Zeitschrift: Cadastre : revue spécialisée consacrée au cadastre suisse

Herausgeber: Office fédéral de topographie swisstopo

Band: - (2022)

Heft: 38

Artikel: Un bilan positif pour le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière

Autor: Käser, Christoph

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-965707

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

Un bilan positif pour le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière

Le Conseil fédéral a approuvé le rapport d'évaluation du cadastre RDPPF lors de sa réunion du 12 janvier 2022. Ce rapport établit que le cadastre RDPPF a atteint ses objectifs et s'est révélé fonctionnel. Grâce à ce cadastre, les informations foncières de droit public peuvent être obtenues efficacement et de manière centralisée.

Les informations du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) accroissent la sécurité du droit en matière de propriété foncière et rendent la recherche bien plus efficace qu'elle ne l'était auparavant en la centralisant. Le cadastre permet en effet au public d'accéder aux restrictions de droit public à la propriété foncière qui affectent un bien-fonds, sous une forme actualisée et fiable.

Le rapport désormais disponible répond à l'obligation légale d'une évaluation du cadastre RDPPF à la fin de l'année 2021. Il montre que le cadastre est en service dans tous les cantons depuis 2021, sur la totalité de leur territoire et peut être consulté via Internet. Le rapport confirme en outre la nécessité, l'opportunité, l'efficacité et l'efficience économique du nouveau cadastre.

Introduction du cadastre RDPPF

Durant la phase d'introduction, les 17 restrictions de droit public à la propriété foncière les plus importantes (sachant qu'on en dénombre plus de 150) ont été intégrées dans le cadastre RDPPF. Elles sont issues de huit catégories différentes dont l'aménagement du territoire, les sites pollués, l'eau, le bruit ou l'approvisionnement et l'élimination.

En ce qui concerne les données, le plan d'affectation est la pièce maîtresse du cadastre RDPPF. Fin 2021, ce plan était mis en ligne dans 1997 communes, ce qui représente 92 % d'entre elles, 92 % de la superficie et 91 % de la population du pays (cf. figure 1).

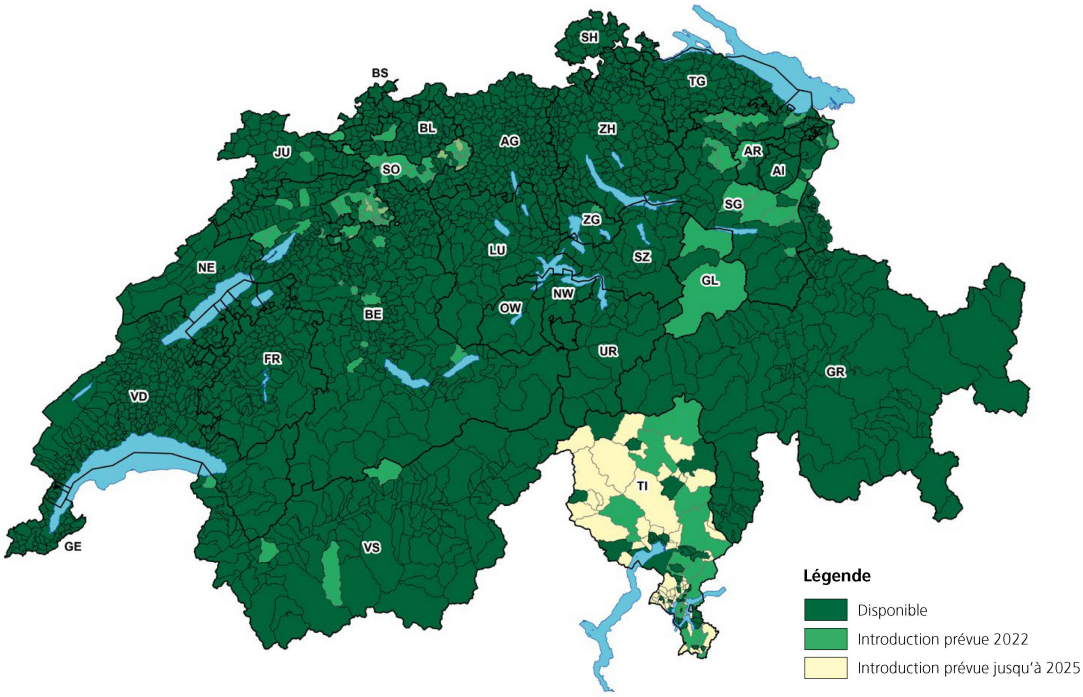

Figure 1: la disponibilité des plans d'affectation à la fin 2021

Une introduction au cadastre RDPPF en seulement 44 secondes.

