

### **3<sup>ème</sup> atelier**

## **Cadastre RDPPF et plans d'affectation: répercussions dans le travail de planification au quotidien**

Berne, le 21 novembre 2017

## Résumé de la table-ronde de l'après-midi

### Participant-e-s

Dominique Bourquin, Service de l'aménagement du territoire, canton de Neuchâtel

Rolf Giezendanner, Office fédéral du développement territorial ARE

Stefanie Hinn, Cheffe de projet Cadastre RDPPF, canton de Lucerne

Christoph Käser, Chef de projet Cadastre RDPPF, swisstopo

Romano Lanzi, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, canton de Berne

Marc Lehmann, Administrateur des constructions Aarberg BE

Urs Wachter, Office du développement territorial, canton de Zurich

Animée par: Bernhard Künzler, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, canton de Berne

---

### Introduction à la table-ronde

En amont de l'atelier les cantons ont été invités à poser des questions. Ces dernières ont servi de point de départ pour la table ronde. Bernhard Künzler de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire OACOT du canton de Berne mène le débat et l'anime.

L'Office fédéral de topographie swisstopo a publié plusieurs recommandations, instructions et directives en relation avec le cadastre RDPPF. Ces dernières ont pour objectif d'uniformiser le plus possible la mise en place et l'exploitation du cadastre RDPPF à l'échelle suisse. Pour ce faire il importe d'optimiser la vue d'ensemble et la fiabilité du cadastre RDPPF.

Les prescriptions de la Confédération ne représentent qu'une variante possible de l'utilisation du cadastre RDPPF. Les cantons peuvent s'en écarter.

### La question des compétences

Plusieurs cantons présents font observer que certaines règles fédérales vont trop loin et entravent la mise en œuvre dans les cantons. Il ne faudrait pas oublier que la loi a déclaré les cantons compétents en matière de cadastre RDPPF. La CCGEO et la DTAP s'engagent elles aussi dans ce sens.

## **Le cadastre RDPPF, un organe de publication officiel ?**

Un des participants demande s'il faut s'attendre à ce que le cadastre RDPPF devienne à plus ou moins long terme un organe de publication officiel. Tel n'est pas l'objectif de la Confédération. Pour autant les cantons peuvent décider s'ils entendent attribuer au cadastre RDPPF la fonction d'organe de publication officiel pour certaines restrictions du droit à la propriété. Il importe toutefois que le cadastre intègre le plus grand nombre possible d'informations judiciaires puisque sa vocation première est d'assister différents acteurs dans leur travail au quotidien.

## **Qui sont ses destinataires?**

Pour réaliser cet objectif les destinataires du cadastre RDPPF doivent être connus. La critique suivante est émise : le cadastre RDPPF serait trop centré sur des utilisateurs finals spécifiques. La Confédération mentionne comme public cible, pour l'instant, essentiellement les propriétaires fonciers actuels et futurs, les investisseurs, les aménagistes et les architectes, ainsi que le marché immobilier et hypothécaire. Mais le cadastre RDPPF devrait aussi se recentrer sur l'utilisation pratique que peuvent en faire les autorités et l'utilité qu'ils peuvent en tirer. Le canton de Lucerne explique qu'il pense avant tout aux communes en établissant le cadastre RDPPF. Selon ses estimations 80% environ des utilisateurs seront des autorités locales ou des propriétaires fonciers – pas des investisseurs externes.

## **Le «Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière» en tant que notion**

L'appellation «Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière - Cadastre RDPPF» fait débat. Elle est parfois qualifiée de complexe et d'incompréhensible. De nombreuses communes ne savent qu'en penser. D'autres propositions de désignation émanant des cantons sont par exemple «Registre du plan» ou «Cadastre spatial». Il serait pourtant judicieux que le cadastre ait la même appellation dans toute la Suisse. Si les communes ou d'autres utilisateurs ne voient pas bien à quoi cela pourrait correspondre, il incombe essentiellement au canton de les éclairer, en faisant un travail de pédagogie et de sensibilisation.

