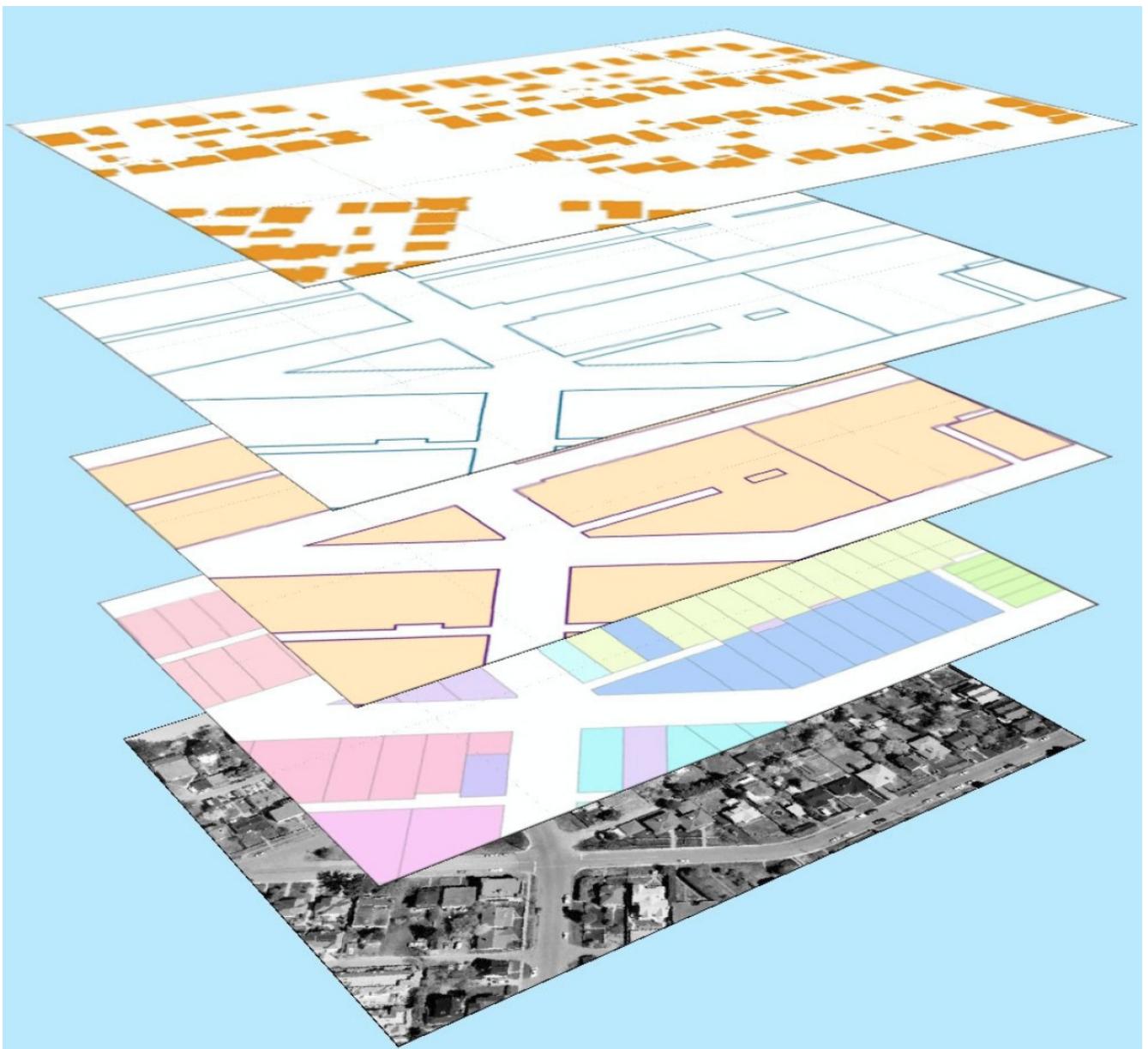




Mise en place du cadastre spatial dans la pratique

Partie des restrictions de droit public à la propriété foncière



Cette étude a été conduite sur mandat du groupe de travail CSI-SIG et l'Office fédéral de topographie par la société Ernst Basler + Partner AG.

Texte, mise en page: Ernst Basler + Partner AG

Page couverture et production: Office fédéral de la statistique

Distribution: Office technique CSI/ SIK

Petersgraben 52

Case postale 645

4003 Bâle

E-Mail: bruno.wild@sik.admin.ch

© Copyright:

GT CSI-SIG & swisstopo, 2007

Reproduction non-commerciale autorisée, si la source est mentionnée.



Arbeitsgruppe
Geographische Informationssysteme der
Schweizerischen Informatikkonferenz

Groupe de travail sur les
systèmes d'information géographique de la
Conférence suisse sur l'informatique

swisstopo
+ + +

Bundesamt für Landestopografie
Office fédéral de topographie
Ufficio federale di topografia
Uffizi federal da topografia

Mise en place du cadastre spatiale dans la pratique

Partie des restrictions de droit public à la propriété foncière

Résumé

L'objectif de la présente étude est d'étudier la mise en place des restrictions de droit public (RDPPF) dans un cadastre spatial¹, du point de vue des ceux qui ont la maîtrise des données.

Dans une première étape, nous esquisserons le processus qui conduit à la prise de décision pour les RDPPF prévues comme prioritaires par l'ordonnance sur la géoinformation. Ces processus ont été regroupés en fonction de leur origine (plans d'affectation, décision, inventaires/cadastre) et classés selon différents aspects. La liberté de décision des cantons dans cette mise en place a été mise en évidence.

On a pu constater que

- les processus qui conduisent à une prise de décision en matière de RDPPF sont très différents d'un canton à l'autre. Cela entraîne, partiellement du moins, des solutions différentes lors de la mise en place concrète;
- les cantons disposent d'une liberté de manœuvre dans la mise en place concrète des exigences fédérales minimales. Ils peuvent aussi délégué tout ou partie de la gestion du cadastre à de communes ou à des privés. De plus, les cantons peuvent étendre le contenu des RDPPF;
- un processus cantonal standardisé au niveau de la Suisse entière pour les prises de décision en matière de RDPPF ne paraît pas justifié ;

Dans une seconde étape, la future mise en place d'un cadastre RDPPF a été étudiée sur la base de l'exemple des cantons d'Argovie, de Lucerne et de Zurich (cantons-exemple). On a basé la discussion sur les 3 sujets «Plans d'affectation», «Zones de protection des eaux souterraines» et «Périmètre de protection des eaux souterraines». La mise en place pratique dans les domaines de l'organisation, de l'effet obligatoire (actualité, précision planimétrique, justification) du contenu et de la représentation a été étudiée lors de séances de travail.

On peut résumer ainsi les principaux résultats :

- le cadastre RDPPF peut être considéré comme la partie juridiquement contraignante d'un cadastre spatial. Ce cadastre spatial comprend essentiellement les banques de géodonnées qui ont été créés et maintenues par la plus grande partie des services cantonaux et communaux de géoinformation durant ces dernières années. Il est dès lors recommandé de concevoir et de mettre en place le cadastre RDPPF sur la base des banques de géodonnées existantes.
- Lors de la mise en place concrète, les cantons peuvent se référer aux processus cantonaux liés aux SIG et à la Mensuration officielle (MO). Il y a plusieurs variantes en ce qui concerne l'organisation, la contrainte juridique, le contenu et la représentation. Le choix d'une va-

¹ Un cadastre spatial est un répertoire de données public et accessible qui représente la situation juridique (liant les propriétaires et les autorités) liée à des objets spatiaux. Il contient des informations actuelles, complètes et contraignantes pour une région donnée

riante dépend d'une part des besoins, d'autre part aussi des possibilités (qualité des données, infrastructure disponible, ressources en personnel)

- Pour l'exploitation du cadastre RDPPF, on doit pouvoir disposer d'un service chargé de la gestion du cadastre. En plus de la publication, de l'entretien des données et de l'archivage des renseignements, ce service peut prendre en charge des tâches telles que la coordination et l'organisation de l'harmonisation des données RDPPF cantonales ou communales. Tenant compte de l'organisation et des compétences actuelles, le service compétent pour la gestion du cadastre pourrait être, en général, implanté dans les services cantonaux de géoinformation.
- A l'heure actuelle, toutes les géodonnées n'offrent pas encore la précision exigée. Il en résulte une marge d'interprétation et il n'est pas possible, sur la seule base de la représentation des géodonnées, de livrer à l'utilisateur des renseignements univoques et de valeur juridique. Néanmoins, ces informations sont utiles et elles devraient pouvoir être mises à disposition dans un cadastre RDPPF, moyennant une remarque adéquate.
- La mise en place du cadastre RDPPF, tel que cela est prévu dans la Loi sur la géoinformation (LGéo), ne peut pas se faire en une seule étape, tenant compte de l'état actuel du point de vue organisationnel, technique et juridique. La réalisation du cadastre RDPPF dans la version 1.0 (et pour les 8 objets priorités, avec un «effet contraignant partiel», sans adaptation de la législation) pourrait se faire dans un délai de 5 à 10 ans à compter de l'entrée en vigueur de la LGéo et de l'ordonnance sur le cadastre RDPPF. Pour la réalisation d'un cadastre RDPPF «relativement exhaustif» et contraignant (version 2.0) il faudra compter avec des adaptations de la législation. Il faudra alors compter avec un délai supplémentaire de 5 à 10 ans.

Du point de vue des auteurs et sur la base des exemples cantonaux on peut conclure que la mise en service d'un cadastre RDPPF dans un sens élargi, qui combine les restrictions à la propriété foncière, qui les représente et qui intègre d'autres géodonnées (par exemple les périmètres de mutation) est, sans aucun doute, souhaitable.

Abréviations

AG	Canton d'Argovie
ARE	Office fédéral du développement territorial
ATF	Arrêté du tribunal fédéral
BVU	Departement Bau, Verkehr und Umwelt
DAF	Juridiction administrative fédérale
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LATC	Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions
LCdF	Loi fédérale sur les chemins de fer
LCst	Loi sur les constructions
LEaux	Loi fédérale sur la protection des eaux
LFor	Loi fédérale sur les forêts
LGéo	Loi fédérale sur la géoinformation
LI	Loi d'introduction
LJA	Loi (cantonale) sur la juridiction administrative
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement
LPEP	Loi sur la protection des eaux contre la pollution
LPJA	Loi sur la procédure et la juridiction administratives du canton du Valais
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage
LRN	Loi fédérale sur les routes nationales
LTF	Loi fédérale sur le tribunal fédéral
LU	Canton de Lucerne
MO	Mensuration officielle
OEaux	Ordonnance sur la protection des eaux
OFROU	Office fédéral des routes
OGéo	Ordonnance sur la géoinformation
OPB	Ordonnance sur la protection contre le bruit
OSites	Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués (Ordonnance sur les sites contaminés)
RDPPF	Restrictions de droit public à la propriété foncière
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

SCst	Service des constructions
SH	Canton de Schaffhouse
SIDIS	Système d'information sur les Droits à Incidence Spatiale
SIG	Système d'information géographique
SIK-GIS	Schweizerische Informatikkonferenz, Arbeitsgruppe «Geografische Informationssysteme» / Conférence suisse de l'informatique, Groupe de travail Systèmes d'information géographique
UR	Canton d'Uri
VGS	Verordnung über den Gewässerschutz
VS	Canton du Valais
WBG	Gesetz über den Wasserbau und die Wassernutzung
WBV	Wasserbauverordnung
WWG	Wasserwirtschaftsgesetz
ZH	Canton de Zurich

Table des matières

1	Introduction.....	1
1.1	Situation initiale.....	1
1.2	Objectifs et limites du mandat.....	2
1.3	Méthode.....	3
2	Processus juridique créant des RDPPF.....	7
2.1	Quelles RDPPF seront saisies dans le cadastre ?.....	7
2.2	Valeur juridique d'une RDPPF.....	7
2.3	Description du processus de décision d'une RDPPF.....	8
2.4	Typologie des procédures pour décider une RDPPF.....	19
2.5	Liberté d'organisation des cantons dans la mise en place du cadastre RDPPF.....	22
3	Mise en place concrète dans les cantons.....	25
3.1	Bases.....	25
3.2	Phases de la mise en place.....	25
3.3	Considérations relatives à la mise en place d'un cadastre RDPPF Version 1.0.....	27
4	Conclusions.....	37

Annexe

A1	Prescriptions concernant la procédure juridique en matière de plans d'affectation et de protection des eaux souterraines	
----	--	--

1 Introduction

1.1 Situation initiale

Avec la réforme de la compensation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le Parlement et une votation populaire ont approuvé un nouvel article 75a «Mensuration» de la Constitution fédérale. Cet article donne à la Confédération la compétence de légiférer au sujet de l'harmonisation des informations officielles qui concernent la propriété foncière. Selon la volonté du législateur, la Confédération peut édicter des prescriptions dans le domaine de l'harmonisation des informations officielles sur le territoire (aussi appelé «Landadministration» ou administration territoriale). Pour que le cadastre polyvalent soit précis et fiable et pour qu'il représente la situation effective et juridique, une harmonisation adéquate des informations officielles est indispensable. Ainsi, la Confédération peut garantir que les tâches des collectivités (Confédération, cantons et communes) sont remplies efficacement et que les acteurs du marché immobilier reçoivent des informations complètes, à jour et vérifiées.²⁾

Dans la mise en place de cet article constitutionnel, le Conseil Fédéral a adressé aux Chambres fédérales, le 2 septembre 2006, un projet de loi et un message relative à la loi sur la géoinformation (LGéo). La création sur l'ensemble de la Suisse d'un cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (Cadastre RDPPF) fait partie de cette loi. Il est dès lors incontestable que la Confédération dispose de la compétence d'exiger de la part des cantons la gestion d'un cadastre RDPPF.

Les bases légales qui engendrent des restrictions de droit public à la propriété foncière ne définissent souvent, au niveau fédéral, que les exigences minimales et chargent les cantons de leur réalisation. La situation est la même en ce qui concerne le cadastre RDPPF. Le message relatif à la loi fédérale sur la géoinformation du 6 septembre 2006 prévoit à ce sujet : «La Confédération définit le fonctionnement général d'un tel cadastre et en fixe les exigences minimales en matière d'organisation, de gestion, d'harmonisation des données, de qualité et de méthode ainsi que le catalogue des géodonnées de base de droit fédéral qui doivent faire partie de ce cadastre. Les cantons sont compétents pour définir des extensions à ce catalogue et peuvent, à leur tour, déléguer tout ou partie de ces tâches aux communes ou à des privés. Pour une partie de territoire donnée, il n'existe toutefois qu'un, et qu'un seul cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière.»

2) Message concernant la réforme de la compensation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (FF 2002, 2291)

La création d'un cadastre RDPPF, telle qu'elle est prévue aux art. 16 à 18 LGéo, demande des déterminations plus précises relatives en particulier à³ :

- la signification des documents graphiques en lien avec les documents administratifs sous-jacents⁴
- la sémiologie graphique,
- la détermination de domaines d'incertitude,
- les compétences respectives des preneurs de décision et des instances de gestion du cadastre, etc.,

Ces points font l'objet du rapport final du groupe SIDIS⁵ qui sera publié au printemps 2007.

1.2 Objectifs et limites du mandat

Le but de la présente étude est de rechercher les conditions de mise en place des restrictions de droit public à la propriété foncière, dans un cadastre spatial, du point de vue de ceux qui ont la maîtrise des données. Les objectifs partiels seront poursuivis :

- Les processus conduisant à des décisions en matière de RDPPF doit être présentée sur la base de l'exemple de certains cantons
- Les processus de prise de décision en matière de RDPPF doivent être classés sur la base d'une grille typologique.
- Un processus conduisant à des décisions en matière de RDPPF valable pour l'ensemble de la Suisse doit être évalué
- Les fonctions d'un futur cadastre RDPPF doivent être présentées.
- La marge de manœuvre des cantons dans la réalisation de la LGéo doit être présentée.

On accordera une attention principale aux aspects juridiques et organisationnels de la mise en place. La mise en place technique du cadastre RDPPF (par ex. la création de modèles de données, la spécification de l'utilisation, la conception de la couche utilisateur, les recommandations pour l'infrastructure technique) ne fait pas partie de la présente étude.