L'introduzione del Catasto RDPP in 44 secondi!

Le cadastre RDPPF sera complété par six thèmes supplémentaires d'ici à 2023. Il s'agira notamment des zones réservées, des réserves forestières et de l'espace réservé aux eaux.

Ce cadastre est de plus en plus utilisé depuis sa mise en service en 2014. En 2021, 1 027 000 extraits PDF ont été obtenus dans toute la Suisse.

Le financement du cadastre RDPPF est assuré conjointement par la Confédération et les cantons. Depuis le début de son introduction en 2012, la Confédération et les cantons ont investi environ 60 millions de francs au total, la contribution fédérale s'élevant à environ 22 millions de francs.

Evaluation du cadastre RDPPF

Le mandat d'évaluation est régi par l'article 43 LGéo[1].

Loi sur la géoinformation, article 43 Evaluation

[1] Le Conseil fédéral examine, dans un délai de six ans à compter de l'introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière, la nécessité de ce dernier, son opportunité, son efficacité et son efficience économique.

[2] Il établit un rapport destiné à l'Assemblée fédérale et y présente les changements qui s'imposent.

L'organisme d'accompagnement du cadastre RDPPF a rédigé le rapport d'évaluation remis au Conseil fédéral sur la base de l'enquête 2021 de la société INTERFACE.

En 2016, la société INTERFACE a élaboré un système d'indicateurs permettant d'évaluer la nécessité, l'opportunité, l'efficacité et l'efficience économique du cadastre RDPPF, puis a réalisé une enquête servant de mesure de référence. Les réponses aux questions ayant servi à l'évaluation de huit indicateurs résultent de requêtes aléatoires d'informations RDPPF, d'une enquête téléphonique auprès d'un échantillon de population, d'enquêtes en ligne auprès de huit groupes professionnels ciblés (communes, notaires, offices du registre foncier, secteur immobilier, bureaux d'aménagistes, d'architectes et de géomètres, services cantonaux) ainsi que d'informations fournies par les cantons à propos de l'utilisation et des coûts du cadastre.

En 2021, la société INTERFACE a procédé à une nouvelle enquête dont voici les résultats:

- Le cadastre RDPPF a fondamentalement atteint ses objectifs. Les résultats positifs déjà constatés en 2016/17 pour les cantons pilotes se sont encore améliorés par endroits et le tableau est le même dans les cantons qui ont introduit le cadastre plus tard.
- La nécessité de l'introduction est acquise et le cadastre s'est révélé fonctionnel, tant pour les groupes professionnels ciblés que pour la fraction de la population concernée.
- Les frais consentis pour la mise en place et l'exploitation du cadastre sont largement compensés par les gains d'efficacité obtenus par les groupes professionnels ciblés, ce qui conduit également à une évaluation positive de l'efficience économique (cf. figure 2). Dans son évaluation, INTERFACE estime que les économies réalisées dépasseront les dépenses consenties pour le cadastre au bout de trois années de fonctionnement complet.

Organisme d'accompagnement du cadastre RDPPF

L'introduction et la poursuite du développement du cadastre RDPPF requièrent une coordination très poussée, tant du point de vue organisationnel que technique. C'est pourquoi swisstopo a institué un organisme chargé d'accompagner la mise en œuvre. Cet organe

- a coordonné et suivi l'évolution de l'introduction du cadastre RDPPF dans les cantons et
- a rédigé un rapport remis au Conseil fédéral à la fin 2021 (et destiné à l'Assemblée fédérale), portant sur la nécessité, l'opportunité, l'efficacité et l'efficience économique du cadastre RDPPF en y formulant des propositions de modification de l'OCRDP[2].

