

Zeitschrift: Cadastre : revue spécialisée consacrée au cadastre suisse
Herausgeber: Office fédéral de topographie swisstopo
Band: - (2017)
Heft: 24

Artikel: Le cadastre RDPPF en voie d'introduction dans le pays tout entier
Autor: Graeff, Bastian
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-871434>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 22.12.2024

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

Le cadastre RDPPF en voie d'introduction dans le pays tout entier

Le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) devra couvrir tout le territoire national le 1^{er} janvier 2020 au plus tard. Au printemps 2017, il est d'ores et déjà en exploitation dans un cinquième environ des communes suisses.

L'introduction de ce cadastre incombe aux cantons et tous n'ont pas nécessairement les mêmes priorités concernant les infrastructures à déployer. Le présent article fournit donc une vue d'ensemble de la conception et de la réalisation des cadastres sur la base des concepts d'introduction élaborés par les cantons.

Comparé à d'autres (au registre foncier par exemple), le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) est de création relativement récente. Il est instauré par le droit fédéral puisqu'il se fonde sur les articles 16 à 18 LGéo¹. Il devra par ailleurs couvrir l'intégralité du territoire national le 1^{er} janvier 2020 au plus tard, en vertu des dispositions de l'article 26 OCRDP².

Si le registre foncier a principalement pour objet de décrire la propriété foncière au sens de l'article 655 ss. CC³ et les restrictions de droit civil pouvant la grever, le cadastre RDPPF vise à établir une documentation systématique et complémentaire des restrictions de droit public à la propriété foncière. Dans cette optique, le Conseil fédéral a dressé une première liste de dix-sept restrictions de droit public à la propriété foncière devant figurer au cadastre RDPPF. Si ce dernier n'est aucunement exhaustif (tous les types de restrictions de droit public à la propriété foncière n'y sont pas inscrits), la sélection opérée comprend toutefois les restrictions majeures grevant les biens fonciers.

L'article 34 alinéa 2 LGéo stipule que les cantons sont compétents pour la tenue du cadastre RDPPF. L'introduction s'effectue en deux étapes, comme le prévoit l'article 26 OCRDP. Les cantons dits pilotes de Zurich, Berne, Obwald et Nidwald, Thurgovie, Neuchâtel, Genève et du Jura ont introduit le cadastre dès 2014, les autres cantons ayant démarré l'introduction à partir de 2016.

Marge de manœuvre des cantons en matière d'organisation

Les cantons bénéficient d'une certaine marge de manœuvre au niveau de l'organisation et de la spécification du cadastre RDPPF puisque sa tenue relève fondamentalement de leur compétence. En conséquence, il n'y aura pas un cadastre RDPPF unique couvrant la Suisse

entière, mais une mosaïque de versions différentes, 26 au plus. La Confédération prescrit des exigences minimales et des conditions-cadre. Durant la phase pilote, entre 2012 et 2015, les huit cantons de la première étape avaient déjà suivi des démarches ou fixé des priorités différentes pour l'organisation de leurs cadastres respectifs. Les cantons de la seconde étape ont pu tirer profit des expériences acquises par les cantons pilotes et inclure les approches les plus favorables pour eux dans leurs propres concepts d'introduction.

A de rares exceptions près, les cantons disposent désormais d'un concept d'introduction du cadastre RDPPF approuvé et ont d'ores et déjà démarré les travaux de réalisation et d'introduction. A la date du 1^{er} juin 2017, le cadastre RDPPF était en exploitation dans 414 communes (sur un total de 2255) réparties sur huit cantons (dans les cantons pilotes précités, mais également à Lucerne et en Valais). Cela représente environ 20 % des communes de Suisse. Toutefois, aucun des cadastres RDPPF n'a encore fait l'objet d'une réception définitive par la Confédération, seul un test de réception du cadastre ayant eu lieu à Obwald et à Nidwald.

Prescriptions fédérales pour le cadastre RDPPF

Les prescriptions fédérales relatives à l'organisation du cadastre RDPPF résultent pour l'essentiel des dispositions légales (surtout les art. 16 à 18 LGéo et l'OCRDP) et du guide du cadastre RDPPF⁴, lequel comprend des instructions complémentaires édictées par la Direction fédérale des mensurations cadastrales en sa qualité de service fédéral chargé de la haute surveillance.

Les principales prescriptions de la Confédération sont les suivantes:

- Le cadastre RDPPF propose un système d'information rapporté aux parcelles (extrait statique et dynamique).
- Les données du cadastre RDPPF ont une validité juridique, la coïncidence entre le plan et la décision constitutive du droit doit donc être garantie.

