



Ordonnance portant introduction de l'ordonnance fédérale sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OiOCRDP)

Rapport présenté par la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) au Conseil-exécutif concernant l'ordonnance portant introduction de l'ordonnance fédérale sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OiOCRDP)

1. Contexte

1.1 Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation

La loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation¹, accompagnée de dix ordonnances d'application édictées par le Conseil fédéral, est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008. La nouvelle législation fédérale rend indispensable une adaptation du droit cantonal.

La TTE a entrepris les travaux préparatoires de la loi cantonale sur la géoinformation (LGGéo) pour laquelle la procédure de consultation devrait être lancée à la fin 2013. L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions cantonales est ensuite prévue pour le 1^{er} janvier 2016.

L'une des principales nouveautés apportées par la LGGéo réside dans l'introduction d'un cadastre national des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF), destiné à répertorier les restrictions qui ne sont pas inscrites au registre foncier conformément aux dispositions du Code civil (CC²). Le Conseil fédéral définit les géodonnées de base à inscrire au cadastre. Ce dernier est rendu accessible à tous sous la forme électronique. Le Conseil fédéral prescrit les exigences minimales en matière d'organisation, de gestion, d'harmonisation et de qualité des données ainsi que de procédures relatives au cadastre. Son contenu est réputé connu de tous. Les dommages résultant d'une inscription erronée au cadastre sont couverts par une responsabilité similaire à celle qui est liée à la tenue du registre foncier (art. 16 à 18 LGGéo).

1.2 Ordonnance du 2 septembre 2009 sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP)

L'OCRDP est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2009. Le Conseil fédéral a, dans un premier temps, limité le nombre de thèmes traités dans le cadastre à 17 (art. 2 OCRDP). Dix d'entre eux incombent à la Confédération.³ Les cantons prennent quant à eux en charge sept volets (plans d'affectation, degrés de sensibilité au bruit [dans les zones d'affectation], cadastre des sites pollués, limites de la forêt dans les zones à bâtir, distances par rapport à la forêt, zones de protection des eaux souterraines, périmètres de protection des eaux souterraines).

Selon l'article 26 OCRDP, le cadastre sera introduit en deux temps :

1^{re} étape : introduction dans des cantons sélectionnés, dans le cadre d'un projet pilote, avec une mise en exploitation le 1^{er} janvier 2014 et une évaluation du premier exercice d'exploitation complet durant le second semestre de l'année 2015.

2^e étape : début au 1^{er} janvier 2016 et achèvement avec l'introduction définitive du cadastre dans tous les cantons et une mise en exploitation le 1^{er} janvier 2020 au plus tard.

Outre les cantons de Thurgovie, d'Obwald, de Nidwald, de Zurich, du Jura, de Neuchâtel et de Genève, le canton de Berne participe via ses communes sélectionnées à la première étape d'introduction du cadastre RDPPF. La mise en exploitation du cadastre RDPPF au 1^{er} janvier

¹ Loi sur la géoinformation, LGGéo ; RS 510.62

² Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 201)

³ Zones réservées et alignements des routes nationales, zones réservées des installations ferroviaires et aéroportuaires, plan de la zone de sécurité pour les aéroports, cadastre des sites pollués du domaine militaire, des aérodromes civils et des transports publics.

2014 requiert l'édiction de dispositions d'exécution réunies dans une ordonnance. Elles seront ensuite remplacées avec l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur la géoinformation.

2. Principes de la nouvelle réglementation

La Confédération charge les cantons de prendre les dispositions suivantes:

- les cantons règlent l'organisation du cadastre (art. 17, al. 1 OCRDP);
- ils désignent un organisme responsable du cadastre (responsable du cadastre RDPPF, arts 17, al. 2 et 5, al. 2 OCRDP);
- ils définissent les modalités de la procédure d'inscription (art. 8 OCRDP);
- ils désignent les organismes chargés de la production et de la délivrance des extraits certifiés conformes (art. 14, al. 1 OCRDP), et règlent les modalités de la procédure de certification (art. 14, al. 4 OCRDP);
- ils garantissent un accès centralisé au cadastre (art. 17, al. 3 OCRDP).

