

Ordonnance sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP)*

[version 23 du 03.07.2008; prête pour audition publique]

Commentaires du service cantonal de l'information sur le territoire (OIT)

L'OIT en tant qu'organe de coordination cantonal pour les géodonnées est directement concerné par ce projet. Vu l'importance du sujet le dossier a été soumis au Conseil d'Etat pour information et réponse à donner.

D'une manière générale nous ne pouvons qu'approuver ce projet, qui s'inscrit dans la droite ligne de l'administration proche des besoins des citoyens. L'OIT s'inquiète toutefois des charges supplémentaires non négligeables dans certains domaines qu'il occasionne. L'échelonnement en étapes de sa réalisation devrait cependant permettre d'en atteindre les objectifs.

Du point de vue financier, une participation de la confédération aux frais de première acquisition aurait l'avantage de soutenir les domaines en retard et d'accélérer la mise en œuvre générale du projet.

Du point de vue juridique, l'OIT estime que le statut de la foi publique attribué au cadastre RDPPF n'est pas suffisamment précisé par le projet d'ordonnance, ni par le rapport explicatif qui l'accompagne. Il n'est en effet pas tranché si la foi publique doit porter sur les documents de base ayant servi à la numérisation des données, sur les géodonnées elles mêmes (géométrie exacte) ou sur l'extrait (certifié conforme). Ce point doit impérativement être clarifié.

L'OIT insiste sur la mise à disposition rapide des modèles de données par la Confédération, sinon les objectifs fixés ne pourront être atteints.

Enfin, pour ce qui concerne la haute surveillance nous suggérons qu'elle puisse être assurée par la COSIG, de manière à garantir la coordination transversale avec les autres Offices fédéraux concernés.

Commentaires du service cantonal du développement territorial (SDT)

Nous exprimons essentiellement ci-dessous nos préoccupations en termes d'aménagement du territoire, le secteur des améliorations foncières n'étant touché que par une donnée éventuelle, à savoir celle de la participation à une mesure d'amélioration foncière, qui fait l'objet d'une mention au Registre foncier (cf. p. 12 du rapport), mais doit figurer sur un plan pour être incluse parmi les données du cadastre.

Le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (ci-après : le cadastre) représente un « saut quantique » pour la géoinformation puisque devront ainsi être mises à disposition des données dotées de la foi publique et nettement améliorées, ce qui signifie que le traitement des données dans certains domaines précis doit être modifié de manière considérable.

Nous approuvons dans son principe la mise en œuvre par étapes de l'OCRDP. En effet, introduire tous les éléments potentiels du cadastre en même temps semble irréaliste au vu des efforts à consentir par les différents partenaires concernés, qu'ils soient fédéraux, cantonaux ou communaux. Le contenu prévu du

Ordonnance sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP)*

[version 23 du 03.07.2008; prête pour audition publique]

cadastre nous semble être opportun et réaliste et couvrir les besoins les plus importants. Il est à souligner que l'aménagement du territoire y occupe une place importante. Toutefois, nous nous inscrivons en faux contre l'affirmation, qui ressort du rapport explicatif, selon laquelle une part prépondérante du travail est déjà accomplie (p. 6). Ainsi, dans le cas des données relevant de l'aménagement du territoire, le calendrier établi par la Confédération est au contraire largement irréaliste compte tenu de l'état des travaux dans le canton de Vaud, de l'ampleur des opérations à accomplir et des ressources actuellement allouées à ces tâches. Pour ce qui est des plans d'affectation, la SIA mène depuis plusieurs années un travail de normalisation qui doit encore aboutir, à savoir la mise en place de la norme SIA 424 sur les plans généraux d'affectation, qui constituera l'ossature du futur modèle de données dans ce domaine, tel que requis par la Loi sur la géoinformation (ci-après : LGéo).