Le contenu d'un cadastre RDPPF est décrit à l'art. 16, al. 1 de la LGéo : «...les restrictions de droit public à la propriété foncière qui, conformément aux prescriptions du code civil, ne font pas l'objet d'une mention au registre foncier». Un cadastre RDPPF, au sens étroit du terme, qui

³ Rapport explicatif Ordonnances d'exécution de la loi sur la géoinformation (LGéo) du 30 novembre 2006, rapport accompagnant l'audition

⁴ Zufferey, J.-B.: Projet du groupe SIDIS - Cadastre 2014 Des restrictions de droit public à la propriété privée - Etude «Texte-Plan» sur la valeur juridique des documents graphiques, 2007.

⁵ Rapport final du groupe SIDIS: Les systèmes d'information sur les droits à incidence spatiale et plus particulièrement le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF), 2007

ne présenterait que certaines restrictions à la propriété foncière actuellement en vigueur ne présente, selon l'estimation des auteurs, qu'une utilité restreinte. Seule la représentation combinée des restrictions à la propriété foncière et l'intégration d'autres informations (par ex. les périmètres de mutation ou les propositions de mutations) dans un cadastre peuvent engendrer une réelle plus-value (cadastre RDPPF au sens large). La présente étude se concentre sur le cadastre RDPPF au sens large.

L'étude s'adresse prioritairement aux personnes et services spécialisés de la Confédération, des cantons et des communes concernés par la mise en place de ce cadastre spatial.

1.3 Méthode

Après l'étude des bases et documents disponibles provenant de SIK-GIS ou du Groupe SIDIS, les processus conduisant à des décisions en matière de RDPPF pour les 8 objets priorités (Tableau 1) sont esquissés au chapitre 2.3. Les étapes qui devront être franchies jusqu'à l'entrée en vigueur du cadastre RDPPF ainsi que les moyens juridiques possibles seront décrits. La marge de manœuvre du législateur cantonal à qui des compétences sont accordées par les structures fédéralistes est mentionnée. Une représentation matricielle basée sur des mots-clef (par ex. obligation d'enquête publique, droit de recours, droit de referendum) donne des renseignements sur les différents processus :

- Plan d'affectation (communal)
- Secteurs de protection des eaux
- Périmètres de protection des eaux souterraines
- Constatation de la nature forestière
- Degrés de sensibilité au bruit (dans les plans de zone)
- Zones de protection des eaux souterraines
- Cadastre des sites pollués
- Limites de la forêt (dans les zones à bâtir)

Tableau 1: Les 8 RDPPF priorités, selon LGéo, Version 11, 20.11.2006, projet en vue de la consultation des services.

La future mise en place du cadastre RDPPF est examinée sur la base des exemples provenant des cantons d'Argovie, de Lucerne et de Zurich (cantons-exemples) (chapitre 3), dans lesquels on a utilisé les objets «plans d'affectation», «Zones de protection des eaux souterraines» et «Périmètres de protection des eaux souterraines» comme base de discussion. Pour ces 3 RDPPF on a aussi représenté les bases relatives au processus juridique (annexe A1).

L'élaboration de la mise en place concrète dans les cantons-exemples s'est déroulée en 3 phases.

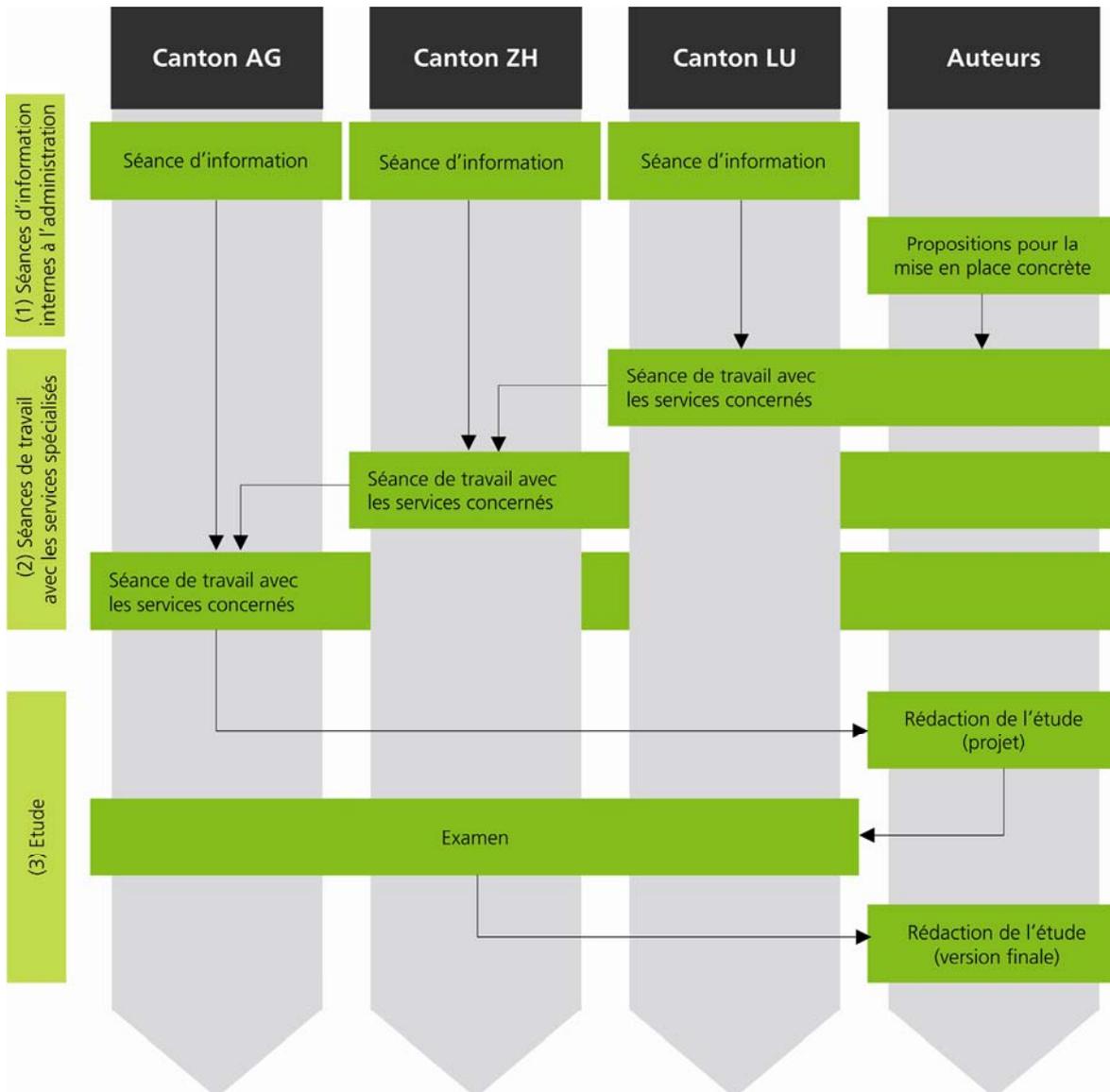


Illustration 1: Processus pour l'élaboration de la mise en place concrète dans les cantons-exemples.

1. Dans chaque canton-exemple, une **séance interne d'information** sur les RDPP a été organisée.
2. Dans chaque canton exemple, entre novembre 2006 et janvier 2007, une **séance de travail d'un demi-jour s'est tenue avec les services spécialisés concernés** (aménagement du territoire, protection des eaux, mensuration officielle, SIG). Cela a permis d'une part de prendre connaissance de la situation actuelle dans ces cantons (les dispositions légales en vigueur, le processus de prise de décision en matière de RDPPF, les données de base organisationnelles et techniques pour l'enregistrement et la mise à jour des RDPPF). D'autre part, les propositions en vue de la mise en place concrète (résultats des séances de travail précédentes) ont été discutées et développées.

3. La présente **étude** a été rédigée sur la base du résultat de ces séances de travail et elle a été soumise pour vérification à ces cantons. Leurs compléments ont été ajoutés.

2 Processus juridique créant des RDPPF

2.1 Quelles RDPPF seront saisies dans le cadastre ?

La LGéo ne cherche pas à définir ou à limiter les différents genres de restrictions de droit public à la propriété foncière. C'est pour cette raison que la liste des géodonnées de bases de droit fédéral qui feront partie du cadastre doivent être définies par le Conseil Fédéral⁶. Les cantons sont compétents pour étendre le catalogue.

Afin que les informations relatives à une RDPPF puissent être consultées dans le cadastre, selon le message relatif à la loi sur la géoinformation, elles doivent respecter les conditions suivantes :

- La restriction doit avoir fait l'objet d'une décision qui justifie l'entrée en force de loi d'une restriction de droit public à la propriété foncière.
- La RDPPF doit faire partie du catalogue des géodonnées de base de droit fédéral défini par le Conseil Fédéral ou être une extension cantonale
- La représentation de la RDPPF modélisée selon des règles prédéfinies précises et reconnue par l'autorité compétente pour prendre la décision sera reportée dans le cadastre RDPPF.

2.2 Valeur juridique d'une RDPPF

Les RDPPF sont de différentes sortes et se basent sur différents documents. Elles se basent sur des décisions, sur des arrêtés généraux ou sur des processus d'aménagement. Une décision doit être communiquée à la personne concernée. La communication de l'arrêté ou de la décision ouvre les effets juridiques qui lui sont liés. Elle déclenche en particulier le début du délai d'opposition ou de recours. Si une voie de recours est ouverte contre une décision auprès d'une autorité de première instance, généralement l'effet suspensif est accordé par la loi. L'effet suspensif a pour conséquence que le contenu d'une décision n'entrera en force (et sera donc opposable) que l'ordre que la procédure de recours sera bouclée ou, dans certains cas, l'effet suspensif aura été supprimé.

La décision est réputée connue lorsqu'elle a été reçue par le destinataire ou au moins lorsqu'elle est parvenue à destination (case postale ou boîte aux lettres). Les moyens de recours possibles devraient être adressés par courrier, dans les délais prévus. Pour l'autorité compétente, cela peut

6) Message relatif à la loi sur la géoinformation, p. 19.

être dès lors difficile de déterminer le moment exact de l'entrée en vigueur d'une RDPPF. Pour résoudre cette question, on peut prévoir qu'après l'écoulement du délai de recours à l'instance supérieure on procède à une déclaration d'entrée en vigueur. Ainsi, l'autorité juridiquement compétente qu'aucune opposition n'est en cours et que la décision originale entre en force de loi.

2.3 Description du processus de décision d'une RDPPF

Les RDPPF «Affectation du sol», «Zones de protection des eaux souterraines» et «Périmètres de protection des eaux souterraines» ont servi d'exemple pour la présente étude. Pour les 3 cantons-exemples on a représenté les procédures juridiques relatives à ces objets dans l'annexe A1.

Nous présentons ci-dessous les processus qui conduisent à la création de RDPPF sur la base des exemples de quelques cantons. Les RDPPF ont été regroupées ainsi :

- RDPPF provenant d'un plan d'affectation (groupe A),
- RDPPF provenant d'une décision (groupe B),
- RDPPF provenant d'un inventaire ou d'un cadastre (groupe C).

Cette répartition constitue aussi la base pour la typologie qui interviendra ultérieurement (voir chapitre 2.4).

2.3.1 Groupe A: RDPPF provenant d'un plan d'affectation

a) Affectation du sol

Les plans d'affectation définissent l'utilisation du sol. On distingue, selon l'art 14 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), entre la zone de construction, la zone agricole et la zone de protection. Il existe aussi bien des plans d'affectation cantonaux que communaux. On trouve en plus des plans spéciaux d'utilisation. La LAT oblige les cantons à régler les compétences et les procédures en matière de plans d'affectation (art. 25) tout en fixant simultanément dans plusieurs prescriptions certaines exigences minimales en matière de procédure. Les cantons ont introduit ces données dans leur loi sur l'aménagement du territoire et sur les constructions et les ont complétées dans des ordonnances ou des décrets.

Processus pour la prise de décision de l'aménagement local selon les exigences minimales de la LAT :

Etapes	Compétence	Description	Source
Information et participation	Conseil communal (exécutif)	Dans la majorité des cantons le plan d'affectation est déposé publiquement et les oppositions de la population sont directement traitées	Art. 4 al. 2 LAT
Publication	Conseil communal (exécutif)	On ne doit pas seulement déposer la représentation cartographique mais aussi les prescriptions de zone et de construction afférentes (ATF 106 la 383).	Art. 33 Al. 1 LAT
Décision	Conseil communal (exécutif), év. votation populaire	Fondamentalement, le plan d'affectation est décidé par une autorité définie par la loi (canton ou commune). Dans quelques cantons les plans spéciaux sont décidés par l'exécutif. Des plans de zone peuvent être soumis au referendum.	
Voie de droit	Canton	Il faut prévoir au moins une voie de recours cantonale.	Art. 33 Al. 2 et 3 LAT
Acceptation	Canton	L'autorité cantonale vérifie que le plan d'affectation respecte le plan directeur cantonal. L'approbation rend le plan d'affectation obligatoire.	Art. 26 LAT

Tableau 2: Processus du plan d'affectation selon les exigences minimales de la LAT.

b) Zones de protection

Les zones de protection peuvent, selon l'art 17 LAT constituer des zones indépendantes ou être superposées à une affectation de base. Les zones de protections sont définies afin de sauvegarder les eaux et les rives, les paysages d'une valeur ou d'une beauté particulière, les sites bâtis significatifs, les lieux historiques, le patrimoine naturel et culturel ainsi que les espaces vitaux pour la faune et la flore dignes de protection. Les cantons peuvent également décider d'autres zones de protection, par d'autres voies. Les bases pour la détermination des zones de protection proviennent des lois fédérales et cantonales (LPN, LEaux, loi sur la pêche, loi sur la chasse et sur la protection des oiseaux, etc), d'inventaires et de concepts fédéraux ainsi que de plans directeurs, de concepts et d'inventaires cantonaux.

