Zeitschrift: Cadastre : revue spécialisée consacrée au cadastre suisse

Herausgeber: Office fédéral de topographie swisstopo

Band: - (2021)

Heft: 36

Artikel: Les tiraillements entre l'obligation d'harmonisation incombant à la Confédération et le fédéralisme

Autor: Dettwiler, Christian

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-919698

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: 14.07.2025

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

Les tiraillements entre l'obligation d'harmonisation incombant à la Confédération et le fédéralisme

La cyberadministration (ou e-government) et le passage au numérique, tout le monde en parle, mais peu de gens ont réellement conscience de la profondeur à laquelle des précisions et des corrections doivent être apportées à nos structures marquées par le poids de l'histoire pour que l'implémentation concrète de ces concepts soit véritablement pertinente. Le canton de Thurgovie a mandaté une étude sur deux questions clés qui apporte de précieuses réponses. Les résultats ne sont pas propres à Thurgovie, leur validité est générale, si bien que cette étude est mise à la disposition de toute personne qu'elle sera susceptible d'intéresser.

C'est une discussion portant sur les plans d'affectation qui est à l'origine de l'étude. Elle s'est subitement animée lorsque cette question a été posée: les aires de circulation viennent-elles se superposer aux affectations de base ou s'agit-il d'affectations de base indépendantes, comme le prévoit le modèle de géodonnées minimal de la Confédération (MGDM)? A l'évidence, le débat ne faisait pas uniquement rage à ce propos dans le canton de Thurgovie et le passage au numérique pourrait bien s'apparenter à un champ de mines truffé d'autres questions explosives. On songe ici aux vives discussions sur la modélisation des espaces réservés aux eaux.

Le présent article ne vise ni à stigmatiser tel ou tel bouc émissaire ni à jeter des coupables en pâture. L'auteur est convaincu que tous les acteurs impliqués ont toujours agi de bonne foi et comme ils le devaient, en se conformant aux usages et aux pratiques alors en vigueur. Les développements suivants visent simplement à sensibiliser les lectrices et les lecteurs à l'existence de certains problèmes que seul un dialogue constructif et apaisé permettra d'aplanir pour dégager une solution judicieuse.

Le mandat d'étude confié pouvait se résumer à deux questions d'apparence triviale:

1. Nul n'ignore que le droit fédéral prime le droit cantonal. Est-ce aussi vrai pour les MGDM? Font-ils partie intégrante du droit fédéral?
2. L'article 2 alinéa 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire[1] octroie des compétences très étendues aux cantons en matière de mise en œuvre. Quelles limites sont fixées à ces libertés par les obligations d'harmonisations prévues dans la Constitution fédérale, dans la législation sur la géoinformation et enfin dans les MGDM?

Droit fédéral
- Constitution
- Lois
- Ordonnances
- Instructions
- **MGDM**

↓

Droit cantonal
- Constitution
- Lois
- Ordonnances
- Instructions
- **MGDC**

Loi sur l'aménagement du territoire
Art. 2 Obligation d'aménager le territoire
…
[3] Les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

La première question traite donc de la verticalité, autrement dit de la prééminence de la Confédération sur les cantons, tandis que la seconde porte sur les tiraillements entre les degrés de liberté accordés et les restrictions imposées au sein même du droit fédéral.

L'étude a été réalisée par le Dr Amir Noah Moshe, de Bâle. Elle est disponible (uniquement en allemand) au téléchargement[2] et sa lecture est recommandée. Sa structure est sommairement esquissée dans la suite et une sélection de résultats est ensuite présentée.

Structure de l'étude

Après l'analyse du mandat confié (chapitre I), les principes régissant la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sont exposés (chapitre II), puis les compétences respectives de l'une et des autres sont précisées, tout comme les tâches qui leur incombent (chapitres III et IV). Les problèmes soulevés s'inscrivant dans le contexte du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF), les tâches communes de la Confédération et des cantons sont également abordées (chapitre V). A partir du chapitre VI ne suivent plus que des considérations détaillées relatives au cadastre RDPPF en sa qualité de «registre officiel», à son intégration dans la Constitution fédérale ainsi qu'à la portée du mandat d'harmonisation de la Confédération pour l'organisation du cadastre RDPPF. Les conclusions sont présentées au chapitre IX. Seules les remarques finales du chapitre X sont spécifiques à la situation concrète du canton de Thurgovie.