Dans le canton de Vaud, la directive NORMAT est a priori compatible avec cette norme, mais elle n'est entrée en vigueur que le 1^{er} juillet 2008 et sa mise en œuvre s'étendra le temps nécessaire à la révision de tous les plans (notamment ceux qui ont déjà été révisés entre 2003 et 2008). Cette durée excède de fait le délai fixé pour compléter le cadastre. Il sera en outre nécessaire de mettre en place une procédure relative à la déclaration de foi publique des plans normalisés, la correspondance légale entre NORMAT et les plans d'affectation communaux n'étant pas réalisée.

La dépense et la charge de travail qui découlent de la conversion des données en vue de leur inclusion dans le cadastre et de la force obligatoire dont elles sont nouvellement dotées, sont insuffisamment mises en évidence, y compris dans le rapport explicatif relatif à l'OCRDP. La section 3 règle pour la première fois l'inscription au cadastre des données de base. Beaucoup de données juridiquement obligatoires, comme les planifications locales, existent déjà et ne seront pas nécessairement révisées pendant la période transitoire en raison de l'exigence de stabilité des planifications. Si celles-ci doivent être introduites dans le cadastre, elles doivent être à nouveau saisies sur la base de la mensuration officielle. Cela nécessite, dans de nombreux cas, une interprétation des plans existants.

Dans les discussions autour de l'élaboration du cadastre, la Confédération a laissé entrevoir la possibilité de soutenir financièrement les travaux d'élaboration du cadastre et, en partie, de l'enregistrement et de la mise à jour des données. Cette incitation manque malheureusement dans le projet soumis à la présente audition. Une contribution d'au moins 20% permettrait d'accélérer la constitution du cadastre et d'alléger la contribution de l'Etat de Vaud. En effet, selon nos estimations sommaires, la charge supplémentaire que celui-ci subira du fait de l'introduction de l'OCRDP pourrait dépasser le million de francs annuellement, dont une part notable pour le SDT. Une participation prépondérante de la Confédération au financement avait déjà été réclamée dans le cadre de la consultation relative à la LGéo.

Par ailleurs, le projet soumis à audition mentionne une contribution fédérale aux frais de gestion et aux charges d'exploitation du cadastre, en précisant (art. 25, al. 5) que les contributions seront proportionnelles à l'état d'avancement du cadastre, alors que les frais en question interviendront pour une part non négligeable dès le début des opérations de mise en œuvre du cadastre. Ne conviendrait-il pas dès lors de mieux spécifier ce qui relève des tâches de lancement (acquisition de matériel et de logiciel, formation) de ce qui relève des coûts de gestion à proprement parler (stockage et copie des données, par exemple) ?

En outre, au chapitre des charges induites par le nouveau cadastre, et plus particulièrement par les travaux de révision des plans d'aménagement et de saisie des données de base, les communes risquent d'être particulièrement touchées.

Ordonnance sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP)*

[version 23 du 03.07.2008; prête pour audition publique]

En vertu de l'article 18 de la LGéo, la responsabilité pour la tenue du cadastre se règle conformément à l'article 955 du Code civil (ci-après : CCS), c'est-à-dire que les cantons sont responsables de tous les dommages causés par la gestion du cadastre. Cela implique des exigences élevées pour le transfert des données dans le cadastre et la gestion de celui-ci.

L'accès gratuit par voie électronique au service de consultation tel que prévu à l'article 9 doit être garanti. Des redevances ne devraient être prélevées que si des services supplémentaires (comme les certifications ou les authentifications) sont fournis.

Enfin, la haute surveillance par la Direction fédérale des mensurations cadastrales n'est pas rationnelle dès lors que les contenus thématiques du cadastre vont bien au-delà de la mensuration. Cela devrait également s'appliquer pour l'attribution des responsabilités. La désignation de l'Office fédéral de topographie pour assurer la haute surveillance serait à notre avis plus judicieuse. Cela ressort clairement à l'article 13. En effet, il est dépourvu de sens que la Direction fédérale des mensurations cadastrales exploite un service de recherche pour le cadastre et que, parallèlement, l'Office fédéral de la topographie conçoive un portail de géodonnées avec d'autres partenaires.