Composition de l'organisme d'accompagnement:

Représentants de la Confédération désignés par swisstopo:

- Marc Nicodet, responsable du domaine Géodésie et Direction fédérale des mensurations cadastrales, président
- Alain Buogo, responsable de COSIG, swisstopo
- Christoph Käser, secrétaire, domaine Géodésie et Direction fédérale des mensurations cadastrales, (sans droit de vote)

Représentants de la Confédération désignés par l'Organe de coordination de la géoinformation au niveau fédéral GCS:

- Rolf Giezendanner, Office fédéral du développement territorial ARE
- Tom Klingl, Office fédéral de l'environnement OFEV

Représentants des cantons:

- Bernhard Künzler, canton de Berne, Conférence suisse des aménagistes cantonaux COSAC
- Thomas Hardmeier, canton de Berne, Conférence des services cantonaux de la géoinformation et du cadastre CGC
- Daniel Käser, canton de Fribourg, Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement de Suisse

Représentant(e)s des communes:

- Christine Früh Schlatter, ville de Berne
- Reto Conrad, ville de Coire

[1] Loi fédérale sur la géoinformation (loi 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

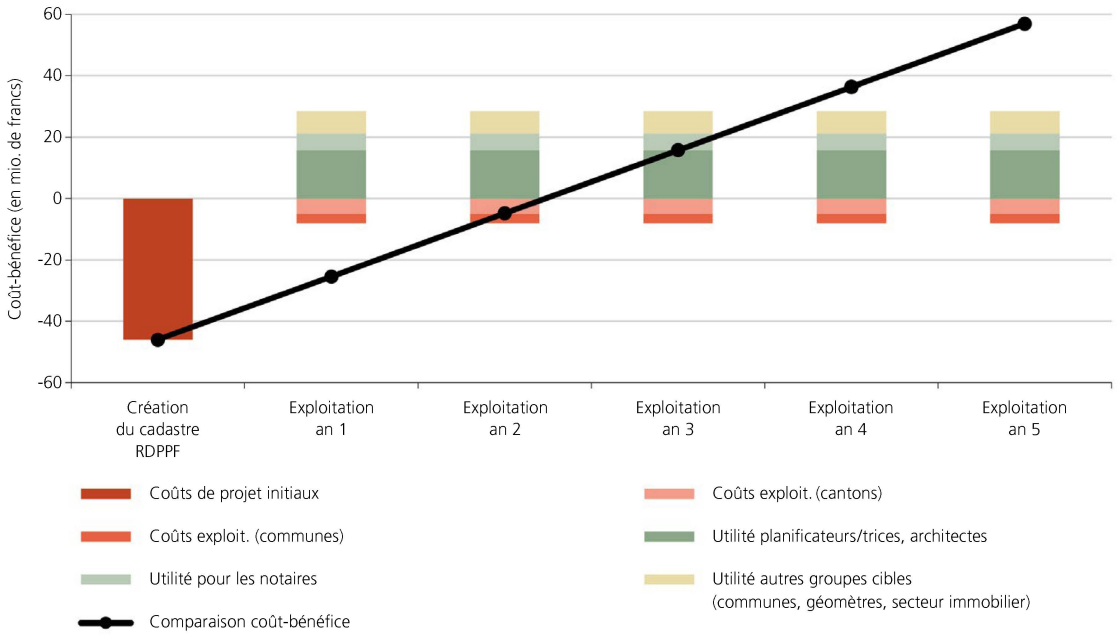

Figure 2: l'efficience économique du cadastre RDPPF

- Toutefois, l'essentiel des gains d'efficacité profitera aux utilisateurs privés et non au secteur public. L'efficacité du cadastre est évidente dans divers domaines et peut aussi être considérée comme acquise.
- Compte tenu de l'utilisation élevée et accrue, on déplorera le fait que l'introduction présentait encore des lacunes fin 2021, contrairement à ce qui était prévu.