La Confédération ménage aux cantons la possibilité d'édicter les dispositions suivantes :

- ils peuvent désigner des géodonnées de base liant les propriétaires d'une autre nature à intégrer au cadastre (cf. art. 3 OCRDP);
- ils peuvent autoriser la certification a posteriori des restitutions de géodonnées de base du cadastre (art. 15 OCRDP);
- ils peuvent prescrire que la fonction d'organe officiel de publication soit attribuée au cadastre pour certaines restrictions de droit public à la propriété foncière (art. 16 OCRDP).

3. Forme de l'acte législatif

Le droit d'édicter des ordonnances d'application découle directement de la Constitution (art. 90, lit. d ConstC⁴). En outre, le Conseil-exécutif veille à l'organisation efficace de l'administration dans les limites de la Constitution et de la loi (art. 20, al. 4 LOCA⁵). Il définit par voie d'ordonnance les tâches des Directions et de la Chancellerie d'Etat ainsi que des offices et des autres unités administratives qui leur sont assimilées (art. 21, al. 1 LOCA). Le Conseil-exécutif peut donc, par voie d'ordonnance, confier la gestion du cadastre RDPPF ainsi que la production et la délivrance d'extraits certifiés conformes de ce dernier à un office ou à une unité assimilée. Il peut en outre prendre des dispositions visant l'organisation du cadastre et les détails de la procédure d'inscription et de certification en vue de l'application de l'OCRDP. L'ordonnance portant introduction doit se limiter aux dispositions impérativement prescrites par la Confédération.

Le canton examinera la possibilité de prendre des dispositions facultatives dans le cadre des travaux relatifs à la nouvelle législation cantonale sur la géoinformation.

4. Commentaire des articles

Article 1 Contenu du cadastre

La législation fédérale détermine le contenu du cadastre. Le Conseil-exécutif n'est pas habilité à l'étendre par voie d'ordonnance. La nouvelle législation cantonale sur la géoinformation donnera l'occasion d'évaluer l'utilité pour le canton de désigner d'autres géodonnées de base à intégrer au cadastre (art. 16, al. 3 LGéo).

D'après la définition donnée par le droit fédéral, les géodonnées de base sont des « données qui se fondent sur un acte législatif fédéral, cantonal ou communal » (art. 3, al. 1, lit. c LGéo).

⁴ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1)

⁵ Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA; RSB 152.01)

Article 2 *Organisme responsable du cadastre*

Le canton désigne un organisme responsable du cadastre (art. 17, al. 2 OCRDP). De toutes les unités de l'administration cantonale, l'Office de l'information géographique (OIG) est celui qui dispose d'une expérience de plusieurs années dans la gestion de géodonnées. Il paraît donc tout naturel de désigner cet office comme organisme responsable du cadastre.

La notion de «service de consultation» est définie comme suit dans l'article 2, lettre *i* OGéo⁶ : « *service de consultation*: service Internet permettant d'afficher, d'agrandir, de réduire, de déplacer des jeux de géodonnées représentables, de superposer des données, d'afficher le contenu pertinent de géométradonnées et de naviguer au sein des géodonnées ».

Article 3 *Extraits certifiés conformes*

Le canton désigne le service habilité à produire des extraits certifiés conformes du cadastre (art. 14, al. 1 OCRDP). La certification conforme permet de confirmer officiellement que les données reproduites ou que la couche d'information « bien-fonds » correspond bien à l'état du cadastre à la date indiquée (art. 14, al. 3 OCRDP).

La certification d'extrait constitue une tâche relevant de l'exercice de la puissance publique qui ne peut être déléguée par voie d'ordonnance ni à des particuliers ni aux communes. La nouvelle législation cantonale sur la géoinformation permettra d'étudier l'opportunité de créer la base législative nécessaire à une telle délégation.

