

Le cadastre RDPPF, une histoire à succès

Autor(en): **Nicodet, Marc**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Cadastre : revue spécialisée consacrée au cadastre suisse**

Band (Jahr): - **(2019)**

Heft 31

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-880611>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Le cadastre RDPPF, une histoire à succès

Le Conseil fédéral a mis en vigueur l'ordonnance sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) le 1^{er} octobre 2009, clôturant ainsi plus d'une décennie de préparation. Par ce mandat légal, il donnait également le coup d'envoi pour l'introduction du cadastre RDPPF à l'échelle suisse, prévue pour s'achever à la fin de l'année 2019. Le présent article retrace les origines de ce mandat et décrit les écueils qu'il a fallu éviter durant la mise en œuvre.

Le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) se base sur les travaux menés et les analyses conduites par différents «précurseurs». Leurs idées ou les résultats de leurs études ont été exposés dans des documents qui vont être brièvement présentés ci-dessous. Aujourd'hui encore, ils méritent d'être lus: passionnants, ils attestent de l'esprit novateur et de la clairvoyance de leurs auteurs. Ces rapports sont disponibles sous www.cadastre.ch/rdppf-public → onglet «Rapports».

«Cadastre 2014» – la vision

La première pierre du cadastre RDPPF a été posée en 1998, dans le rapport «CADASTRE 2014 – Vision pour un système cadastral dans le futur»¹. Ses auteurs y avaient formulé six déclarations qu'un système cadastral aurait à respecter demain.

1^{ère} déclaration

Le Cadastre 2014 indiquera la situation légale complète du territoire, y compris les droits et les restrictions de droit public!

A l'avenir, un cadastre couvrant un territoire donné ne se contentera pas d'indiquer les identités des propriétaires, mais reproduira en plus sa situation légale complète, en incluant donc les servitudes, de même que les restrictions de droit public à la propriété foncière et les restrictions qui lient les autorités à prendre en compte. Ce rapport a fait grand bruit dans le monde entier – il a été traduit en 27 langues – et a déclenché, en Suisse aussi, une vague de clarifications.

«Le cadastre spatial du point de vue de l'administration publique» – recommandations principales

Les auteurs du rapport (non traduit) de 2004 intitulé «Raumkataster aus Sicht der öffentlichen Verwaltung»² ont fait des recommandations du point de vue de cinq

administrations. Dans ce rapport, le «cadastre spatial» était défini comme étant un système servant à gérer les données sur les restrictions de droit public à la propriété foncière au côté d'autres données à incidence spatiale, par exemple celles liant les autorités. Le cadastre spatial devait présenter la situation légale du territoire avec une exhaustivité maximale, en combinaison avec le registre foncier et la mensuration officielle. Les cinq principes suivants (traduits ici pour les besoins de cet article) devaient être respectés pour la mise en place d'un tel cadastre:

1. *La maîtrise et le contenu des données sont définis par le droit applicable.*
2. *Les géodonnées doivent être priorisées, c.-à-d. que les données relatives aux restrictions représentables les plus importantes doivent figurer dans le cadastre spatial. Les données pour le cadastre spatial sont sélectionnées en fonction des besoins à satisfaire.*
3. *Une approche nationale est à privilégier.*
4. *Des modèles de données minimaux communs doivent être recherchés. Ils doivent respecter les dispositions légales et se fonder sur des modèles existants.*
5. *Il faut bâtir en s'appuyant sur ce qui existe, en conservant donc les processus ayant fait leurs preuves et en exploitant des synergies.*

Les recommandations principales ont porté sur la définition commune et l'échange de modèles de données minimaux, la mise en place du cadastre spatial par les services spécialisés SIG actuels des cantons et la mise à disposition d'un portail géré par la Confédération (Coordination, services et informations géographiques COSIG, swisstopo), assurant l'interconnexion des données des différentes administrations.