Le droit cantonal doit prévoir les mesures adéquates permettant d'atteindre les objectifs de protection. La LAT prévoit à cet effet l'inclusion dans les plans d'affectation (Art. 17 Al. 1 LAT). Le processus dans lequel les zones de protection seront décidées s'oriente dans ce cas vers les mesures applicables pour le plan d'affectation (Tableau 2)

En plus de la définition de zones de protection dans le cadre du plan d'affectation, nous avons évoqué d'autres mesures possibles dans le cadre d'ordonnances de protection, de prescriptions

spéciales dans le règlement communal de construction, de décisions de protection ou de contrats administratifs ou de droit privé. On peut avoir recours à de tels moyens quand une zone de protection ne paraît pas adéquate.

c) Degrés de sensibilité au bruit

Dans l'art. 43 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), les autorités sont invitées à attribuer des degrés de sensibilité au bruit aux zones d'affectation selon l'art. 14 LAT. Ainsi, les degrés de sensibilité au bruit ont un effet juridique comparable à d'autres zones selon l'art. 18 LAT⁷⁾. L'art. 44, al. 1 OPB renvoie, en ce qui concerne le processus à appliquer à la planification des affectations. Ainsi, les exigences minimales de la LAT applicables aux plans d'affectation sont aussi valables pour les décisions relatives aux degrés de sensibilité au bruit⁸⁾. L'OPB a fixé un délai jusqu'en 1997 pour la définition de ces degrés de sensibilité au bruit; aujourd'hui, toutes les communes devraient avoir définis leurs degrés de sensibilité au bruit et il ne devrait plus y avoir de cas particulier (art. 43, al. 2 OPB). Les cantons et les communes doivent donc disposer de tous les instruments de planification que le droit de l'aménagement du territoire offre pour une réglementation de l'affectation liant les propriétaires fonciers (Tableau 2)⁹⁾. Les cadastres du bruit existants n'ont pas été décidés dans le cas du plan de zones et ne sont donc pas considérés comme des degrés de sensibilité au bruit contraignants pour les propriétaires.

d) Alignements de construction selon la loi les routes nationales et la loi sur les chemins de fer

Afin de réserver à titre préventif l'espace pour la construction des routes nationales ou des voies de chemin de fer, la LRN et la LCdF prévoient que des zones de projet peuvent garantir l'espace nécessaire pour une durée maximale de 5 ans. Si la planification se concrétise, la définition du projet de construction peut fixer des alignements de construction qui rendent caduques les zones de projet. Les alignements de construction constituent un titre d'expropriation en vue de l'acquisition ultérieure des terrains. Ces instruments étant d'intérêt fédéral, ils seront décrétés par le Département compétent. Les alignements de construction définis dans les projets de construction seront publiés officiellement dans les communes et les plans devront pouvoir être consultés. Les alignements de construction deviennent juridiquement contraignants, après leur définition par le Département, par leur publication dans les communes et après écoulement des délais de voies de droit. La procédure valable selon la LRN, jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle compensation financière entre la Confédération et les cantons (vraisemblablement jusqu'au 1.1.2008) est la suivante (Illustration 2) :

7) Dr. Markus Neff, Die Auswirkungen der LSV auf die Nutzungsplanung, Zürich 1994, S. 148

8) ATF 118 Ib 75

9) ATF 116 Ib 441

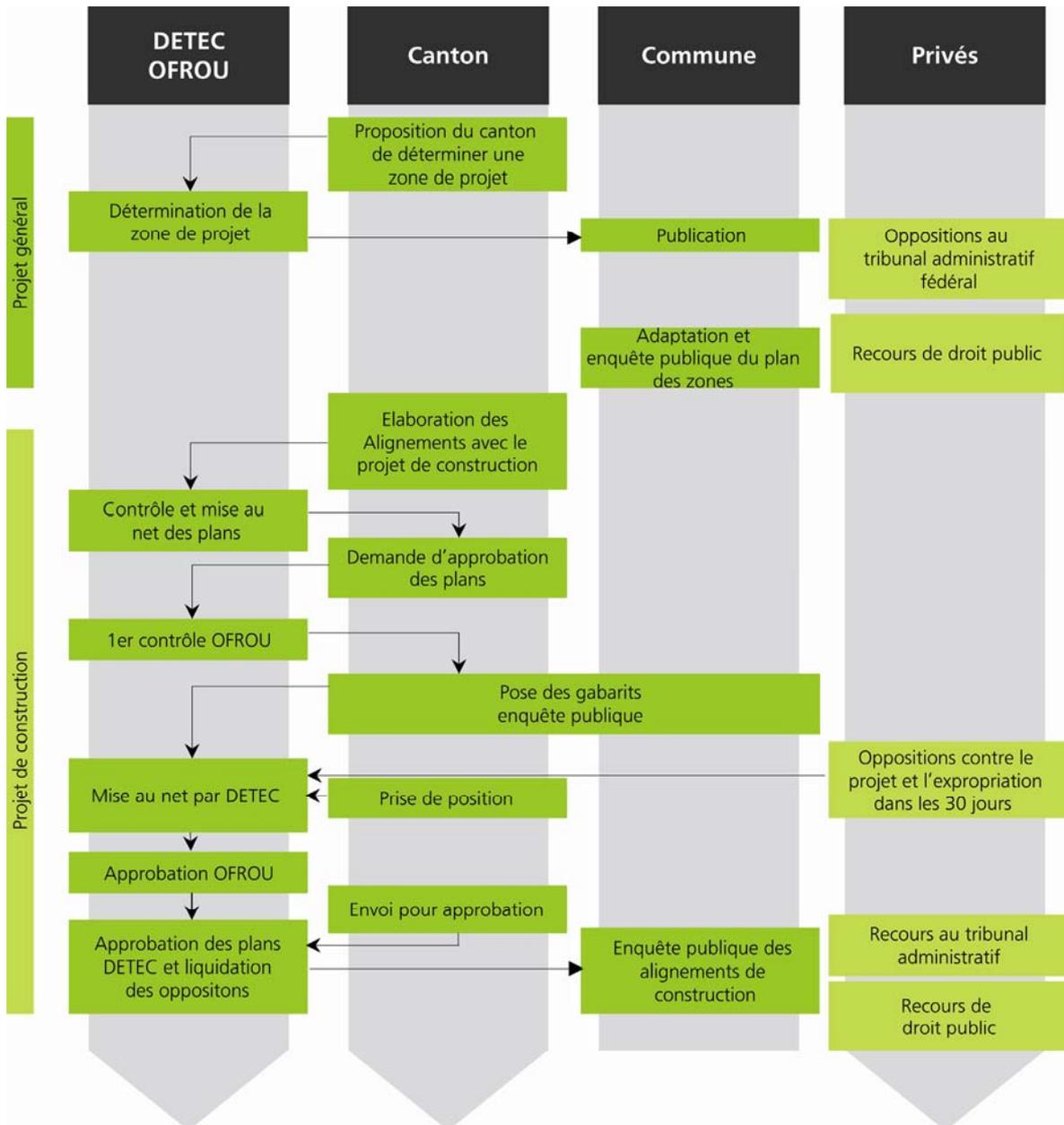


Illustration 2: Réserve de terrain selon la législation sur les routes nationales.

2.3.2 Groupe B: RDPPF basées sur une décision

La loi sur la protection des eaux (LEaux) règlement la protection qualitative et quantitative des eaux de superficie et souterraines. Elle met 3 instruments à disposition ans ce bit : les secteurs de protection des eaux, les zones de protection des eaux souterraines et les périmètres de protection des eaux souterraines (art. 19 à 21 LEaux). Les cantons doivent déterminer les secteurs et les zones de protection des eaux ainsi que les cartes de protection des eaux (art. 29 et 30 OEaux) ainsi que de créer des services de protection des eaux et d'organiser une police de pro-

tection des eaux et des services de protection.

a) Zones de protection des eaux souterraines

Les zones de protection des eaux souterraines doivent permettre d'assurer une protection des captages d'eau potable ainsi que des eaux souterraines directement avant son utilisation comme eau de boisson de toute dégradation. Elles doivent distinguer les captages d'eau souterraine d'intérêt public, c'est-à-dire tous les captages dont les eaux répondent aux exigences de la législation sur les denrées alimentaires ainsi que les installations d'alimentation des eaux souterraines. Les zones de protection des eaux souterraines sont les instruments les plus importants de la planification de la protection des eaux orientée vers l'utilisation.

Les documents suivants sont nécessaires pour la détermination des zones de protection. Ils doivent être préparés par des spécialistes et être fournis par le propriétaire du captage.

- Plan de la zone de protection avec représentation des limites (mesurées) de la zone de protection;
- Règlement de la zone protection (appelé aussi dans certains cantons «prescriptions de la zone de protection) avec toutes les prescriptions et restrictions d'utilisation. Le Règlement et le plan des zones de protection forment ensemble un tout.

Les mesures de protection et les restrictions d'utilisation doivent être rendues publiques et être communiquées particulièrement aux propriétaires fonciers, aux locataires, aux fermiers et aux bénéficiaires ainsi qu'aux entreprises qui effectuent des travaux dans les zones de protection afin que les voies juridiques leurs soient ouvertes. Les cantons définissent la procédure (voir Tableau 3 et Tableau 4)

Les plans de zones de protection sont qualifiés de plans dans la pratique et peuvent être attaqués par les voies de droit (voir ATF 121 II 39). Bien que la terminologie puisse le laisser penser, les zones de protection des eaux souterraines ne sont pas des zones d'affectation au sens de la LAT (ATF 121 II 39).

b) Périmètres de protection des eaux souterraines

Les périmètres de protection des eaux souterraines sont des secteurs spécialement définis dans lesquels la protection des eaux souterraines doit être préventivement garantie en vue de l'exploitation ultérieure d'eau souterraine (utilisation ou alimentation). Ces périmètres sont définis par les cantons, ils sont représentés sur les cartes de protection des eaux souterraines et intégrés dans les plans directeurs et dans les plans d'affectation. Dans ces périmètres aucune installation ou construction qui pourrait compromettre l'exploitation future n'est admise.

La délimitation de périmètres de protection des eaux souterraines présuppose que les conditions

hydrogéologiques sont connues et que conditions pour la localisation d'une installation d'eau potable sont favorables. Les prospections hydrogéologiques nécessaires doivent se faire avant la délimitation du périmètre de protection des eaux souterraines. On tiendra en particulier compte des critères d'évaluation pour le dimensionnement des zones de protection des eaux souterraines.

Les cantons sont libres de déterminer l'emplacement et l'étendue de la future zone de protection des eaux souterraines à l'intérieur du périmètre de protection avant le début de la construction du captage. Ces deux instruments juridiques recouvrent l'affectation principale donnée par le plan d'affectation. Dans les zones et dans les périmètres de protection des eaux souterraines on décrètera des restrictions d'utilisation qui lient les propriétaires fonciers. Il s'agit ici de prescriptions basées sur le droit fédéral. En ce qui concerne de telles décisions, le droit fédéral prévoit des garanties minimales de procédure, et, en particulier :

- la garantie d'être entendu, que ce soit sous la forme d'une audition personnelle ou d'une publication officielle avec possibilité de faire opposition;
- la publication de la décision par écrit ou dans un organe officiel de publication;
- une possibilité de recours auprès d'un tribunal administratif cantonal.

Dans ce cadre, les cantons peuvent librement organiser la procédure. Ils peuvent en particulier prévoir qu'une autorité cantonale ou communale est compétente pour la détermination des zones et des périmètres de protection des eaux souterraines. On rencontre des différences entre les cantons au sujet de la compétence de déterminer les zones et les périmètres de protection. Dans l'annexe A1, on trouve la représentation du processus relatif aux zones et aux périmètres de protection des eaux souterraines dans les cantons d'Argovie, de Lucerne et de Zurich. Voici encore deux autres exemples (Tableau 3, Tableau 4):

Exemple du canton UR			
Etapas	Compétence	Description	Source
Proposition	Propriétaire du captage	Le propriétaire du captage peut proposer la détermination de zones de protection elles.	art 35 al. 1 LEaux
Publication	Conseil d'Etat	Le plan et le règlement de protection doivent être déposés publiquement durant 30 jours. Possibilité d'opposition contre le plan déposé auprès du Conseil d'Etat	Art. 18 VGS en lien avec Art. 28 LCst

Exemple du canton UR			
Étapes	Compétence	Description	Source
Décision	Conseil d'Etat	Décide les zones et périmètres de protection dans une procédure d'alignement des constructions. Les communes sont consultées.	Art. 2 Al. 3, lit d,e VGS, Art. 17 Al. 2 VGS
Voie de droit	Tribunal administratif Tribunal fédéral	Les recours contre le tribunal administratifs sont adressés au tribunal administratif supérieur. Les recours de droit public sont adressés au tribunal fédéral.	Art. 55 LJA Art. 82 LTF

Tableau 3: Procédure de protection des eaux dans le canton d'Uri.

Exemple du canton VD			
Étapes	Compétence	Description	Source
Proposition	Propriétaire du captage	Le propriétaire du captage fait établir un plan de zones de protection; il peut proposer la détermination de zones de protection.	Art. 63 LPEP
Publication	Service des eaux, sols et assainissement	Les zones et périmètres de protection doivent être déposés publiquement. Possibilité de faire opposition contre les plans déposés auprès du Département.	Art. 63 Al. 6 et Art. 64 Al. 4 LPEP
Décision	Département	Le Département détermine les périmètres de protection. Il prend en compte les remarques des propriétaires, de la commune et du laboratoire cantonal.	Art. 73 Al. 3 LATC
Voie de droit	Tribunal administratif Tribunal fédéral	Recours au tribunal administratif Les recours de droit public sont adressés au tribunal fédéral.	Art. 73 Al. 4 LATC Art. 82 LTF

Tableau 4: Procédure de protection des eaux dans le canton de Vaud.

c) Constatation de la nature forestière

La question de savoir si une surface donnée a, au sens de la notion de forêt selon le droit fédéral, la nature forestière est souvent difficile à répondre, tenant compte des conséquences juridiques importantes que cela peut avoir. L'art. 10 LFor prévoit pour cela une procédure de consta-

tation de la nature forestière. Quiconque peut justifier d'un intérêt à protéger peut faire déterminer par le canton si une surface est de nature forestière. Une constatation de la nature forestière doit être entreprise d'office lorsque dans un plan d'affectation, la zone de construction et la forêt sont contiguës, ou aussi lorsqu'une autre procédure le requiert (par exemple pour un déboisement). Dans les zones à bâtir, les limites forestières sont intégrées soit dans le plan d'affectation et deviennent ainsi juridiquement contraignantes (lisière de forêt statique), ou la limite forestière est intégrée dans le plan d'affectation dans une couche informative.

En dehors de la zone à bâtir on trouve une notion de définition dynamique de la forêt. Est considérée comme forêt toute surface qui est plantées d'arbres ou de buissons forestiers et qui peut remplir une fonction forestière. Selon les circonstances, une surface forestière peut se modifier au cours des ans. Les conditions effectives sur place et au moment donné sont déterminantes. Il existe dès lors un intérêt manifeste de délimiter les surfaces agricoles des surfaces forestières.

Voici deux exemples de constatation de la nature forestière dans les cantons (Tableau 5, Tableau 6):

Exemple du canton SH			
Etapes	Compétence	Description	Source
Proposition	d'office ou par le propriétaire foncier	La demande de constatation forestière avec la preuve d'un intérêt digne de protection est adressée au service cantonal des forêts.	Art. 11 Al. 1 LFor SH
Enquête et oppositions	Service des forêts du canton	Le service des forêts publie la proposition et informe les propriétaires concernés de la publication. Durant le délai de publication les oppositions peuvent être adressées au Département.	Art. 11 Al. 2 et 3 LFor Art. 13 WaG
Décision	Département	Le Département adresse les oppositions au demandeur et lui donne un délai pour sa prise de position. Avant de prendre décision, il entend la commune concernée	Art. 13 LFor
Voie de droit		Recours au Conseil d'Etat Oppositions contre le tribunal administratif au tribunal supérieur Les recours de droit public sont adressés au tribunal fédéral.	Art. 14 LFor Art. 34 LJA Art. 82 LTF

Tableau 5: Constatation forestière dans le canton de Schaffhouse.

Exemple du canton VS			
Étapes	Compétence	Description	Source
Proposition	d'office ou par le propriétaire foncier	La délimitation du périmètre forestier s'effectue sur mandat de la commune sous la direction de l'inspecteur forestier d'arrondissement ou à la demande de privés	Art. 2 VWB
Enquête et oppositions	Inspecteur cantonal des forêts	Publication et enquête publique, Les oppositions doivent être formulées pendant l'enquête publique.	Art. 3 Al. 1 VWB
Décision	Service de la forêt et du paysage	Le service requiert les rapports d'autres services. Le Conseil d'Etat statue sur la délimitation forestière et sur les oppositions.	Art. 3 VWB
Publication	Conseil d'Etat	La délimitation forestière est publiée et ouverte avec le plan des personnes concernées.	Art. 3 VWB
Voie de droit		Les recours sont adressés au tribunal administratif. Les recours de droit public sont adressés au tribunal fédéral.	Art. 72 VVRG Art. 82 LTF

Tableau 6: Constatation forestière dans le canton du Valais.

2.3.3 Groupe C: RDPPF provenant d'inventaire ou des cadastres

a) Cadastre des sites pollués

L'art 32c LPE définit que les cantons doivent veiller à ce que les décharges et autres sites pollués par des déchets (sites pollués) doivent être assainis lorsqu'ils peuvent entraîner des effets dommageables ou gênants ou qu'il existe un danger réel que de tels effets puissent se produire. Dans ce but, les cantons doivent gérer un cadastre accessible au public (Art. 32c, al. 2 LPE). L'OSites définit aux art. 5 et 6 comment procéder.

La mise en place de la législation sur les sites pollués est fondamentalement l'affaire du canton qui désigne l'autorité compétente. L'autorité est tenue de rechercher la collaboration avec les instances concernées (art. 23 OSites; art. 41a LPE) et de s'entendre avec les personnes directement concernées sur les évaluations et les mesures nécessaires. L'enregistrement dans le cadastre est considéré comme un simple acte matériel qui, généralement, n'exige pas de procédure administrative et ne représente qu'un simple acte administratif.