La certification a posteriori est facultative. Il est renoncé à celle-ci pour le moment, comme disposé dans l'alinéa 2 du présent article.

Article 4 *Services compétents selon l'article 8, alinéa 1 LGéo*

La législation désigne les services compétents en vertu de l'article 8 alinéa 1 LGéo. Ils ont compétence pour la saisie, la mise à jour et la gestion des géodonnées de base. Faute de dispositions correspondantes, ces tâches incombent au service spécialisé de la Confédération ou du canton dont la compétence s'étend au domaine concerné par ces données. Il peut s'agir d'autorités fédérales, cantonales ou communales ou encore d'autres entités, telles que les conférences régionales ou les services des eaux. Dans l'annexe 1 à l'OGéo, le Conseil fédéral a désigné les offices fédéraux auxquels incombe le traitement des jeux de géodonnées de base dans les volets qui reviennent à la Confédération. Les jeux de géodonnées de base hors du champ d'attribution de la Confédération sont attribués aux cantons dans la même annexe. L'article 4 précise les compétences cantonales. Mais cela n'influe pas sur le fait que le service compétent pour la saisie, la mise à jour et la gestion de chacun des jeux de géodonnées est désigné par la législation. La désignation sert ici uniquement à clarifier la situation. Le service compétent en vertu de l'article 8, alinéa 1 LGéo reste le véritable « maître des données ». Il doit assurer l'accessibilité des données et supporter les frais engendrés par la saisie, la mise à jour et la gestion des géodonnées de base.

Les plans d'affectation sont l'objet du cadastre parmi d'autres thèmes (identificateur 73, annexe 1 OGéo). Selon l'article 14 LAT⁷, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol. Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. La loi cantonale sur les constructions⁸ désigne comme plan d'affectation la réglementation fondamentale en matière de construction (art. 69 à 87) et les plans de quartier (art. 88 à 96). Font aussi l'objet d'un plan de quartier les alignements (art. 90 s LC), les plans de protection des rives (art. 7 ORL⁹), les plans de routes communaux (art. 43 LR¹⁰) ainsi que les plans-

⁶ Ordonnance du 21 mai 2008 sur la géoinformation (Ordonnance sur la géoinformation, OGéo; RS 510.620)

⁷ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700)

⁸ Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0)

⁹ Ordonnance du 29 juin 1983 sur les rives des lacs et des rivières (ORL ; RSB 704.111)

masse, les prescriptions spéciales en matière de construction et les plans de viabilité conformément au droit antérieur, dans la mesure où ils sont restés en vigueur selon les articles 149 s LC. Ne font pas partie des plans de quartier les plans d'aménagement des eaux communaux selon l'article 21 LAE¹¹: La procédure applicable pour édicter un plan d'aménagement des eaux est décrite aux articles 23 ss LAE. Contrairement au plan d'affectation, l'autorité d'approbation n'est pas le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (art. 61 LC), mais celui de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (art. 25, al. 4 LAE).

Font partie des plans d'affectation régionaux les plans de quartier régionaux, qui peuvent être édictés par les conférences régionales (art. 97a et 98b LC).

Font partie des plans d'affectation cantonaux les plans de quartier cantonaux selon l'article 102 LC. Ils comprennent également les plans de routes publiés dans le cadre de la procédure du plan de quartier cantonal selon les articles 29 à 37 LR.

Article 5 Services spécialisés du canton

L'article 5 transpose l'annexe 1 de l'OGéo : le « service spécialisé cantonal » auquel incombe le traitement des géodonnées de base qui relèvent de la compétence communale est, selon le domaine de surveillance officielle concerné, l'OACOT ou l'OFOR. Pour les géodonnées de base qui incombent au canton, la compétence est attribuée à l'office dont c'est la spécialité. Les jeux de géodonnées de base relevant de l'alimentation en eau sont ainsi attribués au service spécialisé, soit l'OED (Office des eaux et des déchets) en sa qualité d'autorité de surveillance.