En conclusion, si le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière représente effectivement un pas en avant indispensable dans la stratégie fédérale de la géoinformation et de la cyberadministration, les efforts pour y parvenir ne sauraient être minimisés, en particulier pour le canton. Il serait judicieux que le Conseil d'Etat en soit pleinement conscient, alors que la simplification administrative et la cyberadministration figurent au nombre des mesures du Programme de législation 2007-2011 (Mesure 19).

Commentaires du service cantonal des forêts, faune, nature (SFFN)

Le Service des forêts, de la faune et de la nature (ci-après: le SFFN) a pris connaissance avec intérêt du projet d'ordonnance citée en titre. Le but du cadastre RDPPF est de fournir des informations relatives à des restrictions touchant à la propriété foncière et d'autres droits réels qui ont fait l'objet d'une décision et qui ont des effets spatiaux sur la propriété foncière. Sur la base de l'annexe 1 OGéo, le SFFN est directement concerné en tant qu'autorité cantonale compétente non seulement en matière de délimitation de la forêt dans les zones à bâtir (art. 10 et 13 LFo) et de distance par rapport à la forêt (art. 17 LFo) mais également en matière d'inventaires de différentes espèces protégées et de délimitations de biotopes. L'OCRDP mentionne à son article 3 al.1 lit. que le cadastre comprend les géodonnées de base désignées à l'annexe 1 OGéo comme faisant partie du cadastre, faut-il comprendre que le contenu du RDPPF reprendra à terme l'ensemble des données énumérées à l'annexe 1 OGéo ou seulement celles de l'annexe 1 ORDPPF relative à l'article 1er al.2 de ladite ordonnance? Seule la seconde hypothèse doit être envisagée, car si l'élaboration du cadastre RDPPF est à saluer du point de vue juridique et plus particulièrement sous l'angle de la sécurité du droit pour le public, elle suscite d'importantes interrogations quant aux charges qui en découleront pour les services spécialisés chargés de la saisie et de la mise à jour des géodonnées (art. 16 OCRDP) tant les informations référencées dans l'annexe 1 OGéo sont nombreuses!

Sur le plan cantonal, dans le domaine forestier, il serait souhaitable de pouvoir introduire une donnée concernant les cultures temporaires dans le RDPPF. Actuellement, les cultures temporaires (p.ex. les cultures de sapins de Noël) font l'objet d'une inscription dans un registre spécifique tenu par le SFFN. Dans le cadre de la révision de la LVLFo, il est envisagé de recourir à un instrument tel que le RDPPF pour permettre une meilleure publicité de la mesure et également pour ne pas multiplier les registres particuliers. Cette mesure peut-elle être envisagée sur la base de l'article 3 al.1lit.b OCRDP?

**Ordonnance
sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière
(OCRDP)***

[version 23 du 03.07.2008; prête pour audition publique]

Enfin et pour conclure, de quelle manière s'organisera la coordination entre les différents registres en cours de création (RDPPF, cadastre géologique) et le Registre foncier?

Commentaires du service cantonal de l'environnement des eaux, sols et assainissement (SESA)

Le SESA rend attentif aux questions techniques (non spécifiques au SESA) liées par exemple aux solutions à mettre en place pour assurer l'historique et l'archivage des géodonnées de base en général et toutes les autres questions de ce type déjà soulevées lors de la consultation sur l'OGéo.

Commentaires du service cantonal de l'environnement et de l'énergie (SEVEN)

Le SEVEN est concerné en tous les cas par les degrés de sensibilité au bruit dans les zones d'affectation (géodonnée de base relevant du droit fédéral), bien que le SDT soit le service pilote. Par ailleurs, les périmètres de sécurité autour des installations comportant des risques technologiques (entreprises soumises à l'OPAM ou gazoduc) pourraient également figurer dans ce cadastre.

