communales conformes à l'article 5 OCRDP seraient directement réalisés au sein des régions. L'utilisation de ces applications décentralisées serait elle aussi décentralisée dans les régions.
Pour cette variante, la responsabilité des applications décentralisées et la compétence en matière d'exploitation incomberaient aux communes ou aux régions. Il serait demandé aux communes de s'organiser en fonction des exigences à satisfaire. Des solutions possibles sont formulées dans la loi sur les communes du canton de Berne du 16 mars 1998.

Variantes et dépouillement

Le présent paragraphe vise à identifier les acteurs et les institutions pouvant être compétents pour les différents processus. Les auteurs se sont concentrés à dessein sur des variantes proches des structures déjà éprouvées. Sans cette limitation, le cadre du travail de master aurait été largement dépassé.
La Confédération donne mandat aux cantons, par l'article 17 OCRDP, d'organiser le cadastre RDPPF. On constate sur le tableau suivant qu'il existe des variantes organisationnelles différentes (arrière-plan) pour chaque processus ou presque.
Comme indiqué au chapitre consacré au modèle des processus, les auteurs ont évalué les différentes variantes et ont formulé une ou plusieurs recommandations pour chaque processus. Une manifestation a aussi été organisée pour exposer la thématique des RDPPF aux représentants des communes et des services administratifs cantonaux concernés, aux urbanistes, de même qu'aux ingénieurs géomètres. Le modèle des processus, les variantes et les recommandations leur ont été présentés à cette occasion et un questionnaire leur a été remis, afin de leur permettre d'évaluer et de commenter les recommandations des auteurs.
Au total, 19 questionnaires ont été retournés (communes: 8, Fédération suisse des urbanistes: 2, Société suisse de géomatique et de gestion du territoire: 3, services cantonaux: 6), ce qui correspond à un taux de retour de 70% exactement.
Sur le tableau, les variantes recommandées par les auteurs figurent en gras (noir). Les variantes signalées par

une étoile rouge ★, suivie du pourcentage de suffrages obtenu, ont eu la préférence des personnes interrogées.

Résultats

Les principaux résultats produits par le travail de master sont les suivants:

- **Modèle des processus**
  Le modèle des processus élaboré par les auteurs (cf. figure) constitue un résultat essentiel. L'attribution des diverses variantes aux processus 1 à 6 se fonde sur ce modèle.

- **Résultats de l'enquête menée**
  L'enquête a livré deux formes de résultats: l'évaluation des variantes d'une part et un large éventail d'indications, de remarques et de propositions relatives aux variantes ou à la suite du processus d'autre part. Les résultats de l'enquête sont sans ambiguïté pour les variantes du processus 1 (direction du cadastre), du processus 4 (diffusion d'extraits du cadastre) et des processus 5 et 6 (exploitation des services et de l'infrastructure). Ils confirment du reste les recommandations des auteurs, à savoir attribuer la direction du cadastre et l'exploitation des services et de l'infrastructure à l'Office de l'information géographique et confier la diffusion des extraits aux organes chargés de la mise à jour de la mensuration officielle, aux communes et aux services du registre foncier.
  S'agissant du processus 3 (examen et inscription des données), l'adhésion à une variante est nettement moins claire que dans les autres cas. De façon surprenante, l'application centralisée avec une administration centrale recueille le niveau d'acceptation le plus élevé. Concernant enfin la question de l'organe de publication, une forte majorité s'est exprimée en faveur de l'attribution de ce rôle au cadastre RDPPF.
  Les auteurs estiment que ces résultats sont à considérer comme une tendance qui sera à revérifier à un stade ultérieur.