Bilan de l'enquête 2021 d'INTERFACE

INTERFACE émet les recommandations suivantes sur la base de l'enquête 2021:

- Même dans les cantons où le cadastre est utilisable depuis un certain temps, des activités de communication doivent encore être menées. Il est recommandé d'accorder une attention particulière aux groupes professionnels ciblés, notamment aux bureaux d'aménagistes et d'architectes (où la proportion de personnes ne connaissant pas le cadastre est la plus forte) et aux banques (qui estiment que le cadastre peut leur être d'une grande utilité).
- Bien que les cadastres RDPPF cantonaux soient jugés comme étant (plutôt) conviviaux, certains utilisateurs ont signalé des problèmes de clarté/de navigation dans les menus. Des difficultés techniques telles que des erreurs d'affichage et des crashs système ont également été évoquées. Pour plus de convivialité, ces problèmes doivent être traités et résolus dans les cantons. Etant toujours spécifiques à un canton et à un système, il n'est pas possible d'émettre une recommandation de portée générale les concernant. Il est toutefois recommandé aux cantons de rendre l'utilisation du cadastre RDPPF aussi simple et claire que possible, à tous les stades de son développement. Le potentiel des différentes solutions cantonales devrait être exploité par le biais d'un mécanisme d'échange d'informations (en tandem par exemple): un organisme responsable du cadastre d'un canton fournit à l'un de ses pairs (qui agit de même envers lui) un bilan consolidé des retours des utilisateurs et des informations sur les mesures introduites pour gagner en convivialité.
- Les groupes professionnels ciblés verraient d'un très bon œil que toutes les informations publiques sur un bien-fonds (RDPPF, registre foncier, mensuration officielle) puissent être consultées en un même endroit via un portail unique. Au vu des résultats de l'évaluation, on peut estimer qu'un tel système avec des informations foncières d'ampleur nationale permettrait des gains d'efficacité supplémentaires pour les groupes ciblés. Il est recommandé de faire avancer les travaux en cette matière.

Bilan du point de vue de l'organisme d'accompagnement

A ses yeux, le bilan de l'introduction du cadastre RDPPF peut être résumé ainsi:

- *Le cadastre RDPPF a fait ses preuves*
  Tant les pouvoirs publics que les groupes professionnels ciblés apprécient le cadastre RDPPF et ne peuvent plus s'en passer dans leur travail quotidien. Son accès facile évite de devoir se rendre dans les archives ou auprès des services officiels.

- *Le cadastre RDPPF répond aux besoins*
  Le besoin en données numériques fiables croît (la densification des constructions nécessite par exemple de bonnes bases pour la planifier) et le cadastre RDPPF y répond bien. Ce cadastre s'inscrit dans la logique de la stratégie suisse de cyberadministration parce qu'il accorde clairement la primauté au numérique et que ses données viennent également en soutien de processus voisins.

- *Il permet un accès simple aux informations foncières*
  L'URL www.cadastre.ch permet d'accéder facilement au cadastre RDPPF à l'échelle nationale. Il peut aussi être consulté sur Internet au niveau cantonal. Un accès centralisé simple à cet outil est ainsi proposé au grand public tout comme au monde économique, ce qui permet de s'affranchir de démarches lourdes. L'information est complète, fiable, compréhensible dans toute la Suisse et disponible 24 h/24 en ligne. Les communes saluent un système qui contient toutes les informations essentielles sur la situation juridique d'une portion de leur territoire.

- *La sécurité juridique est renforcée grâce à des informations contraignantes*
  Le traitement des données est régi de manière transparente et fiable grâce aux processus convenus pour les données et la mise à jour. Lorsque des modifications sont entreprises, les processus sont bien définis et aisément compréhensibles. Pour l'organisme responsable du cadastre, il est ainsi clairement établi et documenté que les données qu'il publie sont juridiquement valables. Grâce à ces processus bien définis, les restrictions de droit public à la propriété foncière bénéficient d'une sécurité juridique accrue.

  Les données RDPPF numériques ont force juridique dans de premiers cantons qui utilisent aussi le cadastre RDPPF comme organe de publication. Ces étapes permettent un nouveau gain significatif en termes de sécurité juridique.

- *Le cadastre RDPPF simplifie les processus de décision de l'administration publique*
  L'accès aux restrictions de droit public à la propriété foncière pertinentes est également simplifié au sein des autorités. L'administration peut accéder facilement et rapidement aux informations dont elle a besoin, via des géodonnées ou dans le texte d'un acte. Cela simplifie considérablement les processus de décision.