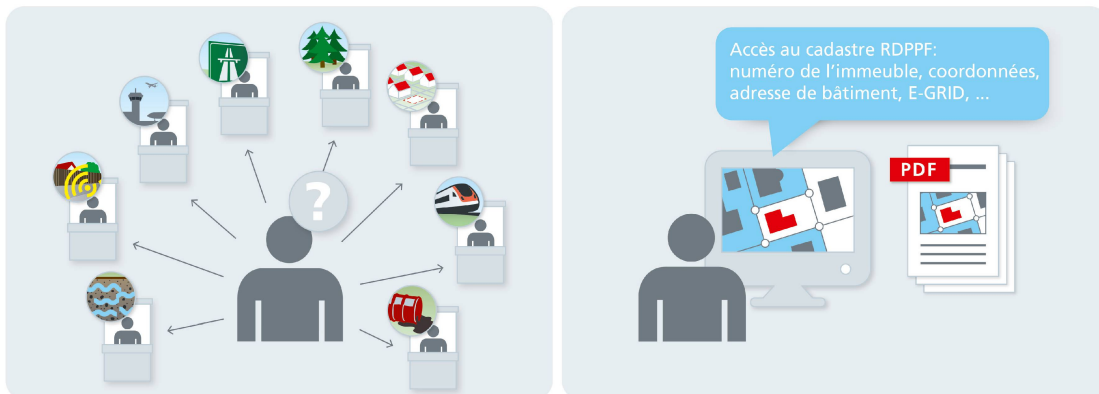
Les recommandations suivantes (traduites pour les besoins de cet article) ont notamment été faites au sujet du mode opératoire et de la gestion d'ensemble des données:

- *Toutes les administrations concernées doivent avoir leur mot à dire lors de la poursuite de l'élaboration du cadastre spatial. C'est le seul moyen de garantir une large acceptation et, finalement, le succès de l'entreprise.*

¹ Jürg Kaufmann, Daniel Steudler, en collaboration avec le groupe de travail 1 de la commission 7 de la FIG

² Richard Meyer, avec la collaboration d'Ivo Leiss, Ernst Basler+Partner, pour le compte du groupe de travail «Systèmes d'information géographique de la Conférence suisse sur l'informatique» (seulement en allemand)

Figure: interactions du cadastre RDPPF avec le modèle-cadre et le modèle de géodonnées minimal



- Toutes les administrations impliquées doivent avoir une idée claire des objectifs d'un cadastre spatial.
- Le plan des zones à bâtir et les plans directeurs doivent être pris en charge en priorité. Le plan du registre foncier (parcelles), le plan d'ensemble et les métadonnées doivent par ailleurs être disponibles.
- Pour ne plus laisser aucune marge d'interprétation, les plans des zones à bâtir doivent être révisés partout où c'est nécessaire afin d'être précis à la parcelle près.

«Les systèmes d'information sur les droits à incidence spatiale et plus particulièrement le cadastre RDPPF» – socle des bases légales et de la mise en œuvre

Placé sous la responsabilité de l'Office fédéral de topographie swisstopo, le groupe SIDIS³ a démarré ses travaux durant l'été 2004. Il avait pour mission d'étudier le problème, récent et encore peu abordé alors, du traitement et de la publication des informations issues des dispositions ayant des incidences spatiales basées sur des décisions de droit public. Son cahier des charges comportait cinq objectifs de natures différentes:

- scientifique: définir plus précisément et de manière exhaustive la notion de restriction de droit public à la propriété foncière (RDPPF) (établissement d'une typologie)
- juridique: définir les conditions juridiques relatives à la sécurité et à l'effet de la diffusion des informations
- technique: définir les voies et moyens permettant de diffuser de manière fiable les informations
- organisationnel: définir de manière exhaustive les partenaires (au niveau fédéral, cantonal, communal, privé) à une telle diffusion d'information et le flux des données et des informations
- financier: définir les coûts financiers et les avantages économiques d'une telle diffusion

Les travaux du groupe SIDIS ont été influencés par l'élaboration en parallèle de la LGéo⁴ et ses conclusions sont à leur tour venues enrichir les projets de lois.