## **Un calendrier serré**

Une voix critique s'élève du public pour faire remarquer qu'il sera difficile de respecter le calendrier (le cadastre RDPPF devrait être introduit dans tous les cantons et en exploitation au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020). Et ce, notamment dans les cantons qui n'en sont qu'au début de la mise en œuvre de la révision partielle de la LAT (LAT1). Les ressources nécessaires font défaut. La réalisation de l'objectif sera particulièrement difficile dans les cantons où toutes les communes doivent remanier leurs plans d'affectation en raison de la LAT1. Il se pourrait donc que des géodonnées qui ne seront déjà plus d'actualité soient intégrées au cadastre RDPPF. La Confédération attire l'attention sur le fait que l'OCRDP exige uniquement que le cadastre RDPPF soit en exploitation à cette date. Il sera donc tout-à-fait admis que d'anciennes géodonnées soient utilisées.

La remarque précédente se voit objecter qu'un report officiel de la date d'introduction aurait des conséquences désastreuses en termes de communication pour les cantons dans lesquels l'introduction du cadastre RDPPF suit son cours conformément au calendrier au niveau des communes.

## **Réponses aux questions soumises par les cantons**

### **Questions procédurales**

#### **A quoi ressemblent les procédures cantonales d'élimination des différences entre les géodonnées de base et les plans originaux approuvés et juridiquement valables?**

Dans la plupart des cantons il faut procéder à des modifications de la procédure ordinaire. Certains cantons (Berne ou Neuchâtel, par exemple) disposent d'ores et déjà de procédures pour une adaptation mineure conformément à la législation cantonale.

#### **Qu'en est-il de l'historique des géodonnées de base?**

Lors de l'établissement de l'historique les situations anciennes ne sont pas effacées ou supprimées, mais documentées chronologiquement sur la base des modifications enregistrées pour une zone ou un objet. La Confédération estime que le cadastre RDPPF devrait mettre en évidence différents états temporels. Les cantons présents rétorquent qu'il est possible de reconstituer les situations antérieures (les modalités exactes ne sont toutefois pas évidentes pour tout le monde). En l'occurrence il s'agit uniquement des géodonnées. La plupart du temps les dispositions juridiques et règlements obsolètes ne font pas l'objet d'une historisation.

### **Existe-t-il des exemples de bon management de la qualité des géodonnées de base? Quelle charge de travail cela implique-t-il ? Comment assurer la qualité des données?**

Les cantons règlent l'organisation de la tenue du cadastre et désignent les organismes responsables. Les services compétents transmettent les données enregistrées dans le cadastre RDPPF au "service chargé de la gestion du cadastre". Ce dernier gère les données et s'assure que les données numériques correspondent bien aux plans. Conformément à l'article 5 alinéa 2 de l'OCRDP le service compétent livre un certificat de conformité en tant que confirmation de la mise à disposition correcte des données. Par celui-ci le service compétent assure par écrit que l'intégration des données dans le système du cadastre RDPPF est correcte et qu'elles répondent aux exigences juridiques. Dans le canton de Zurich deux personnes sont en charge de ces contrôles. Plus ils seront précis, mieux les erreurs et futures inexactitudes seront évitées. Dans le cas d'une organisation décentralisée du cadastre (comme à Berne p.ex.) beaucoup de choses dépendent des données initiales et donc des communes. Dans un tel modèle le contrôle de la qualité des données incombe essentiellement aux communes.

Lors de la première inscription la commune doit également vérifier quels sont, parmi les plans existants, ceux qui sont juridiquement valables et se demander si elle a encore besoin de tous les plans. Ce travail prend du temps et mobilise beaucoup de ressources, mais il est essentiel pour assurer la qualité – ce que confirment les représentants des communes présents. L'introduction du cadastre RDPPF offre l'opportunité de mettre de l'ordre dans les archives. Tous les plans juridiquement valables seront ensuite aisément accessibles à un seul endroit ; la sécurité du droit s'en trouvera renforcée.