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

³ Code civil suisse (CC), RS 210

⁴ Cf. www.cadastre.ch → Cadastre RDPPF → Guide du cadastre RDPPF ou directement www.cadastre.ch/rdppf

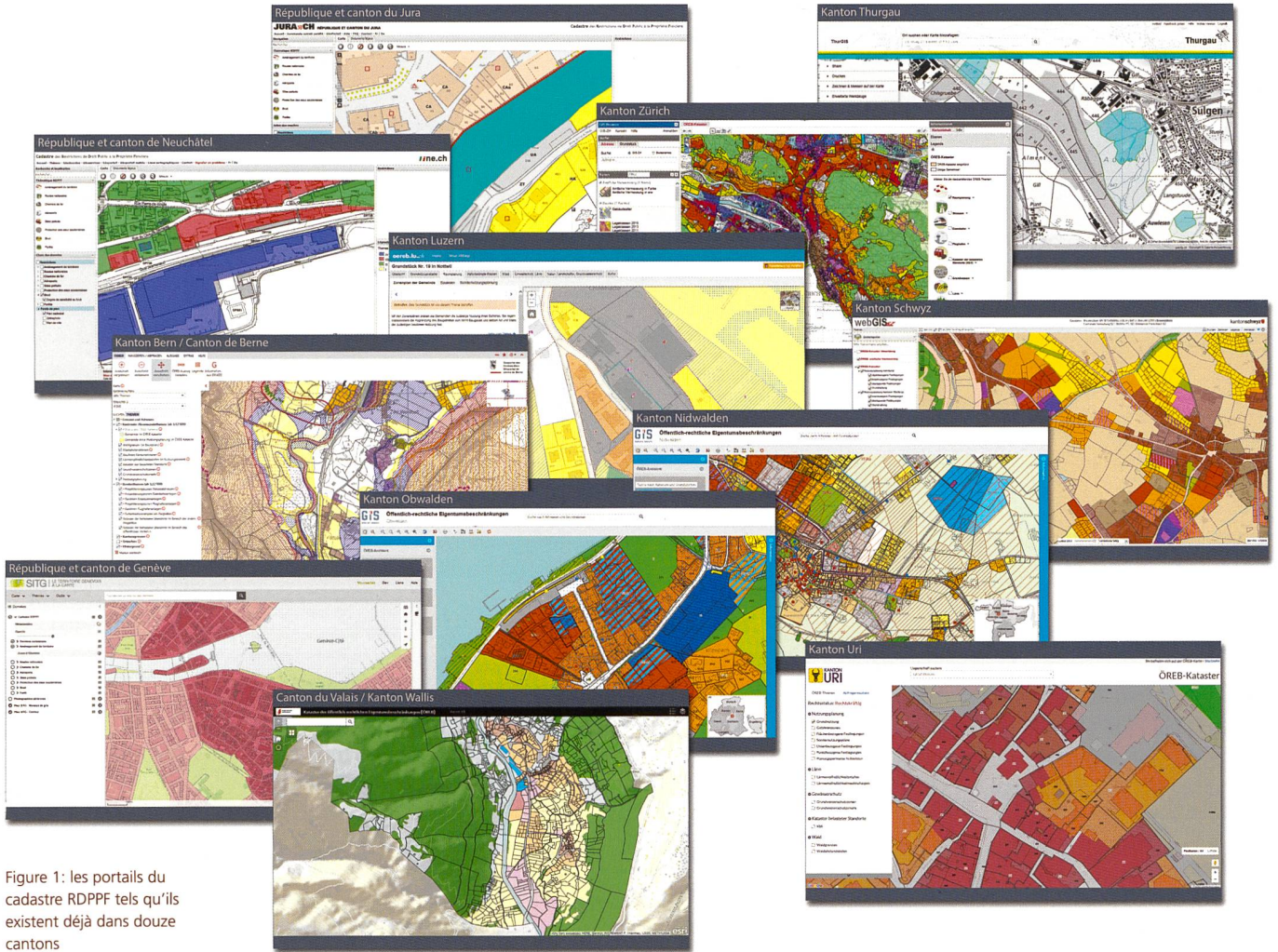


Figure 1: les portails du cadastre RDPPF tels qu'ils existent déjà dans douze cantons

- Le cadastre RDPPF doit être complet en termes de contenu. L'absence d'une RDPPF sur la parcelle concernée doit pouvoir être justifiée de manière explicite (effet de publicité négatif).
- Le cadastre RDPPF doit non seulement permettre d'accéder aux géodonnées, mais aussi aux décisions.
- L'accès au cadastre RDPPF s'effectue via un portail; le portail cantonal doit permettre une mise en réseau et une intégration via www.cadastre.ch.
- Le canton désigne un organisme responsable du cadastre, chargé de garantir son exploitation dans le respect des exigences posées.