Le rapport final du groupe SIDIS, «Les systèmes d'information sur les droits à incidence spatiale et plus particu-

³ SIDIS: groupe de travail «systèmes d'information sur les droits à incidence spatiale»

⁴ Loi fédérale sur la géoinformation (loi sur la géoinformation, LGéo), RS 510.62

lièrement le cadastre RDPPF», mérite toujours d'être lu. Il apparaît clairement à sa lecture que le groupe à la composition hétérogène – mêlant des représentants de la Confédération et des cantons ainsi que du secteur de la banque et de l'assurance, des ingénieurs, des juristes, des conservateurs du registre foncier et des experts en sciences politiques – a su faire preuve d'une grande clairvoyance. Mais on découvre également à quel point les avis divergeaient concernant le cadastre RDPPF: certains membres du groupe doutaient qu'il soit possible de le réaliser sans recourir au moindre travail de mensuration. D'autres plaidaient en faveur d'une mise en place par étapes avec priorisation des couches de données. Quant aux utilisateurs, ils auraient souhaité disposer d'une palette de RDPPF plus étendue et de la mise en relation avec d'autres informations à incidence spatiale, par exemple avec un cadastre des conduites.

Ces travaux, et bien d'autres études, ont conduit à ce que le cadastre RDPPF soit défini dans la LGéo en 2008 et y bénéficie d'un ancrage juridique, aux articles 16 à 18. Les dispositions d'exécution suivirent à l'automne 2009 dans les ordonnances correspondantes, de même que la définition des 17 thèmes RDPPF et l'échéance d'introduction fixée à fin 2019.

Travaux préparatoires effectués – 1^{ère} étape de l'introduction du cadastre RDPPF

En 2010, les cantons ont été invités à se porter candidats pour la mise en œuvre (1^{ère} étape) du cadastre RDPPF. En 2011, le Conseiller fédéral Ueli Maurer, alors chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS, a décidé que les cantons pilotes seraient ceux de Berne, Genève, Jura, Neuchâtel, Nidwald, Obwald, Thurgovie et Zurich. L'élaboration et la définition du modèle-cadre du cadastre RDPPF se sont déroulées durant la même période. Ce modèle a fait l'objet d'une consultation prenant la forme d'une audition confédérale et a été mis en vigueur en 2011.

Les cantons pilotes ont introduit le cadastre RDPPF sur tout ou partie de leur territoire (pour les cantons de Berne et de Zurich) pour la fin 2015, sur la base de la stratégie du cadastre RDPPF pour les années 2012 à 2015, signée par le chef du DDPS. Les résultats obtenus par les cantons pilotes ont été analysés dans le cadre

de différentes études, avec les conclusions suivantes utiles pour la 2^{ème} étape:

- Tous les cantons pilotes ont pu mettre chacun en place une organisation de l'exploitation et une solution technique qui respectent en tout point les prescriptions fédérales.
- Les conditions propres à chaque canton, telles que sa taille, les limitations au plan politique, l'organisation de son administration, le degré d'achèvement de son infrastructure de géodonnées et l'état des données avant la mise en œuvre du cadastre RDPPF, ont également pesé sur le choix des solutions adoptées et les voies retenues pour atteindre l'objectif assigné. Il est recommandé que les géodonnées et les documents juridiques soient aussi indépendants que possible les uns des autres, afin qu'il ne soit pas nécessaire, en cas de modification des uns, de procéder à des adaptations des autres.
- Les cantons pilotes estiment qu'une vraie valeur ajoutée est apportée par les processus de livraison de données (entre les différents services spécialisés et ayant fait l'objet d'accords écrits) et par la qualité des données, clairement définie dans ce cadre et parfaitement contrôlable. En outre, l'accès direct, à l'échelon national, et l'extrait homogène au plan suisse permettent à tout un chacun d'utiliser simplement le cadastre RDPPF. Il s'ensuit notamment que la situation juridique est mieux connue, d'où un accroissement indirect de la sécurité du droit.
- Les frais sont raisonnables et acceptables. Des économies résultent d'une meilleure organisation de l'administration publique, d'une application plus homogène et mieux harmonisée du droit, de décisions plus rapides et d'un surcroît de compétitivité de la place économique suisse.