L'enregistrement peut cependant avoir des effets sur la situation juridique du propriétaire foncier concerné, c'est la raison pour laquelle un droit de consultation est prévu. L'art. 5, al. 2 OSites prévoit ici, comme prescription fédérale minimale, que les autorités informes le propriétaire sur les données qui seront enregistrées dans le cadastre et qu'elles leur donnent la possibilité de prendre position et d'obtenir des éclaircissements. A leur demande, une décision de détermination est prise (Tableau 7). S'il existe un intérêt du propriétaire particulier méritant protection, l'autorité doit prendre une décision pouvant faire l'objet d'une opposition. Ceci est particulièrement le cas dans les situations suivantes :

- L'autorité envisage d'enregistrer un emplacement dans le cadastre et de ne pas donner suite aux propositions du propriétaire; elle doit alors prendre une décision opposable concernant l'existence, la situation et le contenu de l'obligation contenue dans le cadastre.
- Le propriétaire de l'emplacement demande de radier un enregistrement non fondé ou de modifier un enregistrement qui n'est plus d'actualité, ou encore de le compléter, l'autorité doit prendre une décision opposable au sujet de l'existence, de la situation et du contenu de l'obligation contenue dans le cadastre, dans la mesure où elle n'entend pas suivre la requête du détenteur.

Le Tableau 7 ci-dessous esquisse la procédure préconisée dans l'ordonnance sur l'assainissement des sites pollués :

Etapes	Compétence	Description	Source
Définition	autorité compétente	L'autorité communique les sites pollués	Art. 5 OSites
Collaboration, droit d'être entendu	autorité compétente	L'autorité communique au détenteur du site l'enregistrement prévu. L'autorité donne au détenteur du site la possibilité de prendre position et de procéder à des recherches individuelles	Art. 5 Al. 2 OSites
Enregistrement	autorité compétente	Enregistre le site dans le cadastre.	Art. 5 Al. 2 OSites
Décision de l'autorité		Si le détenteur du site a un intérêt digne de protection, l'autorité doit prendre une décision pouvant faire l'objet d'une opposition.	Art. 5 Al. 2 OSites

Tableau 7: Enregistrement dans le cadastre des sites pollués.

b) Carte des dangers (aussi cadastre des dangers, zones de dangers)

Les lois fédérales sur l'aménagement du territoire (art. 6, al. 2, lit. c LAT), sur les constructions hydrauliques (art. 21 WBV) et sur les forêts (art. 36 LFor) ainsi que les ordonnances y relatives obligent les cantons de tenir compte des risques d'inondations dans les activités ayant des effets

sur le territoire et d'établir des cartes des dangers. Les lois cantonales et les ordonnances règlent la définition domaines de danger et comment on doit en tenir compte au niveau cantonal et communal. La portée juridique des cartes et des cadastres de dangers n'est pas uniforme partout. Là où les autorités cantonales prescrivent un enregistrement, celui-ci a valeur – comme pour le cadastre des sites pollués – d'acte matériel de pure portée administrative. Ce n'est que si l'enregistrement se fait sur la base d'une décision formelle que les propriétaires concernés peuvent s'opposer (par exemple si dans l'autorisation de construire des mesures spéciales ont été ordonnées ou qu'une décision de détermination opposable a été prise). C'est le cas dans le canton de Zurich :

Dans le **canton de Zurich**, l'art 203 PBG contient l'obligation pour le canton et les communes d'établir des inventaires de protection. La Direction des travaux publics décide, après avoir entendu les communes, un plan des secteurs de dangers (Art. 22, al. 2 WWG). Avec l'enregistrement d'un objet dans un inventaire ou par des prescription spéciales, les mesures provisoires entrent en vigueur qui doivent être remplacées, dans un délai de un an, par des dispositions durables (Art. 209 et ss, PBG). On rencontre les types de prescription suivants :

Mesures du droit de l'aménagement : c'est dans la procédure du plan d'affectation que les objectifs de protection sont concrétisés, par exemple dans la délimitation des zones centre et de zones de maintien de quartiers à l'aide de plan masse ou de zones communales de détente. Ces genres de zones de protection sont généralement considérés comme des RDPPF parmi les RDPPF liées au plan d'affectation (voir Tableau 8).

Ordonnances de protection: Il s'agit de prescriptions qui seront très souvent intégrées dans les plans d'affectation. On trouve aussi des cartes établies sur la base de prescriptions de protection de la nature et du patrimoine ou encore de la protection des plantes. Ce genre de mesures de protection concerne des droits généraux-abstraites. Elles peuvent être, après écoulement du délai de voies judiciaires, être enregistrées dans le cadastre RDPPF.

Décision de protection : S'il faut protéger une seule parcelle ou un seul objet, il faudra décider une protection (art. 205 lit. c PBG) ou conclure un contrat de droit administratif. Les décisions de protection peuvent (mais ne doivent pas) être inscrites sous forme de mention au registre foncier. De plus, le propriétaire foncier peut, s'il justifie d'un intérêt, exiger une décision sur la nécessité de protéger son bien-fonds (art. 213 PBG). Dans ce cas également on prendra une décision relative à un objet de protection. Ce genre de mesure de protection ne sera ainsi, du point de vue juridique, opposable au propriétaire qu'au moment de la prise de décision et non pas au moment de l'enregistrement dans un inventaire ou un cadastre. Si le cadastre RDPPF doit absolument contenir des RDPPF en vigueur et déployant une effet absolu, l'enregistrement dans le cadastre RDPPF ne serait possible qu'une fois l'effet juridique entré en vigueur par une décision formelle (et non pas par la mise en vigueur d'un inventaire).

Dans **d'autres cantons**, les zones de dangers sont définies dans le cadre du plan d'affectation; elles font donc partie des autres zones au sens de l'art. 18 LAT. Pour le processus, les considérations et la portée juridique selon le plan d'affectation (Chiffre 2.2.1, Tableau 2). Voir, à titre d'exemple :

Canton de Bâle-campagne: Art. 30 LAT

Canton des Grisons: Art. 38 LAT

Canton de Lucerne: Art. 57 PBG

2.4 Typologie des procédures pour décider une RDPPF

Les procédures aboutissant à un acte constitutif sont réglées par les lois fédérales ainsi que par les dispositions d'application des cantons. Les procédures de décision sont aussi variées que les motifs qui poussent à la création d'une RDPPF.

Selon le projet de LGéo, on doit enregistrer dans le nouveau cadastre les géodonnées de base selon le droit fédéral, les cantons étant toutefois libres d'enregistrer d'autres RDPPF (art. 16, al. 3 LGéo). Ci-après, nous tenterons de répartir les 8 RDPPF priorisées (Tableau 1) par groupes de cas, selon leur procédure de création. Nous présenterons les prescriptions de droit fédéral relatives à leur procédure pour chaque RDPPF et, là où de grosses différences existent dans la mise en place entre les cantons, nous présenterons des exemples.

Le Tableau 8 renseigne quelles étapes pour quel processus doivent être franchies. La présentation en tableau ne contient que les prescriptions minimales fédérales. Les cantons sont libres d'exiger l'exécution de phases supplémentaires – comme par exemple le processus de participation ou celui d'opposition.

	Groupe A: RDPPF provenant des plans d'affectation			Groupe B: RDPPF provenant de décision				Groupe C: RDPPF provenant de cadastre/inventaires	
	affectation de base	zones de protection	degrés de sensibilité	Alignements de constructions/ Zones de projet selon LRN et LCdF	zones de protection des eaux souterraines	Périmètres de protection des eaux souterraines	Constatation de la nature forestière	Cadastre des sites pollués	Zones de danger (peuvent aussi être intégrées dans les plans d'affectation)
Information et participation	oui	oui	oui		Oui			oui	oui
Initiative	Commune ou privé	Commune	Commune	canton	propriétaire du captage	Autorité désignée par le canton	Autorité désignée par le canton	Autorité désignée par le canton	Autorité désignée par le canton
Traitement	Commune	Commune	Commune	canton	privés	Autorité désignée par le canton	Autorité désignée par le canton	Autorité désignée par le canton	Autorité désignée par le canton
Enquête publique / publication	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui		
Procédure d'opposition	oui	oui	oui	Seulement pour alignements de constructions				contre une décision y relative	contre une décision y relative

	Groupe A: RDPPF provenant des plans d'affectation			Groupe B: RDPPF provenant de décision				Groupe C: RDPPF provenant de cadastre/inventaires	
	affectation de base	zones de protection	degrés de sensibilité	Alignements de constructions/ Zones de projet selon LRN et LCdF	zones de protection des eaux souterraines	Périmètres de protection des eaux souterraines	Constatation de la nature forestière	Cadastre des sites pollués	Zones de danger (peuvent aussi être intégrées dans les plans d'affectation)
Décision	Commune	Commune	Commune	Bund	Autorité désignée par le canton	Autorité désignée par le canton	Autorité désignée par le canton	Autorité désignée par le canton	Autorité désignée par le canton
Voies de droit	oui	oui	oui	Oui	oui	Oui	oui	Contre les décisions y relatives	Contre les décisions y relatives
Approbation	Canton	Canton	Canton						
Entrée en vigueur juridique	Avec approbation, fin de la procédure juridique et écoulement des délais	Avec approbation, fin de la procédure juridique et écoulement des délais	Avec approbation, fin de la procédure juridique et écoulement des délais	Après l'écoulement des délais ou la clôture des voies de droit	Après l'écoulement des délais ou la clôture des voies de droit	Après l'écoulement des délais ou la clôture des voies de droit	Après l'écoulement des délais ou la clôture des voies de droit	Avec la décision	Avec la décision

Tableau 8: Vue d'ensemble de la typologie des procédures pour la prise de décision relative à une RDPPF.

2.5 Liberté d'organisation des cantons dans la mise en place du cadastre RDPPF

Sur la base des procédures décrites ci-dessus en vue de la mise en vigueur des RDPPF prioritaires, on peut rappeler que ces procédures se basent sur le droit fédéral et qu'elles seront déterminées par le droit d'application cantonal, en fonction des expériences faites. Cette répartition des compétences se base sur la compétence législative fondamentale de la Confédération en matière d'aménagement du territoire dans les domaines de l'eau et des forêts, tel que cela est stipulé aux art. 75 et suivants de la Constitution fédérale.

La question a été posée de savoir s'il ne serait pas nécessaire d'introduire une procédure nationale unique et standardisée pour les décisions en matière de RDPPF en vue de la mise en place du cadastre. Les considérations suivantes sont importantes du point de vue juridique :

- Le Conseil Fédéral détermine en premier lieu un catalogue minimal de 7 à 10 RDPPF. Après cette détermination, la procédure devrait être unifiée pour ces RDPPF. Le concept de la LGéo montre cependant à l'évidence que ce catalogue sera étendu dans une phase ultérieure. Il serait alors nécessaire de procéder à des adaptations légales en vue de l'unification des nouvelles RDPPF.
- Les prescriptions relatives aux procédures en vue de l'adoption de RDPPF se basent sur le principe fédéral de subsidiarité et sur la répartition des compétences dans les différents domaines juridiques qui lui est liée. Afin de pouvoir créer une procédure nationale unifiée pour chaque RDPPF, il faudrait (pour le moins dans les domaines de l'aménagement du territoire, des eaux et de la forêt) faire un transfert de compétences en faveur de la Confédération. En plus d'une modification des conditions constitutionnelles concernées, il faudrait procéder à la révision des lois fédérales concernées (par exemple la LAT). De plus, il faudrait abroger dans tous les cantons des dispositions relatives aux procédures existantes.
- Le système existant de procédures très variées pour la prise de décision en matière des restrictions à la propriété foncière prend en compte toutes les particularités de ces restrictions. Ainsi, il existe des RDPPF provenant de décisions, d'inventaires ou de cadastres, ou encore des RDPPF provenant des plans d'affectation. Une unification des procédures pourrait ne pas pouvoir maintenir certains des instruments juridiques actuels (par exemple la séparation d'un enregistrement dans le cadastre entre un acte matériel suivi par une décision formelle).
- Pour l'enregistrement dans le cadastre RDPPF, le moment de l'entrée en vigueur de l'opposabilité aux propriétaires fonciers est déterminant. Avant l'enregistrement de la RDPPF dans le cadastre, les autorités cantonales devraient fixer le moment de son entrée en vigueur juridique. Une procédure unifiée fédérale ne simplifierait pas cette tâche du moment que les

autorités cantonales compétentes restent garantes de leur force juridique.

Pour toutes ces raisons, les auteurs de cette étude considèrent une standardisation des procédures en vue de l'approbation de RDPPF comme non souhaitable. Il semble opportun de laisser la compétence de la gestion des RDPPF définies par le droit fédéral dans la marge d'appréciation des cantons. La mise en place concrète du cadastre RDPPF peut toutefois s'inspirer en ce qui concerne l'organisation et la technique de ce qui a été fait pour la mensuration officielle.

Dans le cadre de la mise en place du cadastre RDPPF, conformément à la LGéo, les cantons disposent encore d'autres libertés : la LGéo contient des dispositions dans le sens de la coordination d'une partie commune. La Confédération définit les fonctions générales d'un cadastre RDPPF et définit les exigences minimales en ce qui concerne :

- L'organisation du cadastre,
- La conduite du cadastre,
- L'harmonisation des données,
- La qualité des données,
- Les méthodes et procédures,
- ainsi que les RDPPF représentées dans le cadastre.

Dans la mise en place des exigences fédérales minimales les cantons sont libres. De plus, les cantons peuvent aussi déléguer tout ou partie de la gestion du cadastre aux communes ou à des privés et ils peuvent étendre le contenu du cadastre RDPPF.

3 Mise en place concrète dans les cantons

3.1 Bases

Les recommandations et éléments suivants constituent les bases qui ont été déjà exprimées dans des études précédentes ou qui sont définies dans la LGéo :

- Le cadastre RDPPF est géré par les cantons, cependant la surveillance et l'orientation stratégique appartient à la Confédération¹⁰⁾
- L'actualité et la valeur contraignante des géodonnées sont très importantes. Les procédures doivent être optimisées partout là où c'est possible et les bases légales doivent être adaptées dans les lois spécifiques aux RDPPF.¹¹⁾
- La législation définit qui détient la maîtrise des données.¹¹⁾
- La mise en place du cadastre RDPPF doit se faire sur la base des procédures administratives existantes¹¹⁾
- La quantité de RDPPF existante oblige à prioriser les objets qui seront enregistrés dans un cadastre RDPPF (exhaustivité relative).¹²⁾

3.2 Phases de la mise en place

Lors des séances de travail avec les trois cantons-exemples, il a été clairement affirmé que la mise en place du cadastre RDPPF telle qu'elle est prévue dans la LGéo ne peut pas, dans la situation actuelle, se faire en une seule étape, tant du point de vue organisationnel, technique que juridique. Les auteurs proposent que cette mise en place se fasse en 3 phases (Illustration 3).

Phase 1: Préparation

Le but de cette première phase, partant de l'idée d'une situation de départ commune, est de préparer les conditions de base pour atteindre la seconde phase. Les trois cantons-exemples présentent, du point de vue de la gestion des données, des situations différentes. Il faut bien admettre que ces différences seront encore plus grandes entre les 26 cantons.

10) Art. 34, al. 2 LGéo

11) SIK-GIS: Raumkataster aus Sicht der öffentlichen Verwaltung - Situationsanalyse, Meinungsbild und Empfehlung. 2004.