- *La tâche commune et l'organisation de l'introduction étaient appropriées*
  Le cadastre RDPPF a fait ses preuves en tant que tâche commune de la Confédération et des cantons. Les cantons ont apprécié la marge de manœuvre et les possibilités d'aménagement que le pilotage de la Confédération leur a accordées pour le déroulement des projets cantonaux, notamment lors de la première étape. Celles-ci ont notamment permis de tenir compte des réalités et des besoins de l'administration cantonale et des communes. Cela s'est fait au détriment d'une solution uniforme pour toute la Suisse. L'introduction par étapes, d'abord dans les cantons pilotes et ensuite seulement dans toute la Suisse, était appropriée et a fait ses preuves. De l'expérience a ainsi pu être acquise en matière de mise en œuvre dans quelques cantons et ce vaste savoir a pu être mis à la disposition de tous ensuite.
  L'introduction était en premier lieu un projet d'organisation, car de très nombreux services devaient être impliqués. La technologie informatique à utiliser était certes exigeante, mais elle était moderne et surtout bien établie. Les risques liés à la mise en œuvre ont ainsi pu être considérablement réduits.

- *Le cadastre RDPPF est ouvert aux extensions futures*
  Le système du cadastre RDPPF présente une architecture de système informatique prometteuse au niveau cantonal, sur laquelle il convient de miser encore davantage.
  L'enquête 2021 a montré que la combinaison d'informations du cadastre RDPPF avec des données du registre foncier est de plus en plus souhaitée (exemple: qui est le propriétaire d'un bien-fonds?). Tenant compte du principe de gestion à la source, le cadastre RDPPF apporte sa contribution à un futur portail d'informations foncières complètes en donnant un aperçu sûr de l'intégralité des droits et des obligations qui grèvent un bien-fonds.

- *Les frais et les bénéfices ne concernent pas les mêmes groupes*
  Si les frais inhérents à la mise en place du système étaient importants, ils se situaient toutefois dans

le cadre attendu. Les frais d'exploitation résultants peuvent désormais être bien supportés par toutes les parties. Les coûts de numérisation, parfois considérables, ont dû être supportés par les services concernés. C'était prévu ainsi par le droit en vigueur.
Les bénéfices ne profitent pas aux acteurs qui ont dû supporter les coûts, mais d'abord au secteur privé. Le négoce de terrains, le secteur immobilier, les bureaux d'aménagistes et d'architectes tirent grandement profit des bases numériques fiables des pouvoirs publics sans participer à leur financement.

- *La couverture territoriale complète n'est pas encore atteinte*
  Fin 2021, le cadastre RDPPF ne couvrait pas encore intégralement le territoire national. La couverture complète ne sera atteinte que dans deux à trois ans. La pièce maîtresse de ces travaux est le plan d'affectation. Sa mise à jour est exigeante et certaines communes l'ont remis à l'enquête. A la suite d'oppositions, certaines intégrations dans le cadastre RDPPF ont été retardées.

- *Les doublons avec le registre foncier sont gênants*
  Le droit fédéral actuel autorise l'inscription des RDPPF aussi bien dans le registre foncier que dans le cadastre RDPPF. Seules les restrictions qui ne sont pas déjà inscrites au registre foncier peuvent figurer dans le cadastre RDPPF. En général, les données du registre foncier ne sont pas d'accès public. Dans le cadastre RDPPF, les 17 thèmes RDPPF sont accessibles à tous et à tout moment sur Internet. Si quelqu'un veut avoir une vue d'ensemble complète de toutes les RDPPF grevant un bien-fonds, il doit consulter aussi bien le registre foncier que le cadastre RDPPF (cf. figure 3). Cet état de fait est difficilement explicable et devrait être mieux réglé, par exemple en faisant figurer toutes les RDPPF dans le cadastre RDPPF et en les retirant systématiquement du registre foncier. Dans le cas de certaines RDPPF (par ex. sites contaminés), un renvoi du registre foncier vers le cadastre RDPPF est approprié et suffisant.