La stratégie pour les années 2016 à 2019 a donné le feu vert à la mise en œuvre du cadastre RDPPF sur l'intégralité du territoire, afin qu'il soit introduit partout à la fin 2019.

Mise en œuvre de la 2^{ème} étape – introduction dans la Suisse entière

C'est pour remplir le mandat légal imposant d'évaluer la nécessité, l'opportunité, l'efficacité et l'efficacité économique du cadastre RDPPF qu'une mesure initiale (de référence) a été entreprise durant l'hiver 2016/17, au moyen d'une large enquête menée auprès de la population et de 10 groupes cibles dans 13 cantons. Si les cantons pilotes ont été pris en compte dans ce cadre, l'avis de cantons n'ayant pas encore introduit le cadastre RDPPF a aussi été sollicité. L'évaluation de 2017 a conduit à l'appréciation globale suivante:

- *La nécessité d'une mise à disposition centralisée des données RDPPF sur les géoportails des cantons est admise par les groupes cibles.*
- *Là où il peut d'ores et déjà être utilisé, le cadastre peut être considéré comme étant opportun.*

- *Pour la plus grande partie des utilisateurs du cadastre des groupes cibles professionnels, des gains d'efficacité peuvent être atteints. Une mise en parallèle des frais et des économies permet de porter des appréciations plus fines en termes d'efficacité économique: si l'on sélectionne par exemple trois groupes bien particuliers (communes, notaires, géomètres), les bénéfices annuels accrus qu'ils tirent actuellement du cadastre sont à mettre en balance avec les frais d'exploitation des cantons pilotes.*
- *Une comparaison croisée entre groupes cibles issus de cantons avec et sans cadastre RDPPF illustre notamment les effets déjà déployés par ce dernier.*

Au début de l'année 2020, 20 cantons auront mis en service leur système de cadastre RDPPF (cf. page 7).

Bilan: une histoire à succès

Comme les statistiques d'utilisation le montrent – et l'enquête conduite en 2017 est d'ailleurs venue le confirmer –, le cadastre RDPPF est utilisé et bénéficie d'une réelle notoriété dans les milieux professionnels. De nombreuses études de notaires joignent aujourd'hui un extrait du cadastre RDPPF lorsqu'elles réalisent une transaction foncière, afin que les acheteurs puissent prendre leur décision en toute connaissance de cause.

En termes de déroulement de projet, il s'est avéré que l'introduction du cadastre RDPPF constituait bien plus un défi organisationnel que technique, à savoir parvenir aux informations RDPPF en vigueur et faire apparaître clairement les modifications apportées à ces dernières via des processus convenus entre différents services spécialisés. En ce sens, le cadastre RDPPF constitue réellement un projet d'organisation qui contribue en outre à un surcroît d'ordre dans les restrictions de droit public à la propriété foncière édictées par les différents niveaux administratifs.

Il y a 20 ans, l'idée d'un cadastre RDPPF germe dans le rapport «Cadastre 2014», il y a dix ans, les bases légales appropriées étaient mises en vigueur et aujourd'hui, nous avons le plaisir de célébrer l'introduction du cadastre RDPPF sur tout le territoire. C'est un bien beau succès dont le mérite revient à tous les acteurs impliqués, au premier rang desquels figurent les trois spécialistes en charge du projet au sein de swisstopo, à savoir Christoph Käser (direction), Isabelle Rey et Rolf Zürcher. Un grand merci à eux.

Marc Nicodet, ing. géom. brev.

Géodésie et Direction fédérale des mensurations cadastrales
swisstopo, Wabern
marc.nicodet@swisstopo.ch