### **Questions relatives à la collecte des géodonnées de base**

#### **Comment les cantons gèrent-ils les plans d'affectation spéciaux?**

En principe selon les recommandations de la Confédération devraient apparaître dans le cadastre RDPPF : les géodonnées en tant que vecteurs, les prescriptions juridiques sous forme de documents ou de liens et les références aux bases légales sous forme de liens. Il convient d'éviter les fichiers PDF, notamment les plans scannés et des documents volumineux. En ce qui concerne les plans d'affectation spéciaux ou autres plans spécifiques dont l'importance juridique ne peut être évaluée qu'en relation directe avec le contexte cartographique original,

il est toutefois nécessaire de joindre des fichiers PDF. Selon swisstopo cela correspond à une décision pragmatique.

Plusieurs cantons (Berne p. ex.) procèdent de la sorte : périmètre dans le cadastre RDPP et PDF en annexe). Il est souligné de manière critique que toute adaptation de plans d'affectation spéciaux doit alors être effectuée en double – sous forme papier et par voie électronique – ce qui peut s'avérer pénible et risque d'augmenter le taux d'erreurs.

Les avis divergent quant à savoir si, à l'avenir, nous aurons encore besoin des plans sur papier, ou si nous ne travaillerons plus qu'avec des modèles de données numériques.

### **De manière générale, comment les cantons gèrent-ils le thème des routes / surfaces de circulation?**

Dans le modèle de géodonnées minimal la Confédération propose de traiter les routes comme des surfaces de circulation. Si le droit cantonal dispose autrement, ce sont les prescriptions cantonales correspondantes qui prévalent. Ainsi, dans certains cantons les routes situées à l'intérieur de la zone à bâtir sont pour moitié rattachées à la zone limitrophe. Un intervenant représentant les communes fait remarquer qu'une telle réglementation est susceptible de soulever de «grandes discussions sur le plan politique». Si les routes sont comptabilisées dans la zone à bâtir cela augmente d'un point de vue purement mathématique le total des zones à bâtir non construites. Ce qui risque de poser problème en termes d'utilisation des zones à bâtir.

### **Question portant sur la présentation**

#### **Dans le cadastre RDPPF une présentation simplifiée, agrégée, n'est pas autorisée. Comment les cantons gèrent-ils ce point ?**

Cela ne pose pas de problème majeur aux cantons. Zurich a par exemple uniformisé la présentation par le biais d'une ordonnance dédiée à cet aspect, alors que les bases / différents types de zone diffèrent d'une commune à l'autre. Mais cela ne pose pas de gros problèmes. Le canton de Berne dispose déjà d'une recommandation à l'intention des communes, mais il ne peut l'imposer sur le plan juridique. Dans le cadastre RDPPF ce sont les légendes originales des communes qui apparaissent.

## Question d'ordre juridique

### **Quelle est la valeur juridique des contenus du cadastre RDPPF?**

Le cadastre DPPF a un effet de publicité positif. La présomption légale veut que toutes les restrictions du droit à la propriété contenues dans le cadastre soient connues de tous ; pas seulement leur existence – le contenu et l'ampleur des restrictions sont supposés être connus également. Sans que le cadastre ait pour autant un effet juridique positif ou négatif. L'article 16 OCRDP autorise les cantons à attribuer au cadastre la fonction d'organe de publication officiel pour certaines restrictions du droit à la propriété. Mais, pour ce faire, il faut que suffisamment de bases légales figurent dans les actes législatifs cantonaux. Le canton doit notamment stipuler pour quelles restrictions du droit à la propriété et pour quelles thématiques y relatives le cadastre RDPPF peut se voir attribuer la fonction d'organe de publication officiel, tout en précisant l'incidence juridique (effet de publicité positif, présomption d'exactitude, naissance du droit, déclenchement des délais, etc.) de la publication dans le cadastre.

Dans le canton de Berne un projet est actuellement en cours visant, à l'avenir, à approuver les données numériques des plans d'affectation en lieu et place de la version papier imprimée (cf. exposé de la matinée). Ainsi la valeur juridique serait garantie.