- *En matière de responsabilité, la cible a été manquée*
  Lors de la conception initiale du cadastre RDPPF, on a supposé des parallèles forts avec le registre foncier. C'est la raison pour laquelle la responsabilité est régie ainsi à l'article 18 LGéo. Ce faisant, on a insuffisamment tenu compte du fait qu'une RDPPF ne tire pas sa validité juridique de son inscription au cadastre RDPPF, mais qu'elle lui a été accordée bien en amont par l'organe compétent de la Confédération, du canton ou de la commune. L'article sur la responsabilité doit maintenant être corrigé.

- *Aborder le thème des restrictions qui lient les autorités*
  Dans le cadre des procédures d'autorisation de construire, les autorités vérifient partout en Suisse la présence éventuelle d'autres restrictions liant les autorités, par exemple dans les plans directeurs et sectoriels ou en vertu de la protection de monuments historiques. Elles sont généralement inconnues du requérant pour qui ces procédures et ces contrôles sont d'autant plus déconcertants qu'il ne s'y attend pas.
  Il serait souhaitable, lors de l'examen d'une demande de permis de construire, que la liste des contrôles possibles soit préalablement communiquée au requérant, afin qu'il puisse en tenir compte dans sa demande et éviter ainsi des allers-retours inutiles.
  Toutefois, il n'est pas toujours possible de localiser les définitions des plans directeurs et des plans sectoriels à la parcelle près.

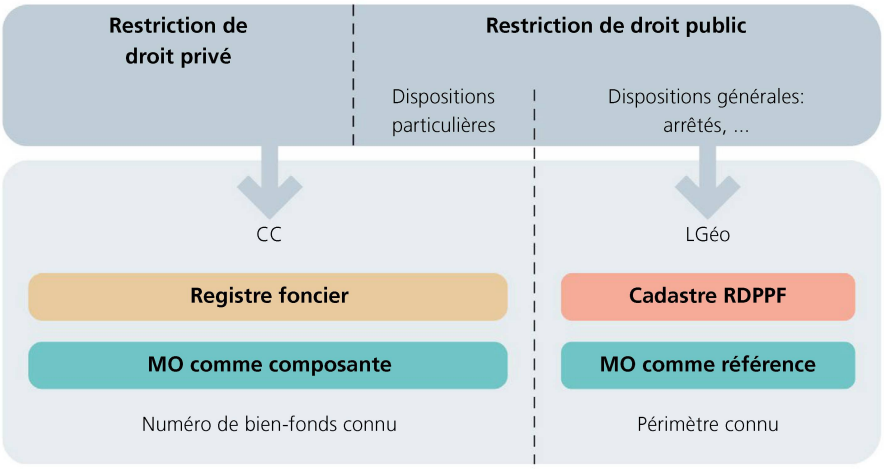

Figure 3: représentation graphique des doublons avec le registre foncier

Propositions de modifications nécessaires
Les propositions suivantes sont avancées concernant les modifications à apporter à la loi sur la géoinformation:

- *Eliminer les doublons avec le registre foncier*
  Des propositions d'adaptation de l'article 16 LGéo doivent être évaluées dans le cadre d'une analyse juridique approfondie. Ces adaptations devraient tenir compte des dispositions de l'article 962 CC et de l'article 129 ORF et éliminer les doublons pour les RDPPF.
- *Suppression de la règle régissant la responsabilité*
  La norme de responsabilité établie à l'article 18 LGéo pour la gestion du cadastre RDPPF repose sur des prescriptions erronées et ne remplit pas son objectif. Il est proposé de supprimer cet article sans le remplacer.
- *Préparer le portail donnant accès aux informations foncières, restrictions liant les autorités comprises*
  Le cadastre RDPPF doit être complété de telle manière que ses contenus puissent également être publiés dans un futur portail donnant accès aux informations foncières, restrictions liant les autorités comprises.

Ces propositions de modification vont d'abord être examinées par un groupe de travail restant encore à constituer. Ensuite, des modifications appropriées de la loi sur la géoinformation seront présentées au Conseil fédéral avant la fin de l'année 2023.

Christoph Käser, dipl. Ing. ETH
Géodésie et Direction fédérale des mensurations cadastrales
swisstopo, Wabern
christoph.kaeser@swisstopo.ch