12) SIK-GIS: Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) - Vertiefungsstudie zu den rechtlichen Aspekten. 2005

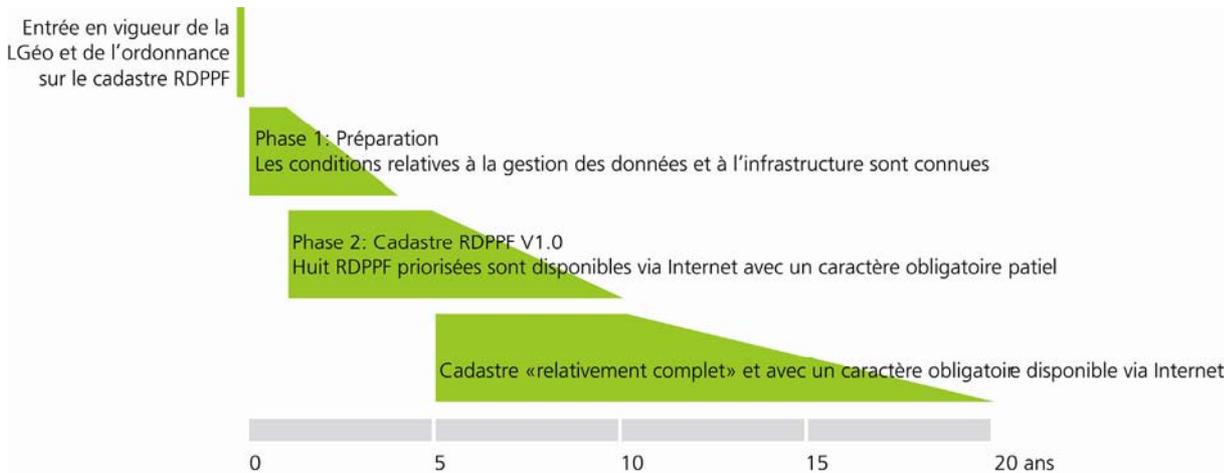


Illustration 3: Phases pour la mise en place concrète. L'axe des années prend son origine à l'entrée en vigueur de la LGéo et de l'ordonnance sur le cadastre RDPPF.

Les conditions qui doivent être mises en place dans le cadre de la phase 1 peuvent être définies comme suit :

- Les données de la MO doivent être disponibles sur l'ensemble du territoire dans le standard MO93;
- Les données relatives aux RDPPF qui doivent être publiées doivent être disponibles sur l'ensemble du territoire en format vectoriel prêt à être intégré dans le SIG – dans certains cas un format raster est aussi possible;
- Les données relatives aux RDPPF sont conformes à un modèle de données défini par celui qui a la maîtrise des données dans les prescriptions légales ;
- Toutes les géodonnées seront contenues dans une banque de géodonnées;
- Le canton dispose d'une application cartographique (Map Server) en fonction.

Phase 2: Cadastre RDPPF, Version 1.0

Les huit RDPPF prioritaires sont à la disposition du public sur le portail web du canton soit sous forme contraignante ou, si cela n'est pas possible en raison de l'actualité et de la qualité, sous forme non contraignante. Dans ce cas, on parle d'une «contrainte partielle».

La mise en place exige, en particulier, des mesures organisationnelles et techniques. Une modification de la législation, que ce soit au niveau cantonal ou communal, n'est pas prioritaire dans cette phase.

Le cadastre RDPPF version 1.0 permet l'évaluation par le Conseil fédéral dans un délai de 6 ans à partir de son introduction (Art. 43, al. 1 LGéo)

Phase 3: Cadastre RDPPF, Version 2.0

Le cadastre RDPPF dans sa version 2.0 est «relativement exhaustif» et contraignant; Il a ainsi le

caractère d'un registre public. La publication du cadastre RDPPF sur un portail web de la Confédération est possible.

La législation sera adaptée, au besoin, aux possibilités organisationnelles et techniques (par exemple date du début de l'effet juridique lors de la publication dans internet).

En plus de l'établissement des autres données des RDPPF à publier (sur l'ensemble du territoire et en format vectoriel), les RDPPF peuvent être transférées dans un modèle national de données et de représentation harmonisé. L'utilité d'un modèle de données prescrit par la Confédération est néanmoins sujette à caution car les RDPPF locales pourront difficilement être représentées.

3.3 Considérations relatives à la mise en place d'un cadastre RDPPF Version 1.0

La mise en place d'un cadastre RDPPF dans sa version 1, tenant compte de la situation actuelle, a été discutée lors des séances de travail avec les cantons-exemples. Les points principaux sont énumérés ci-dessous. Dans certains cas, plusieurs variantes ont été envisagées. Elles sont représentatives de l'éventail et de la marge de manoeuvre dont on dispose dans la mise en place.

3.3.1 Organisation

Le cadastre RDPPF peut être considéré comme la partie juridiquement contraignante d'un cadastre spatial. Ce cadastre spatial contient principalement les banques de géodonnées que les services cantonaux et communaux de géoinformation ont réalisées et gérées durant ces dernières années. Il est dès lors recommandé de mettre en place le cadastre RDPPF sur la base de ces banques de géodonnées existantes.

La gestion des données du cadastre RDPPF se fait soit dans l'administration (par ceux qui ont la maîtrise des données eux-mêmes), ou à l'extérieur (par délégation à des tiers). Dans les deux cas, des procédures garantissant la valeur contraignante des géodonnées doivent être garantie. Des processus de mise à jour éprouvés que l'on trouve par exemple pour les géodonnées ou pour la MO (par ex. dans le domaine des mutations de limites et de la vérification) pourraient être repris. Celui qui a la maîtrise des données est seul responsable de la conformité du contenu des géodonnées.

Un service chargé de la gestion du cadastre est responsable de l'exploitation du cadastre RDPPF. Ses tâches principales consistent :

- publier les données du cadastre RDPPF sous forme électronique
- supporter, exploiter et entretenir le système d'information (par ex. disponibilité, sécurité des données, sauvegardes, updates)
- garantir l'actualité et l'intégrité des données relatives aux RDPPF;
- annoncer les inconsistances à celui qui a la maîtrise des données
- à archiver les renseignements publiés.

Le gérant du cadastre peut en outre assumer des tâches telles que la coordination et l'organisation de l'harmonisation des données relatives aux RDPPF cantonales et communales. Sur la base de l'organisation et des compétences actuelles, l'administration du cadastre pourrait en général être confiée aux services cantonaux de géoinformation.

Les géodonnées sont tenues à jour dans la banque de données de celui qui a la maîtrise des données. Après un contrôle de qualité positif et le bouclage de voies de droit, elles seront alors publiées dans le cadastre RDPPF (Illustration 4).

Le cadastre RDPPF peut consister en une banque de donnée propre qui contient une copie de toutes les géodonnées en vigueur (comme dans Illustration 4) ou il peut disposer d'un accès direct aux données relatives aux RDPPF qui sont enregistrées chez celui qui a la maîtrise des données. En fonction de l'infrastructure de gestion des données disponible, chacune des variantes est possible, en prenant en considération la vitesse d'accès aux données et la sécurité de ces données. Dans l'état actuel de la technologie, on peut recommander la duplication des géodonnées en vigueur dans une banque de données autonome dédiée aux requêtes. Il est ainsi possible de regrouper dans une banque de données unique des géodonnées provenant d'autorités différentes.

Les banques de données permettant la mise à jour chez ceux qui ont la maîtrise des données contiennent, en plus des RDPPF en vigueur, les objets en mutation qui, en fonction de la procédure, ont une validité juridique différente. Ainsi, il est possible d'avoir une vue globale sur les mutations en cours et de rendre public les objets entrés en vigueur par un simple changement de statut (Illustration 4).

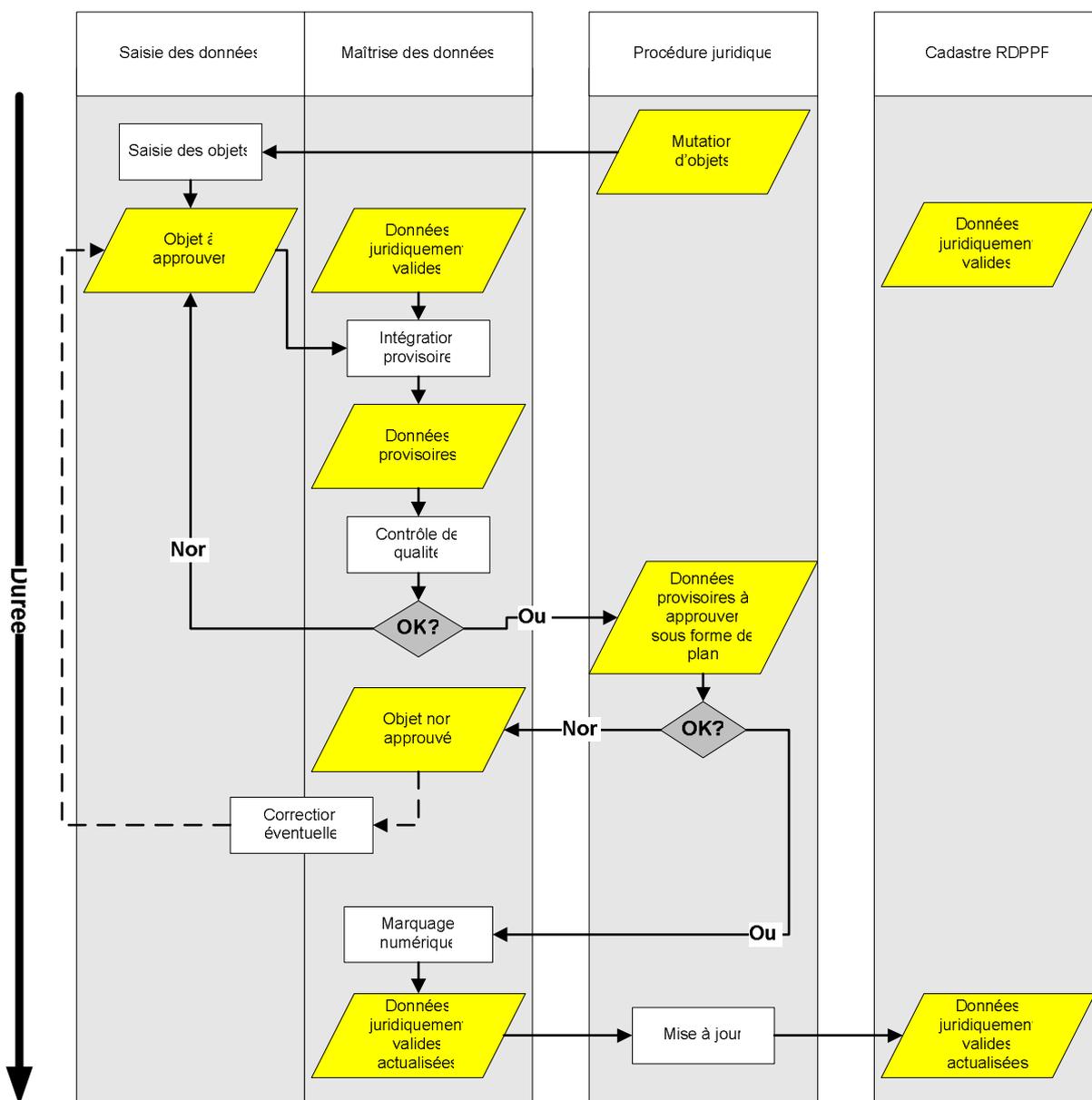


Illustration 4: Exemple d'approbation d'une mutation de plan de zones dans une procédure de mise à jour.

3.3.2 Force contraignante du cadastre

La force contraignante d'une information est assurée essentiellement par trois facteurs. L'information doit:

- être actuelle,
- avoir une localisation précise
- pouvoir être justifiée.

Actualité

Actualité veut dire que toutes les RDPPF saisies sont, au moment de la requête, localisables et justes. En d'autres termes, si à un endroit donné aucune RDPPF n'est signalée, cela signifie qu'il n'y en a pas.

Après qu'une RDPPF soit entrée en vigueur, on procède à l'enregistrement des données. Dans la pratique actuelle, un certain temps s'écoule entre l'entrée en vigueur du droit et sa disponibilité dans la base de données qui doit tout d'abord être mise à jour. De plus, souvent les géodonnées ne sont, actuellement, publiées que de manière périodique. Dans cet intervalle, l'information concernant les RDPPF ne sont pas à jour (Illustration 5)

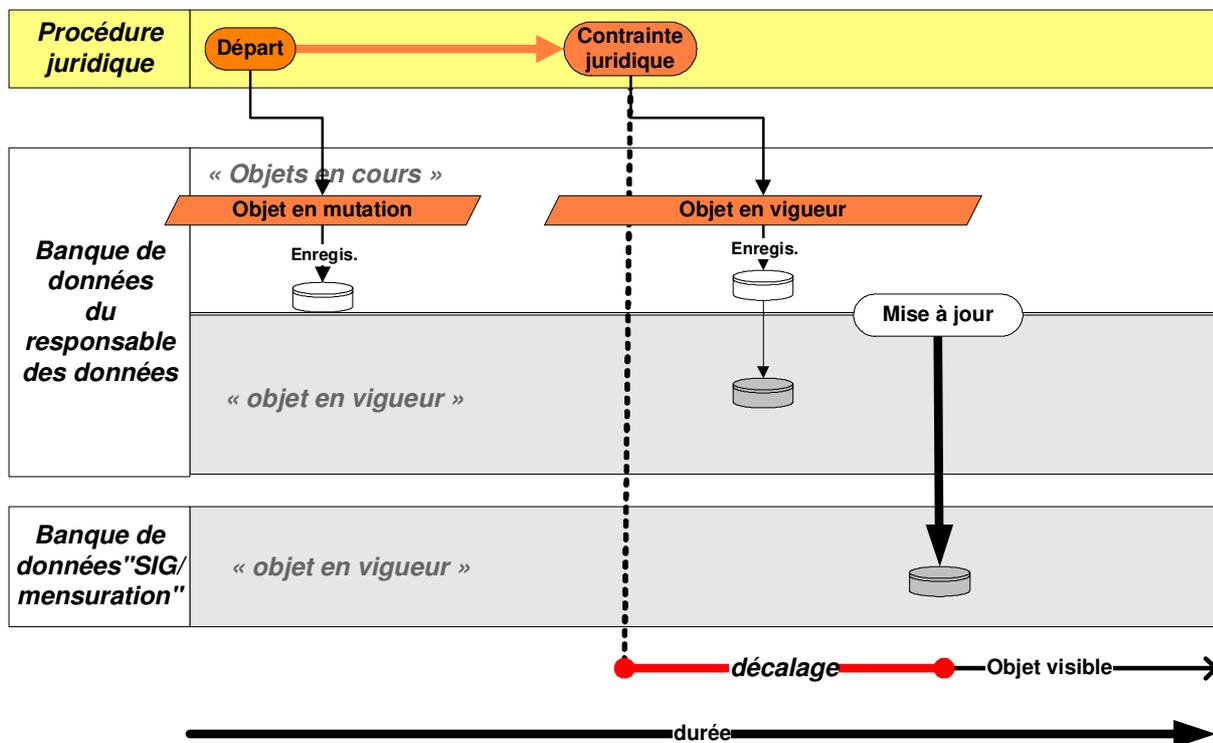


Illustration 5: Mise à jour et publication, situation actuelle.

Les variantes suivantes peuvent permettre de réduire ce décalage :

- Variante 1, «Actualisation à jour permanente»:
Le déroulement de la mise à jour sera optimisé de manière à réduire au maximum le décalage entre l'entrée en vigueur du droit et sa disponibilité dans la base de données. La publication des mises à jour dans le cadastre RDPPF se fait de plus vite possible ou avec un très petit décalage (par exemple quotidiennement). Ainsi, on obtient une «quasi-actualité». Dans la pratique, cette manière de faire n'est vraisemblablement réalisable que si les géodonnées en vigueur sont gérées de manière centrale dans le canton et que les procédures de mise à jour sont courtes. De plus, il faut procéder à une vérification régulière auprès de ceux

qui ont la maîtrise des données pour savoir si les RDPPF sont entrées en vigueur.

- Variante 2, «Mise à jour permanente avec objets en mutation» :

Les géodonnées sont mises à jour comme dans la variante 1. En plus des RDPPF juridiquement en vigueur, des objets pour lesquels une mutation est en cours seront aussi représentés. Ainsi, d'une part la problématique du décalage temporel entre l'entrée en vigueur du droit et sa publication est diminuée par le fait qu'une RDPPF est toujours représentée par un objet ou un périmètre en mutation et que l'utilisateur est rendu attentif aux situation «critiques» (Illustration 6). On peut parler ici de «force contraignante partielle». D'autre part, les objets en mutation apportent aussi en soi une plus-value.