Le service spécialisé du canton détermine le modèle de géodonnées à utiliser. Les plans de zones bénéficient d'un régime dérogatoire. La loi sur les constructions dispose à l'alinéa 6 de l'article 61 que le Conseil-exécutif détermine le modèle de données à employer. L'adéquation de cette prescription dans le présent contexte sera examinée lors des travaux préparatoires relatifs à la nouvelle législation sur la géoinformation.

La notion de « modèles de géodonnées » est décrite à l'article 3, alinéa 1, lettre *h* LGéo comme suit : « *modèles de géodonnées*: représentations de la réalité fixant la structure et le contenu de géodonnées indépendamment de tout système ».

Toute éventuelle prescription concernant la documentation relative aux géodonnées de base vise sa définition uniforme en termes de contenu, de degré de spécification, de qualité et de mise à jour ainsi qu'un accès plus aisé aux géodonnées de base. Il ne s'agit pas en l'occurrence de règles de droit contraignantes pour des tiers mais d'une instruction de service.

Article 6 Mise à jour du cadastre

L'article 6 traite de la procédure d'inscription des données au cadastre lors de leur mise à jour par le service compétent en vertu de l'article 4. L'inscription initiale des données est régie par l'article 8 (introduction du cadastre).

Le service compétent désigné en vertu de l'article 4 doit fournir à l'OIG les données mises à jour en temps utile, afin de garantir l'actualité permanente du cadastre. L'ordonnance portant introduction fixe un délai de 30 jours suivant l'entrée en force de la décision. L'OIG peut, selon les circonstances, accorder une prorogation de ce délai, si, par exemple, des plans d'affectation doivent être modifiés à l'issue d'une procédure de recours.

L'OIG édicte les règles régissant les annonces et les publie sur l'Internet. Il ne s'agit pas en l'occurrence de règles de droit contraignantes pour des tiers, mais d'une simple instruction de service. L'obligation d'annoncer découle du droit fédéral (art. 5 OCRDP).

¹⁰ Loi du 4 juin 2008 sur les routes (LR ; RSB 732.11)

¹¹ Loi du 14 février 1989 sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux (loi sur l'aménagement des eaux, LAE ; RSB 751.11)

Article 7 Emoluments

La consultation du cadastre RDPPF sur un écran et l'accès à des extraits électroniques (téléchargement de fichiers PDF sur son propre ordinateur) ne donnent lieu à la perception d'aucun émolument. En revanche, l'OIG perçoit un émolument pour la production et la délivrance d'extraits certifiés conformes ou simples. Cet émolument est déterminé en fonction des dispositions de l'ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (ordonnance sur les émoluments, OE_{Emo})¹². La modification de l'OE_{Emo} qui s'impose est prévue à l'article 9.

D'éventuels émoluments supplémentaires sont réservés (comme p. ex. pour les renseignements ou les impressions d'un extrait simple du cadastre fournis par l'administration cantonale ou communale) pour autant qu'une base légale les prévoie.

Article 8 Introduction du cadastre

En vertu des prescriptions fédérales, les communes doivent avoir introduit le cadastre RDPPF au 31 décembre 2019 au plus tard. Durant la première étape (de 2014 à 2015), des communes sélectionnées procèdent à l'introduction du cadastre dans le cadre d'un projet pilote. A partir du 1^{er} janvier 2016, les autres communes procèdent à l'introduction du cadastre sur tout le reste du territoire cantonal.

Article 9 Modification d'actes législatifs

Modification de l'article 9 OO TTE

Les nouvelles tâches de l'OIG sont inscrites dans l'OO TTE.

Modification de l'article 122 OC

Depuis le 1^{er} septembre 2009, lors de toute révision totale de leur réglementation fondamentale en matière de construction, ainsi que lors de révisions partielles redéfinissant l'étendue de la zone à bâtir, les communes doivent également remettre leur plan de zones sous forme numérique pour approbation (art. 120a OC).