## Questions portant sur l'organisation et les finances

### **Quelle formation reçoivent les bureaux d'ingénieurs spécialisés dans l'aménagement du territoire pour le travail avec les données lors de la révision du plan d'aménagement local?**

Cette question ne pose pas de gros problèmes dans les cantons. D'une part, les bureaux se soucient eux-mêmes de leur formation et des échanges ont lieu régulièrement. D'autre part, certains cantons offrent une aide active en matière de formation. Dans plusieurs cantons les bureaux d'ingénieurs aménagistes doivent remplir certains critères – entre autres celui de disposer de la formation correspondante.

### **Les ressources internes des services cantonaux spécialisés ont-elles changé ?**

En fin de compte la qualité des géodonnées de base, et donc celle du cadastre, dépend des ressources. La plupart des cantons sont confrontés à des ressources restreintes. La tenue du cadastre implique souvent une charge de travail supplémentaire chronophage pour les services spécialisés. Le temps effectivement à disposition pour s'y consacrer varie sensiblement

d'un canton à l'autre et dépend des tâches incombant aux services spécialisés. Certains cantons ne peuvent consacrer que 30 minutes par commune pour un examen sommaire du contenu (en plus de l'examen technique), alors que d'autres auront toute une journée à disposition par commune.

Quelqu'un dans le public demande si une charge supplémentaire est vraiment générée ou si l'approbation et le suivi d'un plan sous forme papier ne prend pas autant de temps que le suivi sous forme numérique – puisque a priori c'est le même service spécialisé qui s'en occupe. La charge de travail est fonction notamment du degré de précision du contrôle effectué par le canton. Dans le canton de Zurich ce ne sont par ailleurs pas les mêmes personnes qui effectuent le travail en question.

### Question portant sur le thème des extensions

**A plus ou moins long terme est-ce que les données n'ayant pas force obligatoire pour les propriétaires fonciers (inventaires, p. ex.) devront elles aussi figurer dans le cadastre RDPPF? Quelle est la position des personnes présentes à ce sujet?**

En principe cette tâche n'incombe pas au cadastre RDPPF. Les informations n'ayant pas force obligatoire pour les propriétaires fonciers peuvent être saisies dans un autre géoportail, où elles seront combinées avec les données du cadastre RDPPF (service Web).

Les cantons (non présents) du Jura et de Genève s'entretiennent actuellement avec la Confédération sur la question des thèmes ayant force de droit pour les propriétaires fonciers qui devront être intégrés au cadastre RDPPF dans un deuxième temps.

Une personne dans le public fait remarquer que tout cela rappelle étrangement ce qui s'est passé autrefois «lorsque l'on a inventé le chemin de fer». Chaque canton a sa propre approche sur laquelle viennent se greffer les prescriptions de la Confédération, et voilà que l'on parle déjà d'extensions... «Nous devons être prudents et ne pas encore parler d'extensions. Il faut tout d'abord mettre le projet sur rails.» L'utilisateur final devrait être au cœur des préoccupations et le cadastre RDPPF rester lisible pour lui. Les participant-e-s à la table-ronde s'accordent pour reconnaître que l'orientation stratégique actuelle garantit la réalisation de cet objectif. Il s'agit d'assurer à l'utilisateur final un accès aisé et sans complications aux informations dont il a besoin. Le cadastre RDPPF s'adresse par ailleurs à d'autres utilisateurs que ceux qui consultent les «Google Maps» par exemple.



## Résumé

En conclusion il y a lieu de relever que le cadastre RDPPF est en bonne voie. Une bonne communication, ainsi qu'un langage commun et une ouverture d'esprit de tous les acteurs sont indispensables. Le projet a besoin de ressources à tous les niveaux. La Confédération, les cantons et les communes doivent œuvrer ensemble à la réalisation de l'objectif visé, c'est-à-dire, simplifier l'accès aux informations concernant les biens-fonds.

Toutefois l'échange de vues a montré que toutes les questions ne sont pas encore résolues, loin de là. Est-ce que les données numériques vont entièrement remplacer les plans sous forme papier à l'avenir? Et si tel était le cas, en combien de temps ? Ces questions n'ont pas encore de réponse. Les avis des personnes présentes divergent également sur ce point. Ce qui est certain c'est que le cadastre RDPPF n'a pas fini d'occuper les acteurs impliqués.