Grâce à ce processus, celui qui a la maîtrise des données a plus de temps pour conduire sa mise à jour. L'utilisateur obtient, en plus des RDPPF en vigueur, des informations sur les mutations, ce qui, pour la planification, est également important. De plus, les RDPPF qui doivent être soumises à l'enquête publique pourraient, de cette manière, être publiée d'une nouvelle façon. Ceci exige toutefois une adaptation de la législation. De plus, le statut juridique des RDPPF devrait être intégré dans le modèle de données. Des informations absolument contraignantes ne pourraient être obtenues que directement auprès du service compétent.

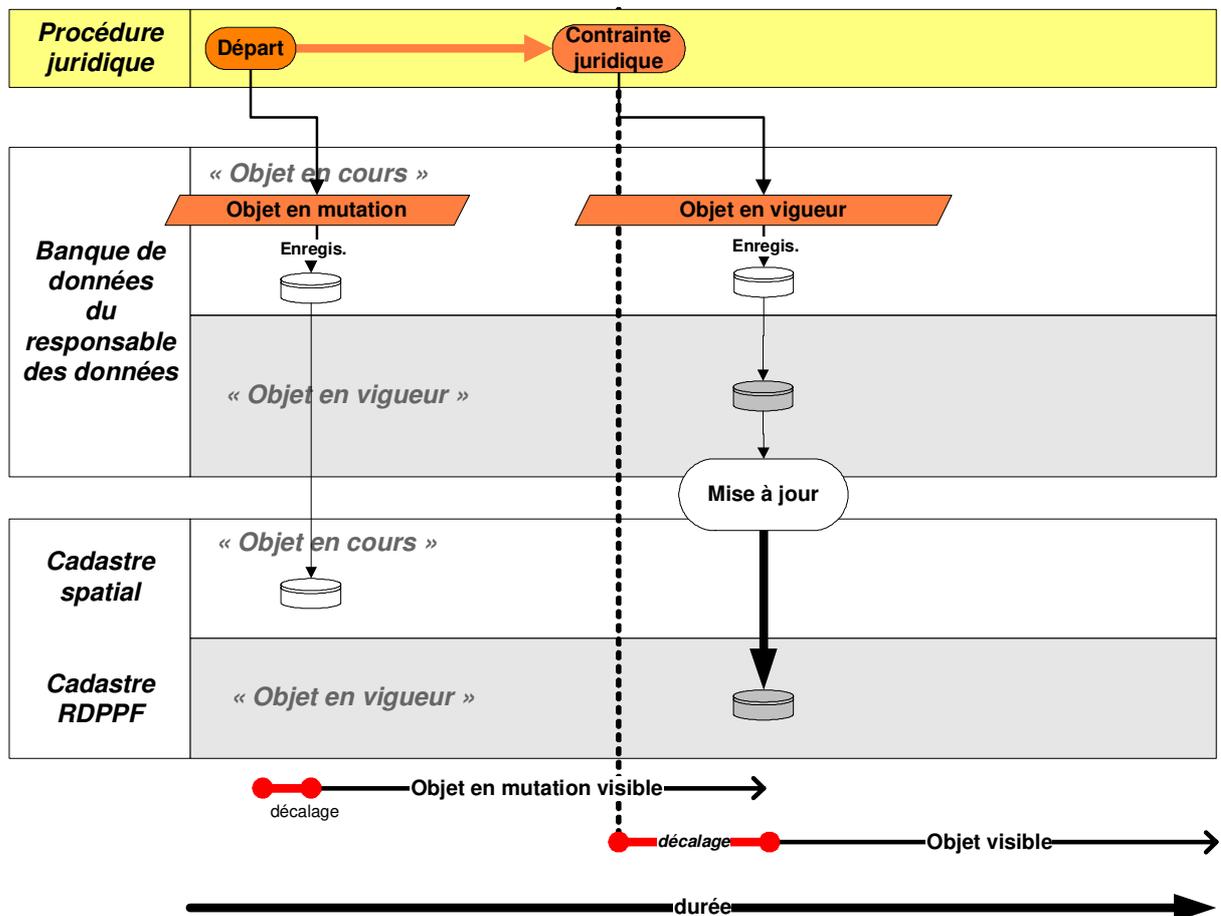


Illustration 6: Variante 2 «Mise à jour permanente avec objets en mutation».

- Variante 3, «Entrée en vigueur avec la publication»:
Les RDPPF acquièrent leur entrée en vigueur par leur publication dans le cadastre RDPPF. Ainsi, l'information est toujours à jour (Illustration 7). Pour la mise en place de cette variante intéressante, une adaptation de la procédure cantonale de décision en matière de RDPPF est nécessaire. La Confédération devrait, dans les limites de sa compétence législative, prescrire que l'enregistrement dans le cadastre RDPPF entraîne l'entrée en vigueur. Les procédures cantonales devraient alors être adaptées en conséquence.

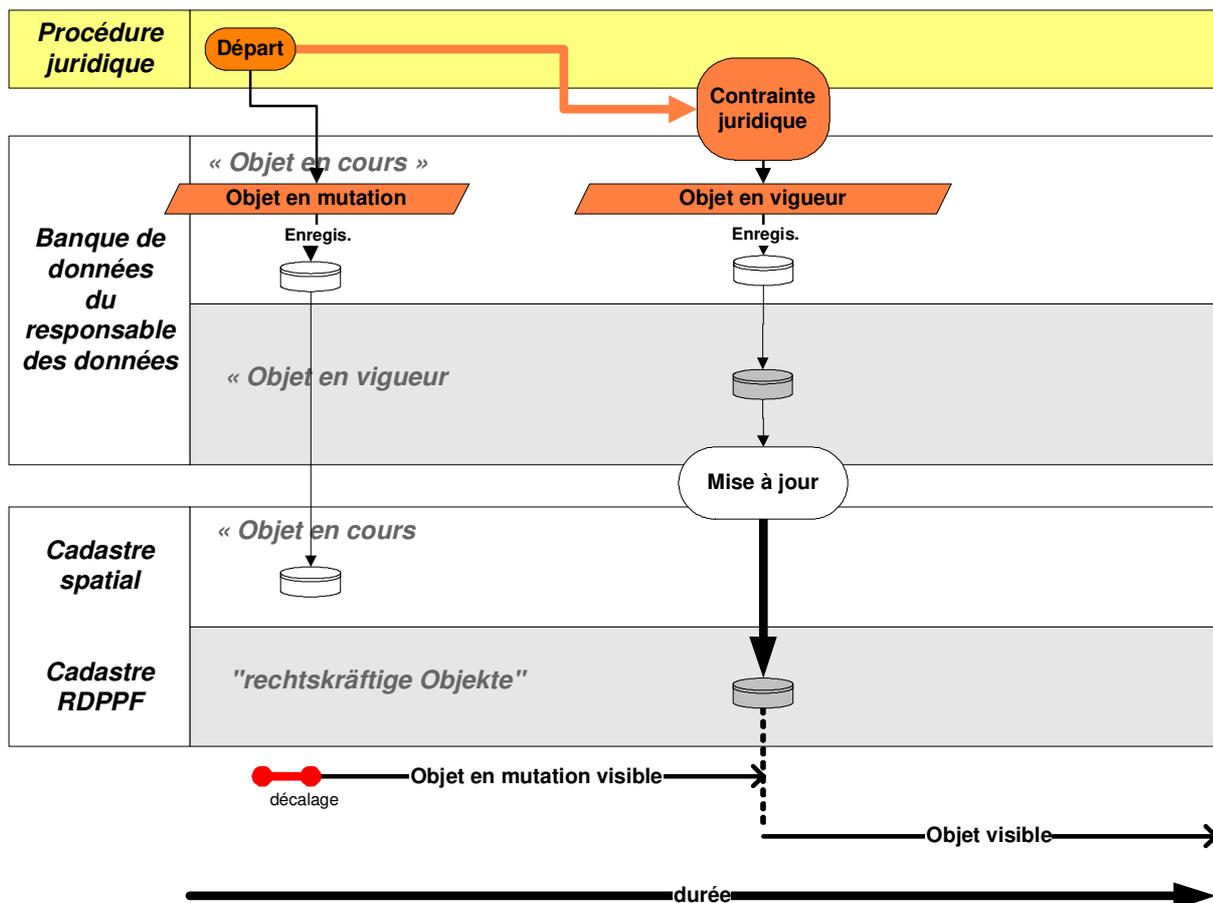


Illustration 7: Variante 3 «Entrée en vigueur avec la publication».

Précision de la localisation

Les RDPPF doivent être représentés avec une localisation précise et être délimitées spatialement.

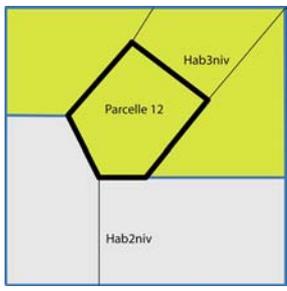
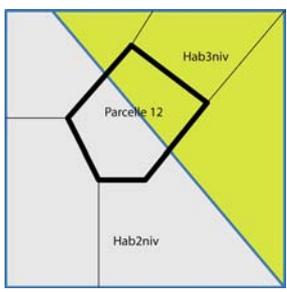
Dans le cas où une RDPPF concerne une ou plusieurs parcelles, la RDPPF doit être également représentée par les limites de la parcelle. Dans la pratique, de telles RDPPF seront épurées en grande partie lors de la numérisation. Du moment que les limites de parcelles peuvent être modifiées, l'état du parcellaire au moment de la prise de décision devra également être mémorisé. Toutes les autres RDPPF (par ex. les cartes de dangers) doivent être au moins localisées précisément, c'est-à-dire qu'elles doivent être déterminées dans le cadre et le système de référence

prescrit par la Confédération. Seule cette représentation permet d'émettre des affirmations contraignantes dans un cadastre spatial.

Les requêtes concernant les RDPPF sont généralement spatiales. Ainsi, les données relatives à une RDPPF peuvent être intersectées avec la parcelle voulue et on peut déterminer la surface de la RDPPF concernée.

Aujourd'hui, toutes les géodonnées ne présentent pas la qualité de localisation exigée. Dès lors, il existe une marge d'interprétation et ce n'est pas possible, sur la seule base de la représentation des géodonnées de livrer à l'utilisateur un renseignement univoque et contraignant. Néanmoins, cette information est utile et devrait pouvoir être mise à disposition déjà dans la Version 1.0 du cadastre RDPPF (Chapitre 3.3.3). Lors de la requête, pour de telles géodonnées on ne peut pas obtenir la surface partielle, mais seulement une liste des RDPPF concernées. Dans ce cas, une information absolument contraignante ne pourra être obtenue qu'auprès du service compétent qui pourra procéder à l'interprétation nécessaire des données.

Les différentes précisions de localisation sont présentées, à titre d'exemple, dans le Tableau 9.

	Représentation de la situation	Précision de localisation des géodonnées	Effet contraignant
1		<p>Clarifiée, représentation basée sur les limites.</p> <p>La parcelle fait partie d'une zone d'affectation.</p>	oui
2		<p>Situation précise, basée sur le système et le cadre géodésiques de référence fédéraux.</p> <p>La parcelle fait partie de plusieurs zones d'affectation.</p>	oui

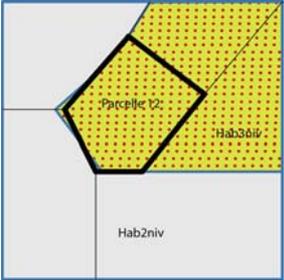
	Représentation de la situation	Précision de localisation des géodonnées	Effet contraignant
3		<p>Situation non clarifiée, représentation basée sur le système et le cadre géodésiques de référence fédéraux. Les différences proviennent des imprécisions de la numérisation.</p> <p>La parcelle n'appartient qu'à une zone d'affectation.</p>	<p>oui</p> <p>Si possible clarifier pour atteindre le cas 1 ou traiter comme le cas 4</p>
4		<p>Représentation imprécise. Différences provenant de plans de références et de systèmes de référence différents.</p> <p>La parcelle n'appartient en principe qu'à une seule zone d'affectation.</p>	<p>non</p>

Tableau 9: Précision de la localisation des données et effet contraignant, basé sur l'exemple du plan d'affectation.

Justification

Une information obtenue doit pouvoir être justifiée par l'utilisateur ou par celui qui a la maîtrise des données. On dispose pour cela des variantes suivantes :

- Variante 1, «Historisation des données relatives à une RDPPF»:

Les géodonnées seront historisées dans une banque de données et peuvent être appelées pour une date donnée afin d'être représentées.

Cette solution est techniquement difficile et demande beaucoup de travail.
- Variante 2, «Archivage des informations délivrées»:

L'utilisateur peut librement naviguer dans le cadastre RDPPF et visualiser les RDPPF (requêtes). Au besoin, il peut demander un renseignement de valeur contraignante en s'identifiant. Il obtient alors les informations relatives à une ou plusieurs parcelles par exemple sous forme d'un fichier .pdf. Ce fichier sera alors archivé par la centrale d'information cantonale sur les RDPPF. Cette solution ne correspond pas à une historisation complète des géodonnées, mais ne fait qu'archiver les renseignements demandés sous forme d'un rapport ou d'un plan.). Cette solution est facile à réaliser et fixe, en plus des données, également leur représentation dans le plan.

3.3.3 Contenu et représentation du renseignement

Contenu

Le renseignement consiste en un ou plusieurs extraits de plan ainsi qu'en un rapport. Il doit contenir les informations suivantes (Tableau 10 et Illustration 8):

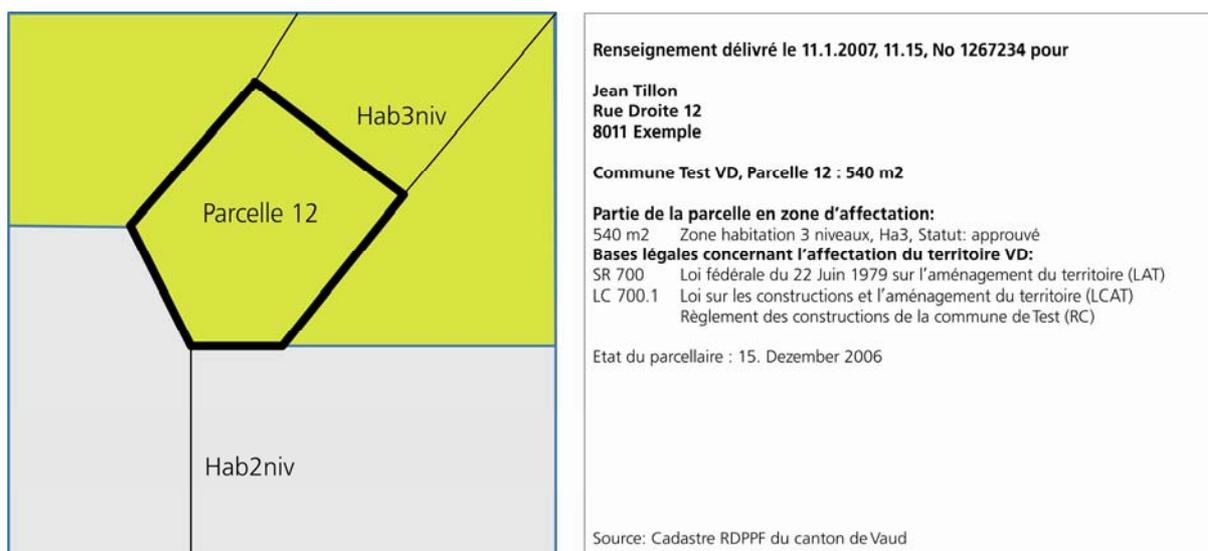


Illustration 8: Exemple d'une information relative au plan d'affectation.

Contenu	Remarque
Extrait-s de plan avec les RDPPF touchées et la-les parcelle-s demandée-s	Un extrait de plan par RDPPF concernée
Informations attributives sur les RDPPF touchées et sur la-les parcelle-s demandée-s	Liste des toutes les RDPPF dans un rapport
Surfaces partielles des RDPPF contraignantes touchées	Résultat de l'intersection avec la parcelle, dans le cas d'effet contraignant absolu
Liste des RDPPF touchées sans effet contraignant	Dans le cas d'effet contraignant partiel
Date du renseignement	
Numéro du renseignement	
Service qui a délivré le renseignement	
Service compétent	Pour des informations plus détaillées
Renvoi à l'article de loi concernant la RDPPF touchée	Lien sur l'URL

Tableau 10: Contenu du renseignement.