A l'heure actuelle, le cadastre RDPPF tel que la Confédération le conçoit comprend toujours dix-sept géodonnées de base relevant du droit fédéral, explicitement désignées: dix d'entre elles sont mises à disposition par des offices fédéraux:

	Routes nationales: zones réservées et alignements (2 jeux de géodonnées de base)
	Chemins de fer: zones réservées et alignements (2 jeux de géodonnées de base)
	Aéroports: zones réservées, alignements et plan de la zone de sécurité (3 jeux de géodonnées de base)
	Sites pollués: cadastre des sites pollués – domaine militaire/ des aérodromes civils / des transports publics (3 jeux de géodonnées de base)

Les sept autres géodonnées de base sont fournies par les cantons.

	Aménagement du territoire: plans d'affectation cantonaux et communaux (1 jeu de géodonnées de base)
	Protection des eaux souterraines: zones et périmètres de protection des eaux souterraines (2 jeux de géodonnées de base)
	Bruit: degré de sensibilité au bruit dans les zones d'affectation (1 jeu de géodonnées de base)
	Forêt: limites statiques de la forêt et distances par rapport à la forêt (2 jeux de géodonnées de base)
	Sites pollués: cadastre des sites pollués (1 jeu de géodonnées de base)

Jusqu'à présent, la législation fédérale n'a attribué aucune fonction particulière au cadastre RDPPF, impliquant une intervention impérative dans d'autres processus administratifs ou de transfert de données (en matière d'autorisations de construire par exemple). L'article 17 LGéo stipule simplement que le contenu du cadastre RDPPF est réputé connu. Le droit fédéral n'a pas non plus exigé, jusqu'à aujourd'hui, de correction telle de la part du registre foncier, qu'il puisse être renoncé aux mentions relevant du droit public qui y sont portées et renvoyant au cadastre RDPPF. Enfin, la fonction d'organe officiel de publication (art.16 OCRDP) prescrite par la Confédération n'a qu'un caractère facultatif.


													
	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL
Etape	1	1	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2
Concept approuvé (1.6.2017)			●	●	●			●				●	●
Nombre de communes déjà incluses (1.6.2017)	45/168 (27%)	50/351 (14%)	83/83 (100%)	0/20 (0%)	0/30 (0%)	7/7 (100%)	11/11 (100%)	0/3 (0%)	0/11 (0%)	0/136 (0%)	0/109 (0%)	0/3 (0%)	0/86 (0%)
Couverture territoriale complète (année)	2019	2019	2017	2018	2019	2015	2014	2019	2019	a. l. ¹	2019	2018	2019
Saisie des données	centralisée par 7 OCTC ²	décentralisée	centralisée	centralisée	décentralisée	centralisée	centralisée	centralisée	décentralisée	a. l.	a. l.	centralisée	décentralisée
Organisme responsable du cadastre	canton	canton	canton	Lisag AG	canton	GIS-Daten AG	GIS-Daten AG	canton + soutien externe	canton	canton	canton	canton	canton
Extension par d'autres RDPPF (nombre de géodonnées de base suppl.)	7	0	2	6	1	5	12	0	0	a. l.	a. l.	12	2
Intégration de RDPPF projetées	oui	non	non	oui	non	non	non	non	non	a. l.	a. l.	oui	non
Utilisation comme organe officiel de publication	prévue	non	non	oui	non	non	non	non	non	a. l.	a. l.	oui	non

Figure 2: données de structure du cadastre RDPPF des cantons (provenant des rapports de phase Conception des cantons et complétées par d'autres informations)