La volonté de la Confédération de mettre en place un instrument pour faciliter l'accès et la connaissance détaillée des restrictions pouvant grever l'utilisation de la propriété foncière va entraîner un travail conséquent.

Comme déjà signalé lors de la consultation de la loi sur la géoinformation et contrairement à ce que laisse supposer le rapport explicatif, la mise à disposition des données par le canton demandera un travail important pour le développement d'outils adéquats et de saisie informatique.

**Ordonnance
sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière
(OCRDP)***

[version 23 du 03.07.2008; prête pour audition publique]

Texte actuel de l'ordonnance	Remarques	proposition de formulation améliorée
<p>Art. 4 Niveaux d'information</p> <p>1 Le service spécialisé de la Confédération fixe, dans le modèle de données minimal (art. 9 OGéo¹) et, dans le modèle de représentation associé (art. 11 OGéo), les géodonnées de base devant être mises à disposition et présentées dans la référence planimétrique officielle (art. 4 OGéo) ainsi que celles, parmi ces données, pouvant être mises à disposition et présentées sous une autre forme.</p> <p>2 Il peut édicter des prescriptions minimales applicables à la reproduction des dispositions juridiques et des renvois aux bases légales.</p>	<p><i>La collaboration avec les intéressés, en particulier les cantons, sera décisive. La participation des cantons (et l'audition des organisations) selon l'art. 50 doit être mentionnée tout au moins dans le rapport explicatif.</i></p>	<p>AI.1 Le service spécialisé de la Confédération fixe en collaboration avec les cantons...</p>

¹ RS 510.620

**Ordonnance
sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière**

(OCRDP)*

[version 23 du 03.07.2008; prête pour audition publique]

Texte actuel de l'ordonnance	Remarques	proposition de formulation améliorée
<p>Art. 5 Mise à disposition des données</p> <p>1 Le service visé à l'art. 8 al. 1 LGéo met à la disposition de l'organe chargé de la tenue du cadastre selon l'art. 17 al. 2 les données saisies et mises à jour prévues à l'art. 3, sans délai et sous une forme numérique.</p> <p>2 Il confirme à l'organe chargé de la tenue du cadastre que les données satisfont aux exigences suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. les restrictions à la propriété foncière représentées par les données ont été publiées par l'autorité compétente dans le respect de la procédure prescrite par la loi spécialisée; b. elles sont en vigueur; c. les données ont fait l'objet d'un examen de conformité avec la décision prise, réalisé sous la responsabilité de l'autorité citée à la let. a. <p>3 Les géodonnées de base relevant du droit fédéral doivent respecter les prescriptions de l'art. 4 al. 1, les géodonnées de base supplémentaires désignées par le canton devant respecter les exigences qualitatives et techniques générales minimales applicables aux géodonnées de base relevant du droit fédéral.</p>	<p><i>Ad al. 1 La notion de "sans délais" paraît difficile à mettre en œuvre.</i></p> <p><i>Ad al. 2, let c, la charge de travail afin de satisfaire à cette condition est particulièrement forte, spécialement pour ce qui est du transfert des données existantes dans le cadastre.</i></p> <p><i>Ad al. 2 Une modification du dispositif législatif et réglementaire cantonal est probable. La Confédération devrait aussi envisager de faciliter ces modifications au niveau du droit fédéral (p. ex. Loi sur l'aménagement du territoire)</i></p> <p><i>La charge de travail pour l'organe cantonal chargé de la gestion du registre est potentiellement importante et il sera nécessaire d'éviter de fréquentes modifications des modèles de données en raison des répercussions sur la chaîne de traitement.</i></p>	<p>Al. 1 Le service visé à l'art. 8 al. 1 LGéo met à la disposition de l'organe chargé de la tenue du cadastre selon l'art. 17 al. 2 les données prévues à l'art. 3, sous une forme numérique dès leur saisie ou leur mise à jour.</p>
<p>Art. 7 Inscription des données</p> <p>Les données sont inscrites sans délai au cadastre.</p>	<p><i>Cette exigence est impossible à satisfaire sans un accroissement important des ressources en personnel.</i></p>	<p>Les données sont inscrites au cadastre dès leur entrée en vigueur.</p>