Il convient toutefois de partir du principe que les communes ne procéderont pas toutes à une révision de leur réglementation fondamentale en matière de construction d'ici à l'introduction du cadastre RDPPF sur l'ensemble du territoire. Une procédure adéquate s'avère donc nécessaire pour permettre l'approbation de plusieurs plans d'affectation en vigueur et de leurs modifications dans un nouveau plan de zones en dehors du cadre d'une révision touchant à l'aménagement local. Seules des adaptations mineures devraient être permises dans cette procédure.

Article 10 Entrée en vigueur

Pas de remarque.

5. Répercussions financières

Les frais d'exploitation annuels attribuables au cadastre sont estimés à environ 10 millions de francs pour l'ensemble du territoire suisse, dont près d'un million pour le canton de Berne. La Confédération versera des contributions couvrant environ 50 pour cent de la somme. Le canton de Berne devra alors participer, pour une exploitation intégrale, à hauteur de 500 000 francs.

La consultation du cadastre RDPPF sur un écran et l'accès à des extraits électroniques (téléchargement de fichiers PDF sur son propre ordinateur) ne donnent lieu à la perception d'aucun émolument. Les recettes de l'OIG tirées des émoluments perçus pour la production et la délivrance d'extraits devraient rester modestes.

Le 21 septembre 2011, le Conseil-exécutif a approuvé par la voie de l'ACE n° 1616/2011 le crédit d'engagement de 884 000 francs (frais totaux de CHF 980 000 déduction faite des

¹² RSB 154.21

coûts d'étude du projet de CHF 96 000) pour la mise sur pied et l'introduction du cadastre RDPPF dans le canton de Berne. Le crédit d'engagement s'étend sur les années 2011 à 2015, y compris les deux premières années d'exploitation (2014 et 2015). Les coûts totaux s'élèvent à 1 700 000 francs, dont 1 400 000 francs pour la réalisation du cadastre RDPPF et 300 000 francs pour les deux premières années d'exploitation.

Afin de mener à bien ce projet, le canton de Berne recevra de la Confédération 507 000 francs ainsi que 210 000 francs pour les deux premières années d'exploitation.¹³ Son évolution dépendra des modalités retenues pour l'extension du cadastre RDPPF à l'ensemble du territoire cantonal.

Les frais afférents aux fournisseurs de données ont été exclus des présents calculs.

6. Répercussions sur le personnel et sur l'organisation

Le personnel nécessaire à l'organisation du cadastre est réparti entre les offices suivants :

- OIG : direction du cadastre, gestion opérative, exploitation, exploitation des infrastructures (centre de calcul) et délivrance d'extraits certifiés conformes.
- Fournisseurs de données (OACOT, OPC, OED, OFOR, communes, conférences régionales, services des eaux) : mise à disposition des données (annonces).
- Services spécialisés cantonaux : définition des modèles de données, établissement de consignes pour la documentation et encadrement des fournisseurs de données.

Les estimations de l'OIG concernant les ressources en personnel nécessaires pour la direction du cadastre, la gestion opérative et l'organisation des infrastructures reposent sur des facteurs constants, indépendamment du nombre de communes intégrées dans le cadastre RDPPF. Elles font état d'environ 1100 heures productives annuelles.

Dans le cadre de la phase pilote du projet (de 2014 à 2015), l'OIG table pour l'exploitation du cadastre sur environ 530 heures productives annuelles, soit environ un cinquième de l'investissement estimé à partir de 2016. L'investissement en personnel peut être assuré à l'OIG sans engager de personnel supplémentaire grâce, d'une part à un transfert de tâches et d'autre part à l'assistance de personnes externes qui sera financée au moyen des subventions fédérales octroyées pour l'exploitation du cadastre RDPPF.

N'est pas pris en compte l'investissement en personnel des fournisseurs de données et des services spécialisés cantonaux pour la première mise à disposition des données. Il est difficile de l'évaluer à l'heure actuelle.

L'investissement en personnel pour la mise à jour des données sera faible et pourra être assuré par les effectifs en place.