Concepts cantonaux différents














Les cantons ont tous des motivations différentes d'introduire le cadastre RDPPF d'ici à 2020. Certains d'entre eux proposeront certes cet outil, financé pour moitié par la Confédération, en respectant les exigences légales minimales, mais éprouvent des difficultés à supporter la moitié des frais d'exploitation de ce cadastre, l'autre moitié étant prise en charge par la Confédération. L'énergie à déployer pour convaincre les participants varie aussi d'un canton à l'autre, en fonction par exemple du degré d'autonomie dont bénéficient les communes, sachant que la réalisation du cadastre RDPPF nécessite une bonne collaboration avec elles. D'autres cantons en revanche voient dans le nouveau cadastre RDPPF un moyen de simplifier des processus administratifs ou de transfert de données et s'engagent avec plus d'ardeur en faveur de son introduction. C'est par ailleurs au niveau des conditions prévalant avant l'introduction que les disparités entre cantons sont les plus flagrantes. Une couverture territoriale incomplète par la mensuration officielle au standard MO93 constitue tout autant un défi qu'un plan d'affectation qui n'est pas encore précis à la parcelle près ou qui ne présente que peu de points communs avec la mensuration officielle au niveau de la saisie de ses données (tant en termes de méthode

que de contenu). Les plans d'affectation mettent par ailleurs les cantons au défi de pouvoir justifier la validité juridique de leur état actuel (plans et dispositions juridiques associées), notamment lorsque les versions du canton, des communes et des aménagistes divergent.

Tous les cantons ou presque vont réaliser le cadastre RDPPF au sein des infrastructures de géodonnées cantonales existantes, mais doivent organiser en plus l'intégration technique des dispositions juridiques et des décisions de droit revêtant de l'importance pour le cadastre RDPPF. Cette intégration de la partie juridique et la mise en place d'un système d'annonces fiable, afin que les géodonnées et les décisions RDPPF en vigueur soient publiées de manière aussi synchronisée que possible dans le cadastre RDPPF, constitue un défi de taille, de nature organisationnelle bien plus que technique, pour les organismes responsables du cadastre. La vérification juridique et simultanément technique des plans existant jusqu'alors, même s'ils sont déjà disponibles sous forme numérique et sont basés sur des modèles, ainsi que la mise en relation des géodonnées RDPPF avec les dispositions juridiques associées mobilisent des ressources importantes et nécessitent beaucoup de temps.

¹ a. l. = aucune indication

² OCTC = Organisme chargé du traitement du cadastre

													
	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
Etape	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	1	1	1
Concept approuvé (1.6.2017)	●		●					●		●			
Nombre de communes déjà incluses (1.6.2017)	0/26 (0%)	0/20 (0%)	0/6 (0%)	0/77 (0%)	0/112 (0%)	0/213 (0%)	80/80 (100%)	0/130 (0%)	0/309 (0%)	1/126 (1%)	36/36 (100%)	45/45 (100%)	56/57 (98%)
Couverture territoriale complète (année)	2018	2019	2019	2019	2019	a. l.	2016	2019	2019	2019	2014	2015	2017
Datenerfassung	décentralisée	a. l.	centralisée	a. l.	décentralisée	a. l.	décentralisée	décentralisée	a. l.	centralisée	centralisée	centralisée	décentralisée
Organisme responsable du cadastre	canton	a. l.	canton	canton	canton	canton	canton	canton	canton	canton	canton	canton	canton
Extension par d'autres RDPPF (nombre de géodonnées de base suppl.)	8 (dès 2020)	a. l.	4	a. l.	0	a. l.	0	1	a. l.	0	0	0	0
Intégration de RDPPF projetées	non	a. l.	non	a. l.	non	a. l.	non	non	a. l.	non	non	non	non
Utilisation comme organe officiel de publication	non	a. l.	non	a. l.	non	a. l.	non	non	a. l.	non	non	prévue	non

Organisation de la préparation des données

Si les cantons prévoient presque tous une infrastructure centralisée pour les données du cadastre RDPPF, on note des différences au niveau de l'organisation de la préparation des données. Elle peut être totalement centralisée par le canton, comme à Neuchâtel, confiée à un nombre restreint d'organismes certifiés chargés du traitement du cadastre, comme à Zurich, ou décentralisée comme dans le canton de Bâle-Campagne, où elle est du ressort des services compétents pour les données du cadastre RDPPF.

Tenue du cadastre

Dans la plupart des cas, l'organisme responsable du cadastre est un service de l'administration cantonale. Seuls les cantons les plus petits ont besoin d'une aide extérieure, que ce soit en totalité (comme à Obwald et à Nidwald avec GIS-Daten AG ou à Uri avec Lisag AG) ou uniquement en partie (à Glaris avec un mandataire externe). Une délégation à la Confédération, comme pour la mensuration officielle, n'est pas prévue pour l'organisme responsable du cadastre RDPPF.