**Ordonnance
sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière
(OCRDP)***

[version 23 du 03.07.2008; prête pour audition publique]

Texte actuel de l'ordonnance	Remarques	proposition de formulation améliorée
Art. 9 Service de consultation L'accès au contenu du cadastre s'effectue via un service de consultation. L'art. 4 al. 1 reste réservé.	<i>En fonction du mode d'organisation cantonal retenu, l'accès électronique aux données du cadastre RDPPF pourrait être gratuit pour qu'elles trouvent la diffusion souhaitée.</i>	

**Ordonnance
sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière
(OCRDP)***

[version 23 du 03.07.2008; prête pour audition publique]

Texte actuel de l'ordonnance	Remarques	proposition de formulation améliorée
<p>Art. 10 Extrait</p> <p>1 Un extrait consiste en une représentation analogique ou numérique non modifiable de contenu du cadastre se rapportant au moins à un bien-fonds ou à un droit distinct et permanent différencié par la surface.</p> <p>2 Les données relatives aux restrictions de droit public à la propriété foncière sont superposées à la couche d'information «bien-fonds» de la mensuration officielle.</p> <p>3 L'extrait précise les restrictions de droit public à la propriété foncière qui sont représentées.</p> <p>4 La Direction fédérale des mensurations cadastrales édicte des prescriptions applicables à la représentation d'un extrait.</p>	<p><i>al. 2 Ne pas limiter à la couche "bien-fond"</i></p>	<p>Al 2 ...sont superposées au minimum à la couche d'information "Bien-fonds"...</p>
<p>Art. 13 Service de recherche</p> <p>La Direction fédérale des mensurations cadastrales peut permettre l'accès aux cadastres des cantons via un service de recherche selon l'art. 36 let. b OGéo².</p>	<p><i>Les services de recherches doivent être parties de l'infrastructure nationale de géodonnées. Celle-ci se trouve sous la responsabilité de l'Office fédéral de la topographie. Pour le cadastre RDPPF, il ne peut s'agir d'autres services de recherches / portails que pour les autres géodonnées qui sont mises à disposition. L'Office fédéral de la topographie doit être désigné responsable.</i></p> <p><i>...peut permettre : Il ne s'agit donc pas d'une obligation. Les cantons ne sont donc pas tenus de fournir un service de recherche, ce qui semble contradictoire avec la Loi.</i></p> <p><i>Le but et les conséquences de cette mise à disposition doivent être précisées.</i></p>	<p>L'Office fédéral de la topographie peut</p>

² RS 510.620

**Ordonnance
sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière
(OCRDP)***

[version 23 du 03.07.2008; prête pour audition publique]

Texte actuel de l'ordonnance	Remarques	proposition de formulation améliorée
Art. 14 Extrait certifié conforme	<i>Le service chargé de la production et de la délivrance des extraits n'est donc pas forcément le gestionnaire du cadastre ?</i>	

**Ordonnance
sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière
(OCRDP)***

[version 23 du 03.07.2008; prête pour audition publique]