7. Répercussions sur les communes

Le cadastre revêt une importance particulière pour les communes du fait que les plans d'affectation font impérativement partie du contenu du cadastre. La mise à disposition et la reconnaissance des données représentent un effort particulier pour les communes dont les plans n'ont pas encore été numérisés¹⁴. Les communes devront supporter le surcroît de travail qui s'ensuit. La modification de l'article 122 OC (« Modification mineure de plans d'affectation ») peut contribuer à réduire quelque peu cet investissement.

8. Répercussions sur l'économie publique

Le cadastre entraîne des économies directes et accroît la transparence du marché. En conjonction avec les prestations de services offertes, ce nouvel élément favorise la prospérité économique. La monétisation de l'intérêt du cadastre pour le domaine hypothécaire, pour les propriétaires de biens immobiliers, pour le secteur de l'estimation des biens immobiliers ainsi

¹³ ACE n°0388 du 14 mars 2012

¹⁴ Article 120a, alinéa 1 de l'ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC ; RSB 721.1)

que pour les géomètres a été établie dans une étude scientifique. Les effets positifs pour l'ensemble de la Suisse ont été chiffrés à environ 100 millions de francs annuels.¹⁵

9. Résultat de la consultation

La TTE a consulté les huit communes pilotes, l'Association des communes bernoises (ACB), la Conférence des maires du Jura bernois et du district bilingue de Bienne (CMJB) et le Conseil du Jura bernois (CJB).

La ville de Berne est favorable à l'ordonnance d'introduction comme base pour les travaux de la première étape de la mise en place du cadastre RDPPF. Elle souligne que l'enregistrement non seulement des plans mais encore des règles de droit, le transfert des données dans un nouveau modèle et la livraison contrôlée des données au service chargé de la gestion du cadastre sont liés à des dépenses supplémentaires.

Pour la ville de Thoun, l'ordonnance d'introduction est en principe en ordre. Elle relève cependant que le thème devra être pris en compte de manière plus approfondie dans la future loi cantonale sur la géoinformation.

La commune de Bolligen a salué le projet.

Les communes de Brügg et d'Iltigen n'ont pas formulé de remarques.

Les réserves exprimées par la commune de Krauchthal ont pu être réglées bilatéralement.

L'ACB et les communes de Huttwil et de Krauchthal exigent que les communes également puissent produire des extraits certifiés conformes du cadastre. Il n'est pas possible d'accepter cette revendication car il s'agit d'une tâche relevant de la souveraineté de l'Etat qui ne peut être déléguée à la commune par voie d'ordonnance. Il faudra examiner la nécessité de créer la base légale dans le cadre de la future loi cantonale sur la géoinformation.

Seule la conférence régionale peut édicter les plans de quartier régionaux (art. 98b LC). Les associations d'aménagement régional ne sont donc pas des services au sens de l'article 8, alinéa 1 LGéo. Pour les motifs exposés ci-dessus, la demande de l'ACB ainsi que des communes de Huttwil et de Krauchthal de faire figurer les associations d'aménagement régional ou d'autres organisations à l'article 4 est rejetée.

La commune peut déléguer la fonction de service chargé de la gestion des données à une plateforme régionale SIG.

Le projet d'ordonnance prévoyait que les données soient livrées au service de gestion du cadastre dans les 20 jours qui suivaient l'entrée en force de la décision. Les villes de Thoun et de Berne ayant considéré que ce délai était critique, ce dernier a été prolongé et est désormais de 30 jours.

A la demande de la ville de Berne, ce rapport explique ce qu'il faut entendre par plan d'affectation communal. A la suggestion de la ville de Berne, la modification indirecte de l'article 122 OC sera par ailleurs formulée plus clairement.

Berne, le 12 septembre 2013

La directrice des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne:

B. Egger-Jenzer

¹⁵ Message du Conseil fédéral du 6 septembre 2006 relatif à la LGéo, FF 2006 p. 7407, et plus particulièrement la page 7409