Représentation

La représentation du cadastre RDPPF peut se faire aussi bien à l'écran que sur papier.

La symbolisation d'une information devrait toujours se faire de deux manières différentes. Par exemple une zone d'affectation doit se distinguer sur le plan par sa couleur et, de plus, aussi avec une abréviation inscrite (Illustration 9). On peut ainsi réduire le risque de fausse interprétation, par exemple en cas d'absence de couleur lors de l'impression.

Des informations sans effet contraignant doivent être spécialement signalées sur le plan et dans le rapport (Illustration 9).



Illustration 9: Exemple d'information avec objet en cours de mutation.

Pour la représentation du plan dans le cadastre RDPPF, on aura besoin d'une solution qui permette la représentation d'un extrait de plan avec les différentes RDPPF. Une représentation globale de toutes les RDPPF sera très difficile à lire. Les variantes suivantes peuvent être prises en considération :

- Variante 1, «Représentation globale avec sélection» :
Dans l'extrait de plan du cadastre spatial, toutes les RDPPF touchées sont représentées et peuvent être affichées ou enlevées par l'intermédiaire d'une légende.
- Variante 2, «Représentations séparées»:
Un extrait de plan par RDPPF touchée et les autres thèmes peuvent être appelés par des onglets (voir à ce sujet l'exemple du prototype du canton de Neuchâtel). Afin d'éviter des erreurs d'interprétation ce mode de représentation doit être clairement signalé.

4 Conclusions

L'objectif de cette étude était de réfléchir à la mise en place des restrictions de droit public à la propriété foncière dans un cadastre spatial, en se plaçant dans la situation de ceux qui ont la maîtrise des données.

Un cadastre RDPPF, au sens étroit qui ne traite que des restrictions actuellement en vigueur à la propriété foncière isolées, ne présente, selon les auteurs de cette étude, qu'une utilité restreinte. Ce n'est que par la représentation combinée dans ce cadastre des restrictions à la propriété foncières et aussi d'information complémentaires (par exemple les périmètres de mutation ou les propositions de mutation) que l'on pourra atteindre une plus-value. La mise en place d'un tel cadastre RDPPF, dans un sens élargi, est sans aucun doute souhaitable.

Le cadastre RDPPF peut être considéré comme la partie ayant un effet juridique contraignant d'un cadastre spatial. Ce cadastre spatial comprend essentiellement les banques de géodonnées qui ont été, au cours des dernières années, mise en places par la plupart des services cantonaux ou communaux de géoinformation. On recommande dès lors de créer et de mettre en place les cadastres RDPPF en se basant sur ces banques de géodonnées existantes.

Lors de la mise en place concrète, les cantons peuvent se référer aux procédures en place dans les domaines des SIG cantonaux et de la MO. En ce qui concerne l'organisation, l'effet contraignant, le contenu et la représentation, on dispose de plusieurs variantes. Le choix d'une variante dépend d'une part des besoins, d'autre part aussi des possibilités existantes (qualité des données, infrastructure disponible, ressources en personnel).

De plus, la création d'une instance chargée de l'exploitation du cadastre RDPPF est recommandée. Elle serait chargée de l'entretien des données et de l'archivage des renseignements délivrés. Sur la base de l'organisation et des compétences actuelles, l'administration du cadastre pourrait en général être confiée aux services cantonaux de géoinformation.

La réalisation d'un cadastre RDPPF dans sa version 1.0 (pour les huit sujets priorités, avec une «valeur contraignante partielle» et sans adaptation législative) peut se faire dans un délai de cinq à dix ans depuis l'entrée en vigueur du droit ainsi que de l'ordonnance sur le cadastre RDPPF. Pour la réalisation d'un cadastre RDPPF «relativement exhaustif» et contraignant (version 2.0), il faut prendre aussi en compte des adaptations de la législation. Il faudra alors compter avec cinq à dix ans supplémentaires.

Concernant les objectifs partiels formulés au début de l'étude, on peut apporter les éléments suivants :

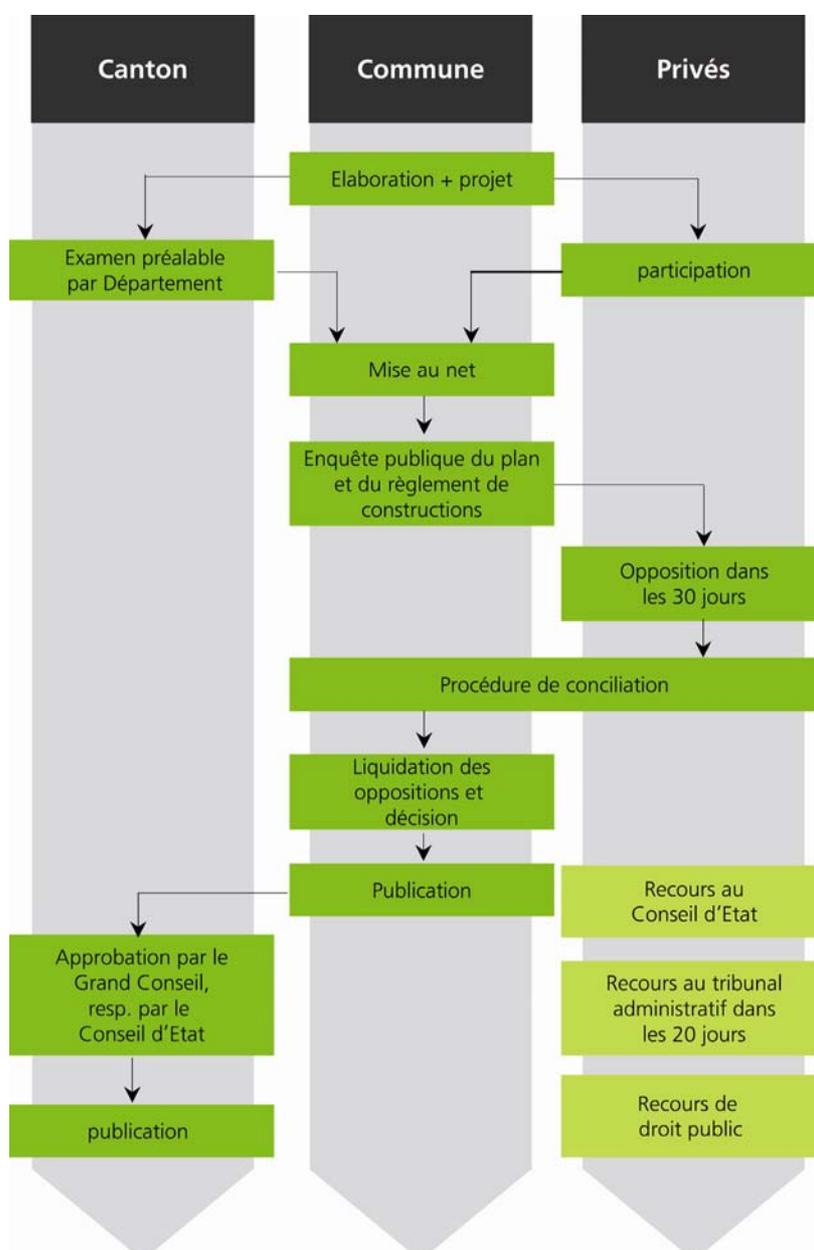
- La procédure qui conduit à des décisions relatives à des RDPPF varie fortement d'un canton à l'autre. Ceci entraîne aussi certaines solutions partiellement différentes pour la mise en place concrète.
- Une procédure des cantons conduisant à des décisions en matière de RDPPF standardisée pour l'ensemble de la Suisse ne paraît pas proportionnelle du point de vue juridique.
- Le fonctionnement d'un cadastre RDPPF (organisation, gestion, harmonisation des données, qualité des données, méthodes et procédures) sera déterminé par la Confédération au titre des exigences minimales. De plus, le cadastre doit être géré sous forme électronique. Ces exigences peuvent être prises en compte par les fonctionnalités offertes aujourd'hui par des SIG modernes (gestion des données dans une banque de données, services cartographiques sur internet).
- Les cantons disposent d'une certaine liberté d'action dans la mise en place des exigences minimales fédérales. Ils peuvent aussi déléguer tout ou partie de la gestion du cadastre aux communes ou à des privés. Et ils peuvent aussi étendre le contenu du cadastre RDPPF.

L'ordonnance sur le cadastre RDPPF devrait s'appuyer sur les résultats de la présente étude afin de pouvoir garantir des bases réalistes et efficaces pour la mise en place du cadastre. La rédaction du projet d'ordonnance va vraisemblablement débuter durant le second trimestre de 2007. Jusqu'à la fin de l'année 2008, l'ordonnance devrait être soumise au Conseil fédéral pour approbation.

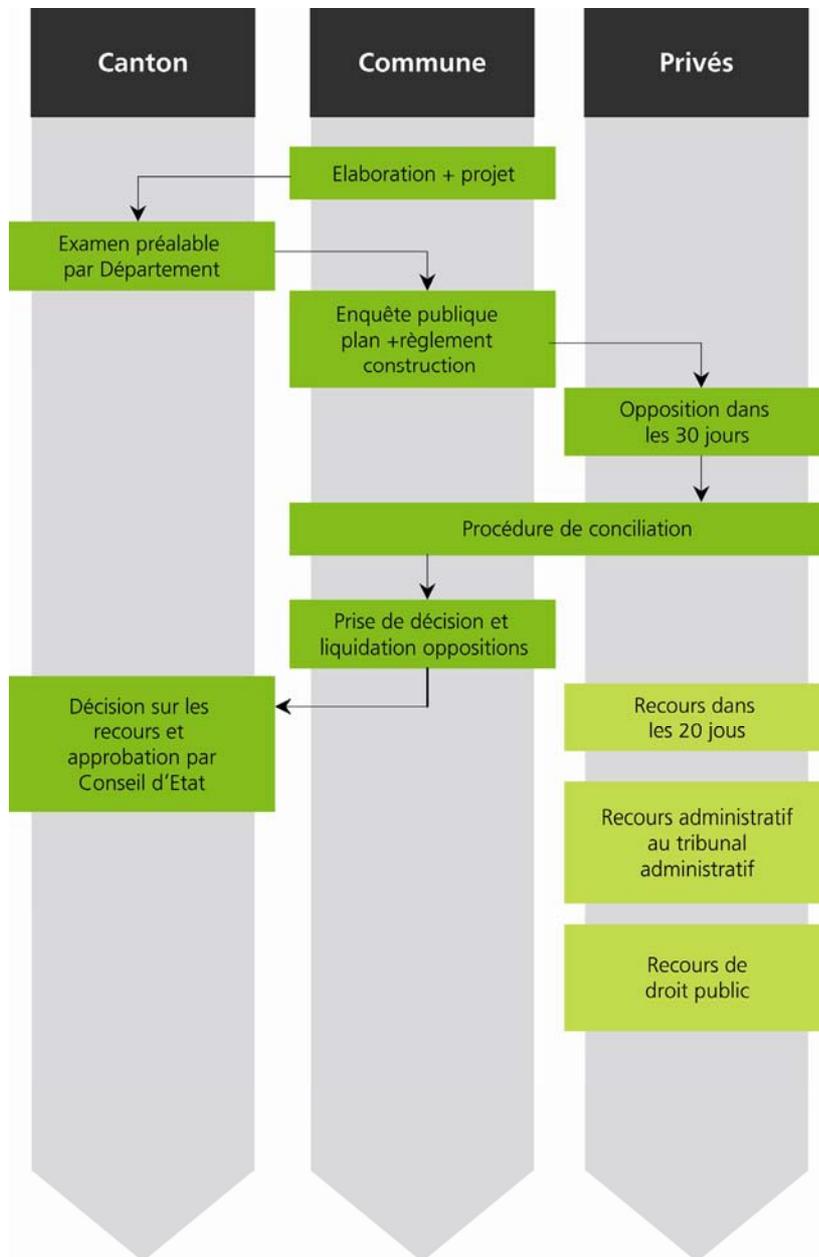
A1 Prescriptions concernant la procédure juridique en matière de plans d'affectation et de protection des eaux souterraines