Texte actuel de l'ordonnance	Remarques	proposition de formulation améliorée
<p>Art. 20 Contribution fédérale</p> <p>1 Les contributions fédérales sont utilisées ainsi dans les limites des crédits alloués:</p> <p>a. a. une quote-part de 10 pour cent est réservée à des projets prioritaires;</p> <p>b. b. le restant (90 pour cent du total) est versé sous forme de contributions globales aux charges d'exploitation des cantons.</p> <p>2 Le montant de la contribution globale réservée aux projets prioritaires est négocié entre le DDPS et le canton concerné.</p> <p>3 L'enveloppe réservée aux contributions globales versées au titre des charges d'exploitation des cantons est répartie comme suit: pour un cinquième du total, à parts égales entre tous les cantons; pour trois cinquièmes du total, au prorata de la population des cantons; pour un cinquième du total, au prorata de la surface des cantons.</p> <p>4 Les moyens octroyés en vertu de l'al. 3 doivent être calculés de manière à couvrir en moyenne la moitié des charges d'exploitation estimées.</p>	<p><i>La constitution d'une réserve est souhaitable, mais se pose la question de savoir si une réglementation rigide sur l'objectif n'est pas contre-productive. Que se passera-t-il si les 10 pour cent ne seront pas utilisés?</i></p> <p><i>Prévoir un financement complémentaire pour l'acquisition initiale des données !</i></p>	

**Ordonnance
sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière
(OCRDP)***

[version 23 du 03.07.2008; prête pour audition publique]

Texte actuel de l'ordonnance	Remarques	proposition de formulation améliorée
<p>Art. 25 Dispositions transitoires</p> <p>1 Les cantons édictent les dispositions d'exécution nécessaires dans un délai de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance.</p> <p>2 Ils introduisent le cadastre commune par commune entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020. L'introduction ne peut concerner que des communes dont les données sont intégralement disponibles dans le respect des exigences de la présente ordonnance. La Direction fédérale des mensurations cadastrales peut autoriser des exceptions en matière d'intégralité.</p> <p>3 L'organe de coordination de la Confédération prévu par l'art. 48 OGéo³ prescrira, pour le 31 décembre 2009 au plus tard, un modèle cadre interdisciplinaire pour le cadastre.</p> <p>4 Les services spécialisés compétents de la Confédération définissent, avant le 31 décembre 2010 et pour les géodonnées de base au sens de l'art. 3 let. a, le modèle de données minimal (art. 9 OGéo⁴) et les modèles de représentation associés (art. 11 OGéo), dans le respect des prescriptions de l'art. 4 al. 1.</p> <p>5 Des conventions-programmes particulières seront conclues avec les cantons pour la période allant du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2020, par dérogation à l'art. 21. Elles régiront l'introduction du cadastre et son fonctionnement provisoire de même que les contributions globales allouées au titre des charges d'exploitation en fonction du degré de mise en œuvre.</p> <p>6 Le délai d'évaluation prévu à l'art. 43 al. 1 LGéo court à compter de la date d'introduction dans la première commune.</p>	<p><i>Dans les projets antérieurs de l'OCRDP a été prévue une participation de la Confédération à la conversion des données existantes à hauteur de max. 20%. Swisstopo a évoqué cela à plusieurs reprises et c'est une contribution bienvenue dont la réintroduction, même limitée à 2017, encouragerait une introduction rapide du cadastre.</i></p> <p><i>Ad al. 4, ici aussi la collaboration avec les cantons doit être mentionnée (cf. art. 4).</i></p> <p><i>Les délais fixés par les dispositions transitoires sont problématiques dès lors que - selon nos estimations - ils impliquent des charges supplémentaires de, au minimum, 1 million de francs par an globalement, dont une part notable pour le seul SDT. La participation de la Confédération doit incontestablement être accrue.</i></p> <p><i>En outre, ces dispositions transitoires impliqueraient soit de contraindre un nombre important de communes à revoir à trop bref délai leur PGA en tenant compte des normes relatives à sa numérisation, d'où une charge accrue pour les communes - dont certaines ont revu leur PGA il y a quelques années seulement - en terme de personnel et de finances.</i></p>	

³ RS 510.620

**Ordonnance
sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière
(OCRDP)***

[version 23 du 03.07.2008; prête pour audition publique]