- **Catalogue des géodonnées de base**
  Les auteurs reconnaissent que le catalogue des géodonnées de base constitue un document clé qui fixe l'état théorique à viser par la gestion des géodonnées

Processus	Institutions responsables, acteurs										
	Office spécialisé compétent Echelon communal	Office spécialisé compétent Echelon cantonal	Office spécialisé compétent Echelon fédéral	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, canton de Berne	Office de l'information géographique, canton de Berne	Services du registre foncier	Communes, Exemple: une association de communes	Administrateur des constructions, Administrateur communal	Géomètre conservateur	Urbaniste	Tiers (citoyens, autres services administratifs, milieux économiques)
Production											
Approbation											
Direction du cadastre (P1)				P1–V1	**P1–V2 ★ 89 %**						
Mise à disposition des données (P2)											
Examen et inscription des données (P3)				P3–V1	**P3–V2 ★ 52 %**	**P3–V3 21 %**			**P3–V4 27 %**	P3–V5	
Diffusion d'extraits du cadastre (P4)	voir P4–V5	P4–V1		P4–V2	P4–V3	**P4–V4 ★ 84 %**		**P4–V5 ★ 58 %**	**P4–V6 ★ 79 %**	P4–V7	
Exploitation des services (P5)					**P5+6–V1 ★ 84 %**		P5+6–V2				
Exploitation de l'infrastructure (P6)											
Utilisation											

Légende

- P1–V1 Processus 1 – variante 1
- **P3–V4** Variante recommandée par les auteurs
- **★ 84 %** Variante ayant eu la préférence des personnes interrogées, pourcentage de suffrages obtenu
- Pas de fonction / tâche
- Pourrait prendre en charge cette fonction / tâche
- Les approbations sont à considérer individuellement, par thème, selon la législation spécialisée
- Les processus influant sur la mise en place de l'organisation du cadastre RDPPF sont signalés en gris

Tableau: vue d'ensemble des processus, des acteurs et des variantes

cantonales et permet une vue d'ensemble complète. Il fournit à la fois des renseignements sur les géodonnées de base cantonales et sur les compétences. Il constitue en outre une condition sine qua non pour la suite de la procédure tant au niveau des thèmes des RDPPF cantonales qu'à celui de la législation.

- **Etat des connaissances des groupes d'interlocuteurs**
  L'enquête réalisée dans le cadre du travail de master a montré que l'état des connaissances variait très fortement parmi le personnel des services spécialisés compétents (art. 8 LGéo). Cet état de fait conduit entre autres à ce que la thématique actuelle, multicouche et complexe du cadastre RDPPF soit très diversement perçue et interprétée.

Recommandations

Les auteurs ont formulé 21 recommandations différentes, regroupées par thèmes selon la subdivision suivante:
- catalogue des géodonnées de base;
- législation au sein du canton de Berne;
- plan financier;
- projet de cadastre RDPPF du canton de Berne;
- formation continue;
- suite de la procédure au sein du canton de Berne.

Perspective

La mise en oeuvre du cadastre RDPPF constitue un défi de taille à relever au cours des prochaines années. Le succès de cette entreprise repose sur divers fondements dont les principaux sont une procédure bien ordonnée, une communication bien adaptée à tous les échelons, une bonne acceptation au plan politique et des connaissances à jour.
Il est nécessaire de légiférer pour le cadastre RDPPF, de se consacrer au catalogue des géodonnées de base et de sensibiliser le public visé à cette thématique.
Le succès de la mise en oeuvre suppose une volonté commune à tous les participants qui doivent être désireux de créer ensemble quelque chose de résolument nouveau. Les enseignements tirés de ce travail sont de nature à nous donner confiance au seuil du lancement d'un projet pour lequel de nombreuses solutions ont déjà été esquissées, en dépit de sa grande complexité. Les auteurs espèrent simplement qu'avec ce travail, ils ont contribué à une meilleure compréhension de cette thématique.
Le travail de master peut être téléchargé à l'adresse http://www.bve.be.ch/site/fr/agi ⇨ Données sur les biens-fonds ⇨ Projets actuels.

Thomas Hardmeier
Office de l'information géographique du canton de Berne
thomas.hardmeier@bve.be.ch