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

[2] https://geoinformation.tg.ch → Publikationen → Rechtsgrundlagen – Gutachten zur rechtlichen Tragweite der MGDM

En conséquence, la majeure partie de l'étude, des chapitres I à IX, est à validité générale et il peut y être fait appel dans d'autres cantons et dans d'autres domaines dès lors que les situations rencontrées et les problématiques à résoudre sont analogues. L'étude ne se contente pas de préciser l'attribution des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons, elle pointe également certaines insuffisances décelées, tant au niveau de la législation que de sa mise en application par les services fédéraux. L'auteur tient à souligner une nouvelle fois ici qu'il ne vise pas à faire grief à quiconque d'erreurs commises, mais à indiquer des corrections nécessaires. Ses critiques se veulent toutes constructives.

Sélection de résultats

Quelques développements relatifs à des points spécifiques sont fournis ci-après.

- Un certain flou entoure la valeur juridique exacte du MGDM des plans d'affectation. Cette affirmation se fonde sur le fait que la plupart des offices cantonaux de l'aménagement du territoire ne tiennent pas compte du MGDM actuellement. Le service spécialisé de la Confédération n'a prévu ni délai d'introduction ni sanction contre les éventuels contrevenants, en contradiction avec le mandat d'harmonisation et de direction de la Confédération en cette matière (au plus tard depuis l'introduction du cadastre RDPPF).
- Par nature, les MGDM ne reproduisent pas l'état juridiquement valable d'un thème, mais reproduisent, comme leur nom l'indique, une subdivision sommaire de géodonnées en vigueur, qui elles sont subdivisées plus finement. Il faut donc vérifier si la subdivision de rang supérieur doit exclusivement être atteinte par une *agrégation* des niveaux inférieurs plus détaillés ou si des adaptations plus poussées (une *superposition géométrique*) doivent être permises lors de la génération du jeu de données du MGDM. Cette question se pose de façon explicite dans des cantons ne gérant pas de zones de circulation formelles. Le thème de l'espace réservé aux eaux soulève des questions similaires.
- Lorsque le législateur édicte de nouvelles dispositions au niveau fédéral, il est essentiel pour les cantons de connaître au plus tôt l'*ensemble des règles de droit fédéral associées, MGDM inclus*. Pour le thème de l'espace réservé aux eaux, les cantons avaient presque tous édicté leur propre législation avant la publication du MGDM, ce dont résultent à présent d'âpres discussions entre ces deux niveaux fédéralistes.
- Les nouveaux MGDM ne doivent pas simplement être «adoptés» par un office fédéral, ils doivent aussi être mis en vigueur (donc rendus contraignants) par lui, avec date, délai d'introduction et suivant la situation rencontrée, définition du degré de liberté accordé aux cantons ou des limites qui leur sont fixées pour l'organisation de leurs modèles de données étendus. C'est indispensable, tout au moins pour les MGDM concernant des contenus de registres officiels.
- La Confédération devra procéder à des harmonisations supplémentaires à mesure que le passage au numérique s'étendra. Le nouveau droit fédéral nécessaire dans ce cadre primera généralement le droit cantonal existant, tout au moins pour les questions relevant de la tenue de statistiques et de cadastres officiels. Il faudra donc veiller à prévoir une communication précoce et des délais de transition appropriés.

Il conviendra de s'assurer d'une forte participation des cantons à l'organisation des règles requises, donc à l'élaboration des nouveaux modèles de géodonnées et à la définition des marges de manœuvre. La direction de la mise en œuvre consécutive incombe clairement à la Confédération. Il lui appartient alors d'assumer cette responsabilité.

Christian Dettwiler, ing. géom. brev.
Amt für Geoinformation des Kantons Thurgau
christian.dettwiler@tg.ch