Extensions cantonales

Bon nombre de cantons ont déjà étendu le cadastre RDPPF au-delà des exigences minimales formulées par la Confédération ou en ont déjà enrichi les fonctions de leur propre initiative (cf. figure 2 pour des informations détaillées):

- Plusieurs cantons ont complété le cadastre par des thèmes RDPPF supplémentaires relevant du droit fédéral ou cantonal (ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, BS, BL, SH, AI et TI).
- Trois cantons au moins (ZH, UR, BS) vont traiter tous les états projetés des données du cadastre RPPF pour l'ensemble des thèmes et vont pouvoir les représenter en plus au sein du cadastre, par exemple pour mettre en évidence leurs effets juridiques anticipés.
- L'extrait commun au registre foncier et au cadastre RDPPF, lié à une parcelle, va être réalisé à Obwald et à Nidwald.
- Le cadastre RDPPF va servir d'organe officiel de publication dans deux cantons au moins (UR et BS), d'autres cantons prévoyant d'agir de même.
- Le cadastre RDPPF sera géré en trois dimensions (canton de Genève).

Le diable se cache dans les détails...

Les travaux d'introduction menés par les cantons soulèvent beaucoup de nouvelles questions qui ne se sont pas posées durant la phase pilote. Elles occupent pleinement les trois groupes de soutien au sein desquels les cantons se sont organisés pour mieux collaborer entre eux. Voilà quelques questions en mal de réponses:

- la gestion des recours en instance;
- la gestion d'une réserve dont une approbation délivrée par le Conseil d'Etat est assortie: si elle figure bel et bien dans la décision, elle ne peut pas être reproduite par les géodonnées ou ne peut pas l'être assez rapidement;
- la question de la publicité et de la publication par le cadastre RDPPF;
- la représentation et la publication d'états de droit projetés pour l'effet juridique anticipé.

De nombreuses questions ont déjà été résolues dans le cadre des projets prioritaires ou doivent encore l'être au sein d'autres projets de même nature. Cela démontre qu'il n'a pas été possible de répondre à toutes les questions durant la première étape, loin s'en faut. Autrement dit, certains cantons de la première étape peuvent ou doivent désormais se fonder sur des expériences acquises par des cantons de la seconde étape.

Des avantages résultent aussi de l'assistance mutuelle que s'accordent les cantons organisés au sein des groupes de soutien: plusieurs cantons ont pu acquérir ensemble le système d'information juridique dont ils avaient besoin en se partageant les frais de développement. D'autres cantons partagent intégralement l'infrastructure du cadastre RDPPF. Certains prévoient enfin la mise en place d'un portail cantonal commun pour le cadastre RDPPF.

Le projet d'introduction du cadastre RDPPF porte également ses fruits au sein même des cantons: de nombreux processus administratifs ou de transfert de données, des géodonnées et des dispositions juridiques peuvent faire l'objet d'un examen approfondi, des insuffisances existantes sont décelées et il est possible d'y remédier. Le projet d'introduction rapproche enfin tous les participants à tous les niveaux (national, cantonal, local).

Perspectives

Il n'est pas encore certain que toutes les communes de Suisse disposeront effectivement d'un cadastre RDPPF prêt à l'emploi, introduit et ayant fait l'objet d'une réception à la date du 1^{er} janvier 2020. Les activités déployées dans la plupart des cantons nous incitent cependant à penser que l'objectif de la couverture territoriale complète est parfaitement réaliste. Il reste toutefois à souhaiter aux participants issus des cantons et de la Confédération qu'il ne soit pas atteint au détriment de la qualité et de la force probante du cadastre RDPPF, mais grâce à un travail sérieux et rigoureux.

Le cadastre RDPPF se présentera sous de multiples visages en 2020: il n'y aura pas un portail unique, mais un cadastre répondant aux mêmes exigences minimales de la Confédération et décliné en 26 versions différentes. De nombreux éléments constitutifs comme l'extrait statique du cadastre RDPPF bénéficieront d'une présentation homogène. Il reste à espérer que les points communs entre les divers cadastres cantonaux pèseront d'un poids supérieur, dans la perception qu'en auront les utilisateurs, aux touches propres à chaque canton, afin que le cadastre RDPPF acquière une bonne visibilité au plan national et soit bien accepté par tous.

Il reste enfin à espérer que des aspects aussi importants pour le cadastre RDPPF que

- le passage du support juridique du plan (papier) aux géodonnées numériques,
 - l'utilisation obligatoire du cadastre RDPPF pour des processus administratifs tels que les autorisations de construire,
 - la décharge des registres fonciers en matière de mentions et
 - l'utilisation du cadastre RDPPF en tant qu'organe officiel de publication
- soient abordés rapidement après 2020.

Bastian Graeff
Dr. sc. techn. (ETH)
Geomatik + Vermessung Stadt Zürich
bastian.graeff@zuerich.ch