Plans d'affectation

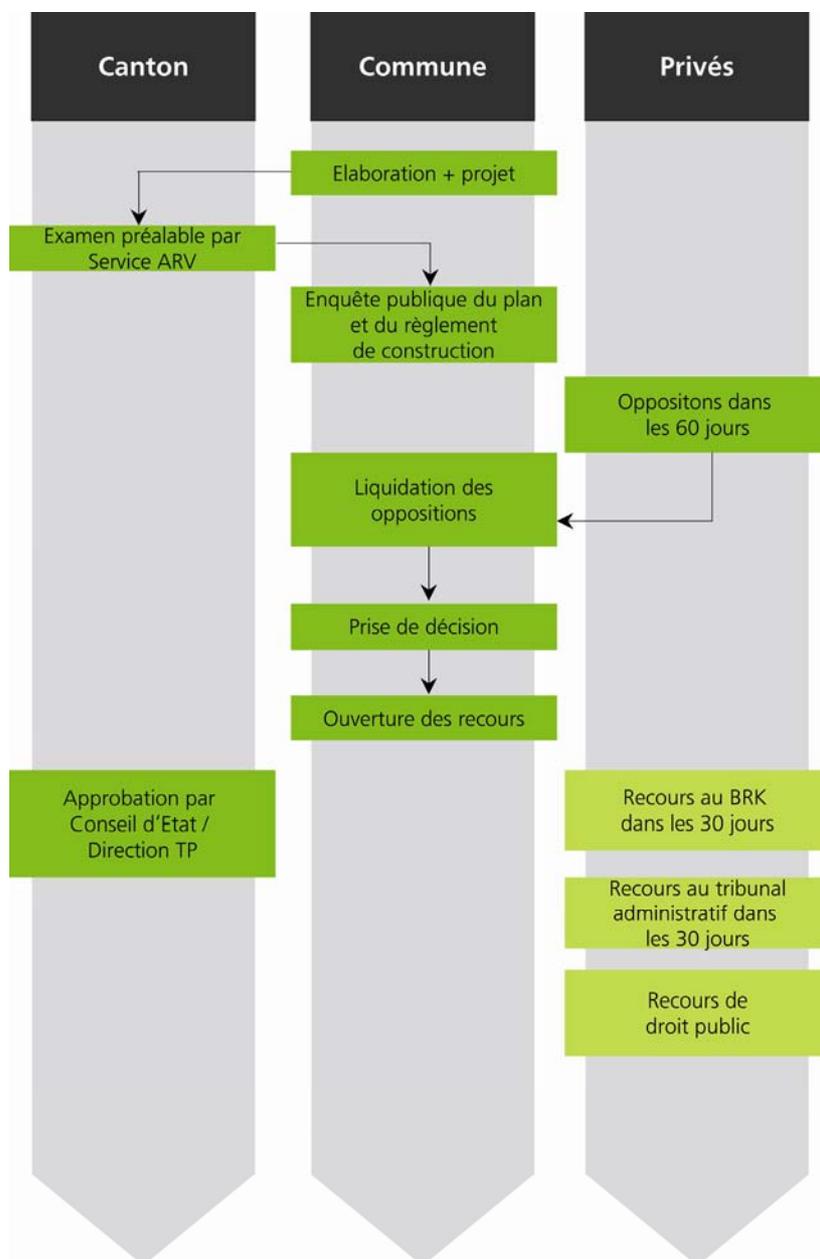
Argrovie



Lucerne

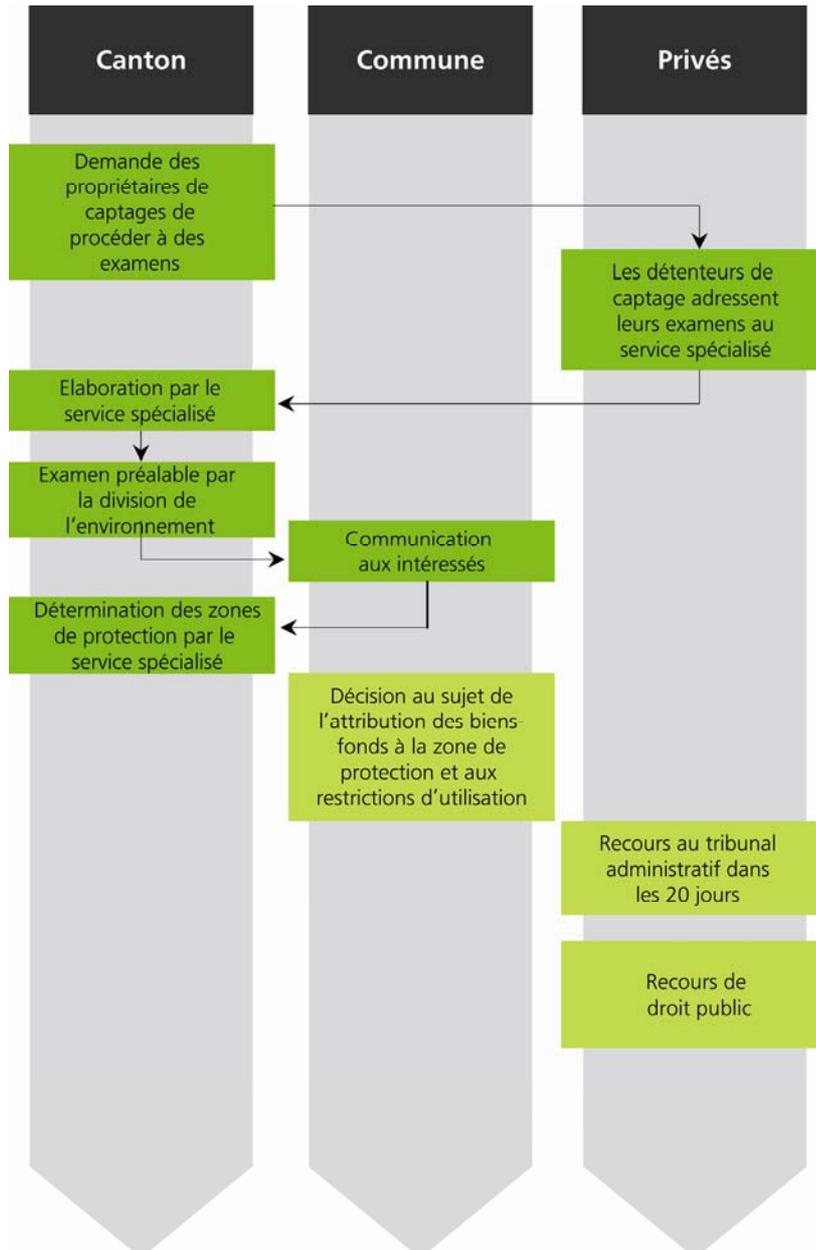


Zurich

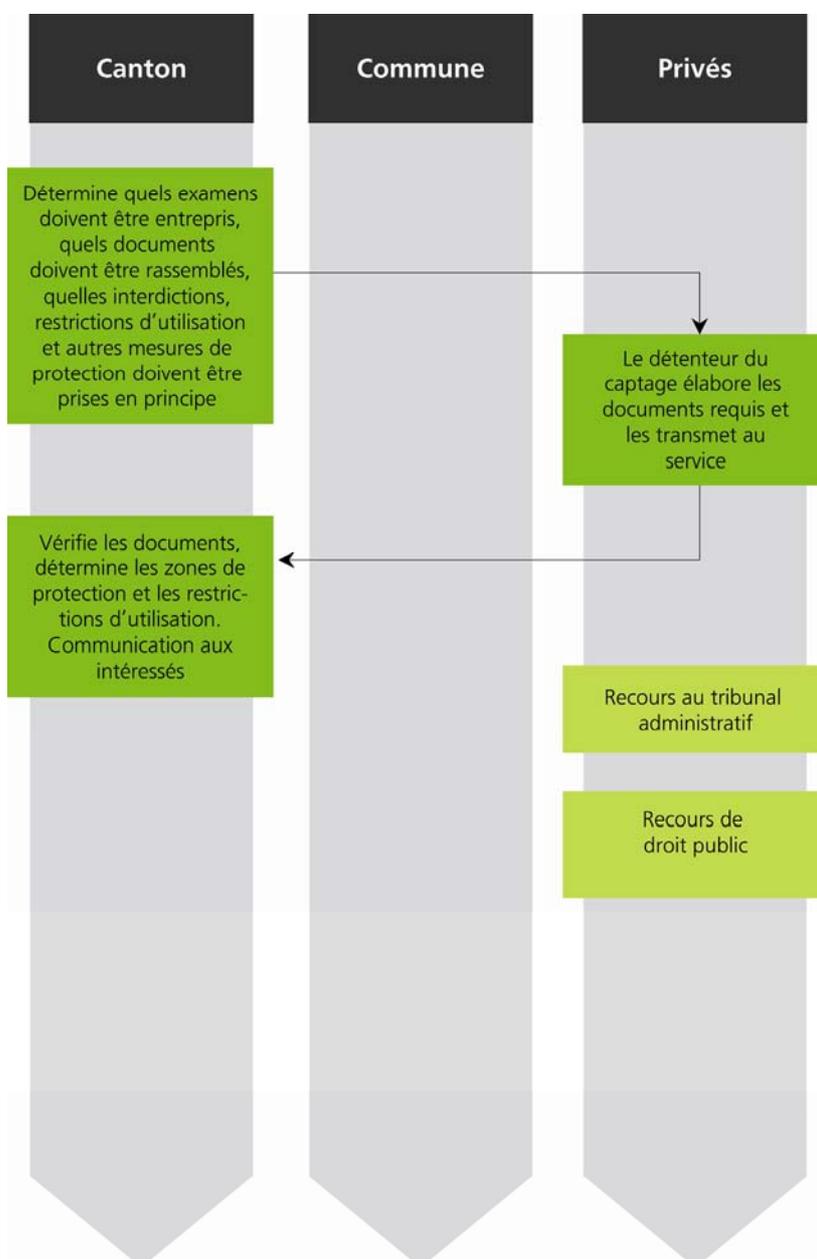


Zones de protection des eaux souterraines

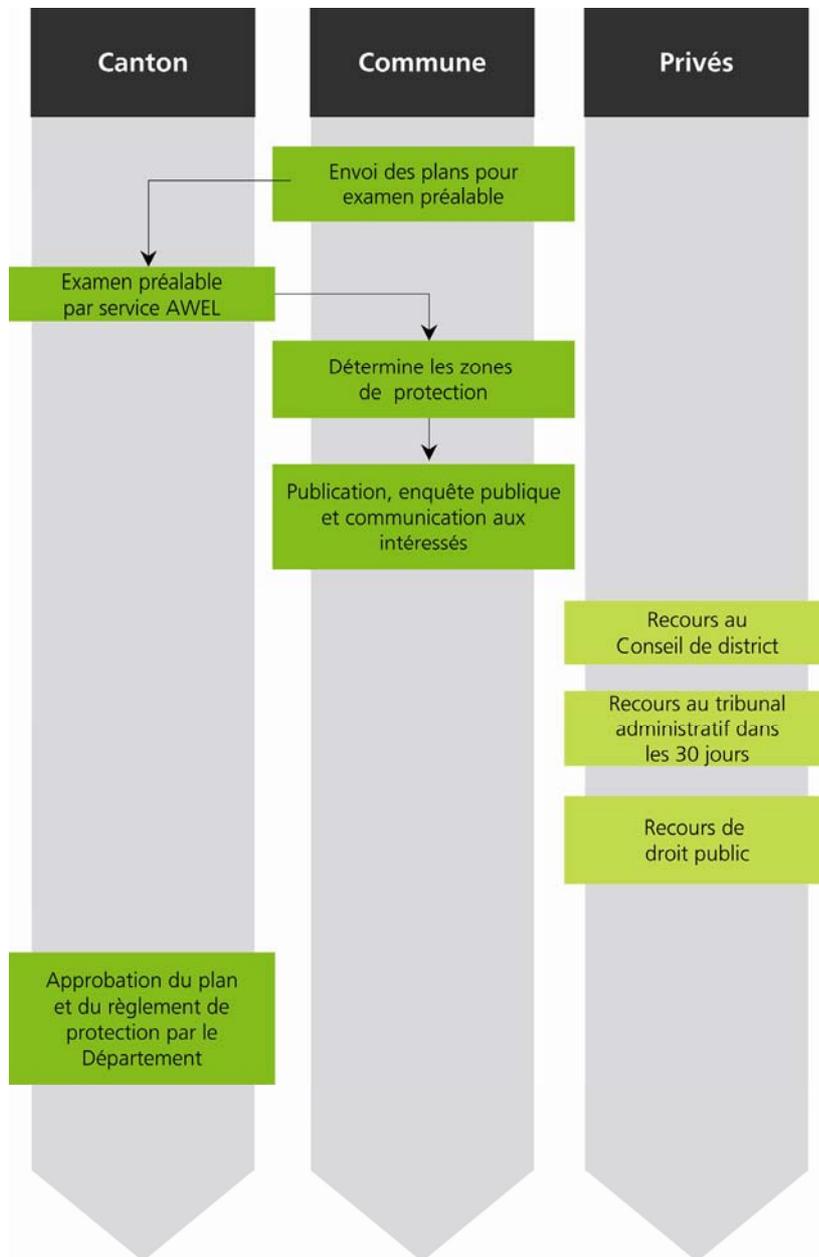
Argovie



Lucerne

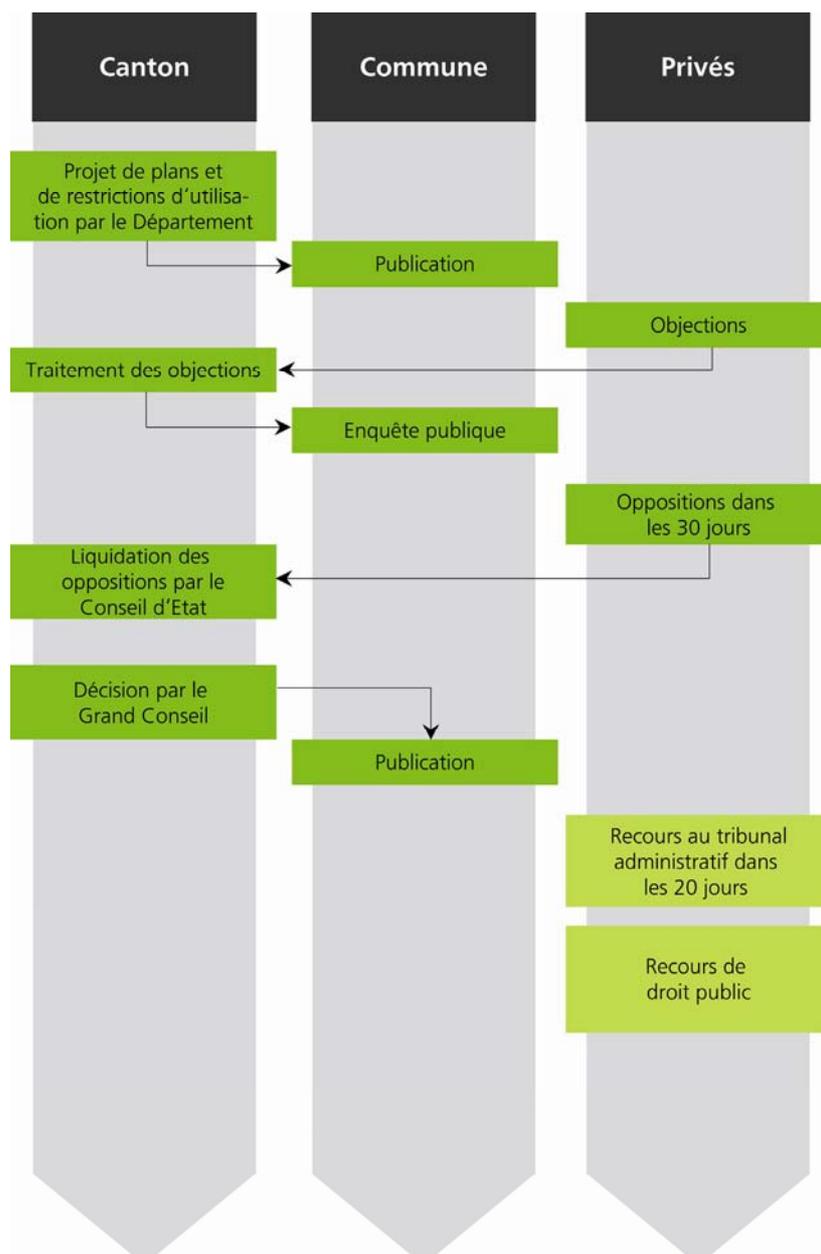


Zurich

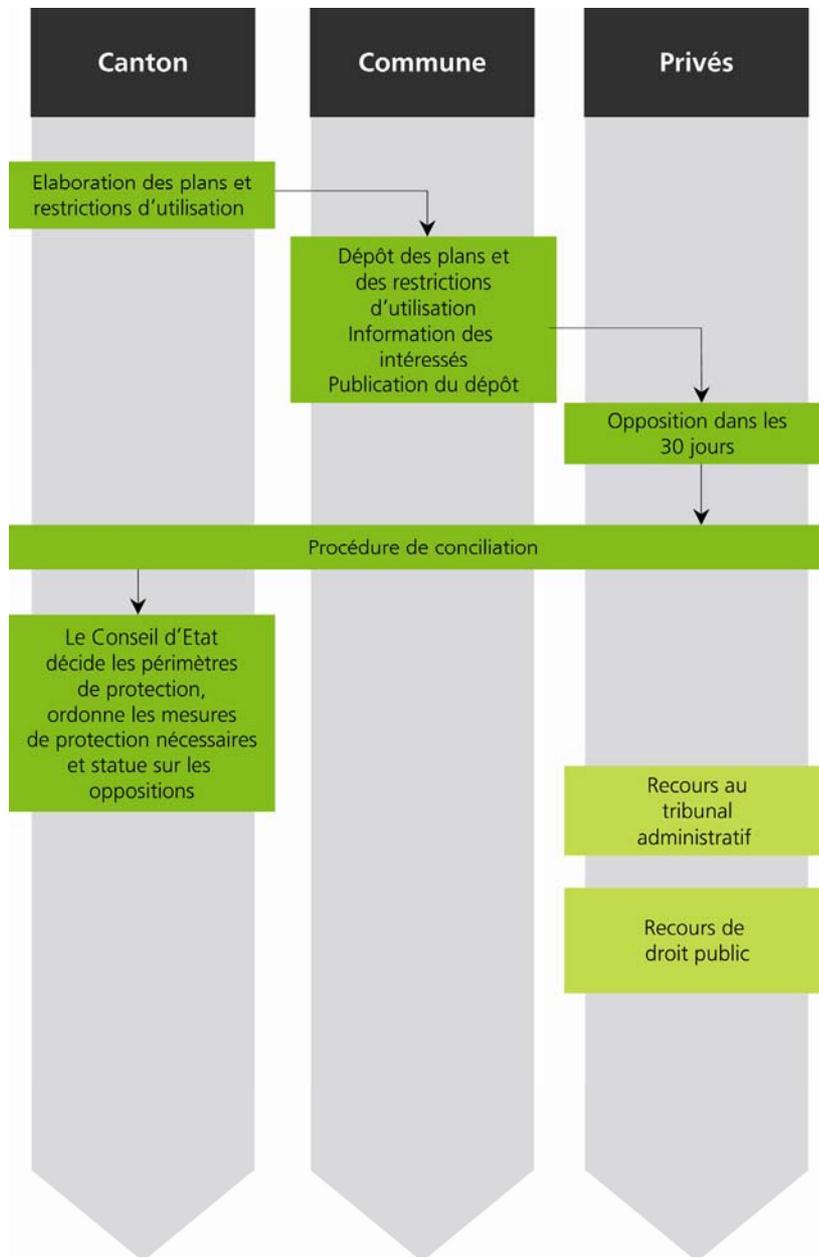


Périmètres de protection des eaux souterraines

Argovie



Lucerne



Zurich

